

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DOS PROCESSOS DE DELIBERAÇÃO REGULATÓRIA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para a obtenção do título de Especialista em Governança e Controle da Regulação.

Aluna: Maureen da Silva Brandão

Orientador: Prof. Dr. Marcello Fragano Baird

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DOS PROCESSOS DE DELIBERAÇÃO REGULATÓRIA NO BRASIL

Maureen da Silva Brandão
Controladoria-Geral da União

Palavras-chaves: Regulação; Democracia; Legitimidade.

RESUMO: O processo regulatório brasileiro, em compasso com os demais países de tradição ocidental nos quais se inspirou, apresenta uma lacuna de legitimidade decorrente da imposição de obrigações delineadas a partir de um corpo funcional formado por agentes públicos não eleitos. No exercício do papel que lhes foi atribuído, as agências enfrentam o desafio de equilibrar a autonomia técnica com a responsividade perante o público. Nesse cenário, dentre os critérios delineados pela doutrina, a participação social emerge como abordagem promissora. A presente pesquisa pretende avaliar em que medida os mecanismos de participação social instituídos no processo de deliberação regulatória no Brasil se estruturam para conferir legitimidade às decisões adotadas por agentes públicos não eleitos. Os objetivos do presente estudo são exploratório-explicativos, a abordagem será dedutiva, adotado o método de revisão bibliográfica.

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das relações sociais revelou a incapacidade da legislação em sentido estrito de orientar todos os aspectos da vida humana na pós-modernidade, resultando no surgimento de novas estruturas institucionais e de arranjos administrativos e infralegislativos inéditos, como as agências reguladoras. No contexto de um processo mais amplo de diminuição da atuação estatal na economia, de desestatização de atividades e monopólios e de alteração do conceito de serviço público, as agências reguladoras emergiram como unidades setoriais de atuação especializada, dotadas de poder regulamentar, de maior autonomia e vocacionadas a operar de maneira técnica e politicamente isenta.

Em compasso com os demais países de tradição ocidental nos quais se inspirou, forte na prática delineada pela experiência norte-americana, o processo regulatório brasileiro desenvolve-se sob a mácula do déficit democrático, que decorre da tarefa que lhe incumbe: impor regras e obrigações aprovadas por um corpo funcional de agentes públicos não eleitos. Essa lacuna de legitimidade pode comprometer a validade de seus produtos, desafiar a aceitabilidade de suas decisões e restringir o valor equitativo das liberdades políticas em jogo.

A partir da conjuntura acima delineada, o presente trabalho incorpora-se em vigente debate acerca da boa regulação, mais especificamente no que diz respeito à identificação dos critérios mais adequados para legitimá-la, elegendo a participação social como o mecanismo preferencial. Como objetivo geral, pretende avaliar de que modo os mecanismos de participação social instituídos no processo de deliberação regulatória no Brasil se estruturam no intuito de conferir legitimidade às decisões adotadas por agentes públicos não eleitos, destacando o advento da Lei nº 13.848/2019 como baliza temporal para a análise.

O primeiro capítulo abordará o impasse visualizado entre a regulação independente e o déficit democrático. No campo teórico, a necessidade de encontrar fundamento legitimador para as atividades das agências reguladoras perpassa por argumentos relacionados à expertise, mandato legislativo, devido processo, dentre outros; do ponto de vista prático, a relação entre regulação e legitimidade materializa-se por meio da intensa judicialização, sobretudo pelos *hard cases* que têm suscitado debates que envolvem argumentos políticos e jurídicos.

O segundo capítulo desenvolverá o caminho legislativo percorrido na institucionalização dos mecanismos de participação social no processo regulatório brasileiro, com enfoque na diferenciação entre o período anterior e o posterior ao advento da Lei nº 13.848/2019, que estabeleceu, em nível legislativo, uma arquitetura mínima de participação social a ser observada no âmbito das agências reguladoras no Brasil.

Postas a premissa e a estrutura do trabalho, cumpre aprofundá-lo.

2 DEMOCRACIA E REGULAÇÃO INDEPENDENTE

A Constituição de 1988, rompendo com o momento histórico conturbado que a antecedeu, devolveu ao Brasil o status de Estado Democrático de Direito, reforçando a consagração do princípio democrático ao instituir que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (Brasil, 1988). A literalidade do texto revela a adoção de um conceito ampliado de democracia, que se concretiza por meio de sua forma representativa, mas também compreende a participação direta, no que se convencionou chamar de democracia participativa.

Na lição de Paulo Bonavides, a democracia participativa surgiu sobre os destroços do regime representativo:

A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de teor mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas que legislam ou das magistraturas executivas que governam. (Bonavides, 2002, p. 95)

A dimensão participativa da democracia se traduz por meio da ampliação dos espaços de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão e apresenta-se como necessária resposta à descentralização do poder decisório, que se afasta das arenas políticas tradicionais para o espaço da burocracia administrativa, com menor nível de responsividade perante o público.

Sobretudo no campo da Administração Pública, a constatada incapacidade da legislação em sentido estrito de regular todos os aspectos da vida social – a insuficiência do paradigma democrático tradicional em atender às demandas das

sociedades complexas – resultou na proliferação de estruturas e espaços de deliberação normativa infralegislativos. E, com efeito, as agências reguladoras emergem sob esse novo paradigma.

No Brasil, a adoção do Estado regulador, implantado a partir da década de 1990, com inspiração no modelo norte-americano, surgiu como resposta à extinção total ou parcial do monopólio estatal de diversos serviços públicos e a consequente transferência dessas atividades ao setor privado. Assim, as agências reguladoras foram criadas no âmbito da administração indireta, sob a forma de autarquias em regime especial, dotadas de independência administrativa, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criadas pelas Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 9.472, de 16 de julho de 1997, respectivamente, são reconhecidas como as primeiras agências reguladoras brasileiras.

Apesar da mencionada inspiração, importa mencionar que o contexto político, ideológico e econômico em que se deu a implantação das agências no Brasil distingue-se notavelmente da experiência norte-americana. Em abordagem histórica comparativa, Binembojm destaca que, enquanto nos Estados Unidos da América as agências reguladoras surgiram como instrumentos de intervencionismo para assegurar a implementação de uma plataforma social-democrata proposta pelo *New Deal*, no Brasil o modelo foi adotado no contexto de desestatização e reforma do Estado visando a atração do setor privado. Em suas palavras:

Em última análise, embora o modelo da agência reguladora independente norte-americana tenha servido de inspiração ao legislador brasileiro, a sua introdução no Brasil serviu a propósitos substancialmente distintos, senão opostos. De fato, enquanto nos Estados Unidos as agências foram concebidas para propulsionar a mudança, aqui elas foram criadas para garantir a preservação do *status quo*; enquanto lá elas buscavam a relativização das liberdades econômicas básicas, como o direito à propriedade e a autonomia da vontade, aqui a sua missão era a de assegurá-las em sua plenitude contra eventuais tentativas de mitigação por governos futuros. (Binembojm, 2005, p. 153)

Com efeito, a concepção do Estado regulador irrompeu, no Brasil, com feições notadamente ligadas à regulação econômica, forte na elaboração de estratégias de conformação de comportamentos dos agentes que estavam assumindo a execução dos serviços públicos até então monopolizados pelo Estado.

No entanto, assim como nos demais países, o escopo do modelo regulatório brasileiro não se restringe à regulação concorrencial; ao contrário, com o avanço do

fenômeno, seu campo passou a se estender para atuar a partir de instrumentos necessários para o atingimento de objetivos outros, de interesse público. A atuação regulatória, em expansão, passou a abranger toda forma e instrumento de estruturação das atividades econômicas (regulação econômica), mas também estender-se para as dinâmicas sociais (regulação social) e de organização administrativa (regulação administrativa).

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, diante do extenso rol de atribuições que possui, é autarquia que serve ao propósito de ilustrar a amplitude do poder regulamentar conferido a um único ente, que vai da regulação econômica à social. A agência, por meio de ato normativo aprovado por colegiado de seus diretores, possui a autoridade tanto de autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação de medicamentos, quanto de permitir ou proibir, em todo território nacional, o uso de substâncias ou equipamentos, em atuação que, para muitos, concretiza “intervenção inconstitucional no campo próprio e indelegável das escolhas políticas que, em uma democracia, deveriam estar sujeitas ao crivo do povo e de seus representantes eleitos” (Brasil, 2018).

Isso se deve, em parte, à imposição de tratamento idêntico para regulações idealizadas a partir de ideias políticas contrastantes. Segundo Windholz e Hodge (2013), a regulação econômica foi projetada para melhorar a eficiência econômica e de mercado, e a regulação social projetada para produzir resultados socialmente desejados tanto por meio da correção dos efeitos prejudiciais da atividade econômica quanto da produção de resultados melhores do que os produzidos pelo livre mercado. No que se refere à natureza dos entes que produzem essas regulações, os autores sugerem a seguinte distinção:

A regulação econômica é tradicionalmente caracterizada por instituições não majoritárias providas por quadros técnicos, buscando soluções otimizadas e eficientes. A regulação social, por outro lado, é tradicionalmente caracterizada por instituições majoritárias, nas quais conflitos de interesse são representados e os resultados políticos negociados. Reguladores independentes, supervisionando operações no mercado elétrico, são exemplos para primeira; saúde ocupacional e segurança (OHS) e reguladores ambientais que continuam a operar de dentro da repartição pública são exemplos da segunda. (Windholz; Hodge, 2013, p. 19)

Contudo, no atual cenário do Estado regulatório, os governos estão cada vez mais recorrendo à regulação para alcançar objetivos sociais que antes eram tradicionalmente realizados por meio da intervenção direta do governo e utilizando

abordagens regulatórias econômicas para identificar e resolver questões sociais (Windholz; Hodge, 2013).

Por desenvolver uma tarefa que envolve não raras vezes a restrição ao pleno exercício de direitos constitucionalmente protegidos, a partir de normativos impostos por um corpo funcional de agentes públicos não eleitos, as agências enfrentam o desafio de equilibrar a autonomia técnica com a responsividade perante o público. Sobretudo considerando que as decisões regulatórias são tomadas por órgãos de natureza técnica ou burocrática, quando se recorre à regulação para atingir objetivos sociais, incrementa-se a percepção de que as decisões podem não refletir o melhor interesse da população, minando a percepção de legitimidade.

Para ilustrar, menciona-se o caso da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012, da Anvisa, que proíbe a importação e a comercialização de produtos derivados do tabaco que contenham substâncias ou compostos definidos como aditivos. Referido normativo teve sua constitucionalidade questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.874/DF. Na hipótese, com enfoque em suposta ofensa ao princípio da legalidade, na medida em que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, questionou-se, ainda que indiretamente, a legitimidade da diretoria de uma agência reguladora em impor tal restrição, não apenas à liberdade de exercício profissional, mas à autodeterminação individual de pessoas maiores e capazes de tomar as decisões que considerem mais adequadas para a sua saúde e bem-estar.

O Supremo Tribunal Federal (STF) conheceu da ação e discutiu o tema, mas, por empate, não houve quórum para invalidar a norma. Na ocasião, ao acompanhar a divergência, pela inconstitucionalidade, o Ministro Gilmar Mendes ponderou sobre as consequências, em termos de representatividade, porquanto se um ente regulador pode simplesmente decidir que determinada atividade fica autorizada ou proibida, seria questionável até que ponto o poder dos representantes do povo foi transferido a um órgão burocrático, arrematando: “Nós temos um encontro marcado com esse debate, porque, com a multiplicação das agências reguladoras e com a vindicação natural expansionista do seu poder regulamentar, certamente vamos ter que discutir muitas vezes” (Brasil, 2018). Em retrospecto, as palavras do Ministro soaram proféticas, pois, mais uma vez, a norma segue questionada e o assunto voltará à pauta, por meio do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.348.238/DF, que teve repercussão geral reconhecida (Tema 1252).

O dilema não é simples. Enquanto a democracia exige a representação dos interesses do povo, a regulação muitas vezes é justificada em nome da saúde pública, segurança e bem-estar geral. No entanto, quando se trata das liberdades individuais e de imposições sobre o comportamento, surge a preocupação sobre até que ponto o Estado pode intervir na autonomia dos cidadãos sem infringir os princípios fundamentais da democracia. A resposta, ao que parece, não se resume a adotar uma escolha entre regulação e democracia, num modelo de tudo-ou-nada, mas de encontrar um equilíbrio a partir da busca da legitimidade e da definição de limites à autoridade reguladora em uma sociedade livre.

2.1 A boa regulação

Grosso modo, regular é atividade que envolve a definição de regras, o exercício de controle e possivelmente a imposição de penalidades a um grupo de atores, dentro de um sistema e arquitetura pré-definidos. No recorte e contexto que importam para o presente trabalho – regulação como atividade estatal –, mostra-se oportuno o conceito elaborado por Aranha (2004), segundo o qual, regulação é a reconfiguração conjuntural do ambiente regulado voltada à consecução de um modelo ideal de funcionamento do sistema e dirigida por regras e princípios inscritos e espelhados nos direitos fundamentais.

Para Baldwin, Cave e Lodge (2012), em uma análise estritamente econômica, pode-se argumentar que a regulamentação é benéfica se for eficaz em maximizar a riqueza. Contudo, é possível contestar que a maximização da riqueza não oferece uma base ética para a ação, pois não pode justificar uma distribuição específica de direitos na sociedade e, portanto, não pode ser usada para avaliar decisões regulatórias que afetam esses direitos. A fim de oferecer uma resposta, os autores propõem cinco critérios, extraídos dos arranjos encontrados na experiência, que podem ser utilizados para avaliar a legitimidade da adoção de determinada ação regulatória. São eles: o mandato legislativo, o *accountability*, o devido processo, a expertise e a eficiência.

Pelo critério do mandato legislativo, o respaldo à ação regulatória é justificado quando autorizado pelo Poder Legislativo, a fonte suprema da autoridade democrática. Caso os representantes do povo, por meio de lei, instruem determinado

órgão regulador a atingir um resultado específico, conferindo-lhe um rol de atribuições e correlatos poderes, a ação desse órgão legitima-se pelo mandato conferido para o atingimento de tal desiderato.

Com base na *accountability*, a atuação regulatória poderia reivindicar certo grau de legitimidade perante o público caso o ente esteja sujeito à prestação de contas e controle por parte de instituições democráticas. Assim, uma agência reguladora pode afirmar que é responsável pela interpretação de seu mandato perante um órgão representativo e que a supervisão institucionalizada legitima o exercício de seus poderes.

A reivindicação a partir do devido processo baseia-se na justificativa de que o apoio público é merecido quando o regulador utiliza procedimentos que são justos, acessíveis e transparentes. O enfoque é dado à igualdade, imparcialidade e consistência no procedimento, mas também aos níveis de participação que as decisões regulatórias e os processos políticos permitem ao público, aos consumidores e a outras partes afetadas. O fundamento subjacente desse critério é de que a influência democrática adequada sobre a regulamentação é garantida pela observância do devido processo e que essa influência tem um efeito legitimador.

Por sua vez, a expertise é um argumento com forte apelo que se baseia na legitimação da atividade regulatória a partir da constatação da necessidade de deliberar sobre assuntos especializados, muitas vezes fora do alcance da compreensão do público em geral. A essência desse critério é a confiança na capacidade do regulador de alcançar, de forma técnica, a decisão mais apropriada para alcançar os melhores resultados coletivos.

Por fim, o argumento de eficiência assenta-se na premissa de que se o mandato legislativo está sendo implementado com o menor nível possível de custos e há eficiência produtiva, a regulamentação em questão leva a resultados eficientes, referindo-se à eficiência alocativa do regime regulatório (se é impossível redistribuir bens para beneficiar pelo menos um consumidor sem prejudicar outro consumidor) e à sua eficiência dinâmica (se há incentivo à inovação de processos e produtos desejáveis e se o sistema produz respostas flexíveis às mudanças na demanda). (Baldwin; Cave; Lodge, 2012)

Em certa medida, todos os argumentos possuem vantagens e desvantagens. Segundo os autores, avaliar até que ponto a regulamentação é legítima não se trata de fornecer uma análise sociológica do apoio real que um regulador recebe (o que

poderia ter sido alcançado por meio de boas relações públicas ou até mesmo por representação inadequada); em vez disso, trata-se de fornecer uma avaliação da legitimidade que um regulador merece. O que realmente importa é o poder coletivo de justificação dos argumentos que podem ser apresentados sob os cinco critérios (Baldwin; Cave; Lodge, 2012, p. 32).

No Brasil, o advento das agências reguladoras perpassou, em maior ou menor escala, pela observância dos critérios acima delineados: criadas por lei, sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle, foram idealizadas para atuar de forma técnica e eficiente a partir de uma perspectiva equidistante em relação aos interesses dos usuários, dos prestadores dos serviços e do Estado. No exercício de seu mister, contudo, esses critérios nem sempre se harmonizam, destacando-se notadamente o aparente conflito entre a expertise técnica e devido processo regulatório (sob a perspectiva da participação democrática). É um confronto que emerge da necessidade de equilibrar a busca por decisões regulatórias informadas pela especialização técnica com os princípios democráticos de transparência, participação e justiça procedimental.

2.2 Expertise técnica e o devido processo regulatório

A experiência técnica que se presume justaposta à burocracia regulatória se apresenta como um argumento persuasivo para a adoção de uma postura de deferência a suas decisões. Sob esse ponto de vista, a expertise do corpo funcional permitiria que as agências compreendessem e lidassem eficazmente com questões complexas relacionadas à regulação de setores como energia, saúde, meio ambiente, finanças e telecomunicações, entre outros, decidindo de forma mais célere e embasada, baseadas em evidências.

Ainda, para além da capacidade de responder às demandas de inovação em assuntos especializados, o primado da expertise asseguraria uma barreira objetiva à interferência política, própria das decisões adotadas no âmbito legislativo. Em suma, a deferência ao técnico garantiria a aceitabilidade e a credibilidade das decisões tomadas pelas agências.

Essa compreensão encontra-se na gênese das agências reguladoras. Segundo Baird (2017), as agências especializadas e insuladas visavam corrigir duas

distorções: o hiato técnico entre as empresas e o governo e o aparelhamento político-partidário nas estruturas governamentais.

Ocorre que a separação entre o técnico e o político nem sempre é clara e pode adentrar uma zona cinzenta em que escolhas atributivas do tomador de decisão se imiscuem de neutras sob o discurso da tecnicidade. “Não existe regulação neutra. Nem regulação inocente” (Nunes, 2001, p. 2). Há uma miríade de decisões regulatórias que perpassam por diferentes níveis de implicação de direitos fundamentais e interesses legítimos, sendo que, enquanto a definição das políticas sociais realizam-se em fóruns permeáveis à participação dos cidadãos, que têm condições de interagir diretamente sobre os assuntos de seu interesse, na regulação que se pretende estritamente técnica, o insulamento burocrático das agências, o linguajar hermético e a especificidade dos assuntos acabam por afastar a população de uma participação mais ativa.

A fim de ilustrar, com base na produção normativa da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), é perceptível ao cidadão médio visualizar certo grau diferenciador na conformação técnica e/ou política exigida para regulamentar a assistência adequada aos passageiros com necessidade de assistência especial (Resolução nº 280, de 11 de julho de 2013) e para regulamentar o Diário de Bordo como ferramenta de registros de informação (Resolução nº457, de 20 de dezembro de 2017). A primeira repercute diretamente na vida do usuário do serviço, ao dispor que a prestação de assistência especial à pessoa com deficiência não deve acarretar qualquer ônus adicional a ela, mas autorizar às empresas aéreas a cobrança do transporte de bagagem acima da franquia; a segunda possui impacto indireto ou irrelevante, ao regulamentar que o diário de bordo deve conter as informações relativas à identificação dos tripulantes, data, locais de pouso e decolagem, partida e corte dos motores etc.

Assim como nem todo hiato é técnico, também não mais subsiste a crença na neutralidade política, notadamente a partir da publicação da obra de George J. Stigler. O economista estadunidense trouxe a lume a perspectiva de que o interesse público nem sempre seja o farol que guia a atuação do agente regulador, sobretudo pelo risco de captura. Na síntese de Baird:

O elemento central da argumentação do autor [Stigler] é que, ao contrário do que sugere a teoria do interesse público, a regulação não maximiza o bem-estar geral, mas favorece a alguns grupos empresariais, que acabam capturando as agências responsáveis por essa tarefa. Nas palavras diretas do autor, “[...] as a rule, regulation is acquired bt the industry as is designed

and operated primarily for its benefit' (STIGLER, 1975, p. 114). Tal resultado decorreria de uma interação mutuamente benéfica entre políticos e empresários, que acabaria por proteger algumas empresas reguladas na competição e ampliar a renda extraída de grupos menos organizados, como os consumidores. (Baird, 2017, p. 42)

É certo que a possibilidade de captura da decisão pública não pode por si só ser interpretada como uma consequência natural e inafastável da regulação; o próprio Stigler, na conclusão de seu artigo, procurou esboçar caminhos para se evitar que a agência reguladora entregue a exata regulação demandada pela indústria, mediante compreensão do incentivo que guia a atuação dos dirigentes das agências reguladoras (Aranha, 2019). Ainda assim, quando as agências reguladoras se baseiam exclusivamente na expertise técnica para fundamentar suas decisões, há o perigo de que, diretamente, a captura do regulador pelo regulado conduza a decisões pautadas em razões não públicas e pouco republicanas, ou, indiretamente, a própria natureza da decisão a ser adotada exceda os limites da tecnicidade, adentrando na subjetividade das escolhas políticas dos tomadores de decisão.

Evidenciadas desse modo as fragilidades do argumento da expertise técnica, o devido processo regulatório emerge com o potencial de preencher as lacunas e fortalecer a legitimidade das decisões regulatórias. Não se trata de escolha arbitrária, estabelecida, como visto, a consagração da dimensão participativa da democracia brasileira na Constituição de 1988, o processo decisório das agências reguladoras deve absorver e se pautar a partir de seus influxos.

Nesse aspecto, o conceito ampliado de democracia deve ser tomado em relevo, porquanto, consoante ensina Majones (1999), considerando que o Estado regulador é caracterizado pelo pluralismo, pela difusão do poder e por extensa delegação de tarefas a instituições não-majoritárias, seria reducionista pressupor que o único padrão da legitimidade democrática é a responsabilidade direta para com os eleitores ou para com o governo que expresse a maioria parlamentar do momento.

Deveras, ao mesmo tempo em que reduzir a legitimação democrática exclusivamente à via da eleição popular reflete uma concepção limitada e insuficiente sobre o próprio conceito de democracia – pois nem todo e qualquer cargo público resulta da aplicação da regra de eleição direta pelo povo – uma agência reguladora carece de legitimidade democrática se servir como instrumento de ampliação das deficiências do sistema político (Justen Filho, 2009).

A abordagem procedimentalista possui um de seus maiores expoentes na figura de Jünger Habermas, adepto de uma versão deliberativa da democracia baseada no diálogo social empreendido a partir das interações travadas pelos cidadãos nos espaços de decisões públicas. Conforme ensina Sarmento:

Uma das premissas do pensamento habermasiano é a de que a legitimidade do Direito, nas sociedades plurais contemporâneas, não tem como se fundar em nenhuma concepção material. Para Habermas, o contexto de pluralismo faz com que 'a fonte de toda a legitimidade' só possa repousar no processo democrático de produção normativa, o qual deve garantir condições equânimes de inclusão na deliberação pública para todos os cidadãos. O Direito legítimo é apenas aquele em que os cidadãos sejam não apenas os destinatários das normas jurídicas, mas possam enxergar-se também como os seus coautores. (Sarmento, 2013, p. 224)

No que se refere ao Estado regulador, a legitimidade procedimental resulta da criação das agências com base em estatutos democraticamente promulgados e que definem a autoridade legal e os objetivos, de reguladores nomeados por funcionários eleitos, e de processos de tomadas de decisões pautados por razões públicas, transparentes e que obedeçam a regras formais que muitas vezes exigem a participação social (Majones, 1999).

Considerando que não é pequena a parcela de poder estatal conferida às agências reguladoras, em detrimento do baixo nível de legitimidade que os argumentos do mandato legislativo ou da eficiência são capazes de lhe conferir, propiciar a participação dos interessados na definição das normas (e também das decisões não normativas) adotadas é um meio de suprir a ausência de legitimidade fundada na representatividade política e, ao mesmo tempo, qualificar o debate por meio da inclusão de novas vozes e percepções.

Em última análise, se a falta de legitimidade surge da designação de parte do poder do Estado para reguladores não eleitos, que não estão sujeitos aos métodos tradicionais de avaliação da responsividade social de suas ações, incentivar a participação da sociedade nos processos regulatórios pode ser uma maneira viável de reforçar a autoridade das decisões das agências (Binenbojm, 2014).

Decerto a complexidade dos arranjos vigentes é incompatível com soluções simplistas. Sabe-se do risco de que legitimação procedimental possa resultar em uma falsa legitimação, na qual se negligencia a necessidade de reforçar as medidas destinadas a evitar a captura dos reguladores pelos regulados. Contudo, sopesando os riscos e os benefícios, a balança ainda pende em seu favor.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Assentada a inspiração da experiência norte-americana no avanço da agenda regulatória no Brasil, verifica-se que, a exemplo do que ocorre com outras incursões estrangeiras transladadas ao sistema pátrio, a internalização dessa prática veio desacompanhada do instrumental idealizado para a melhor consecução de seus objetivos.

Nos Estados Unidos, o *Administrative Procedure Act* (APA), de 1946, considerado uma lei geral das entidades do Poder Executivo, foi o diploma legislativo publicado com a finalidade de estabelecer ritos e controles a serem observados pelas agências reguladoras. Nesse sentido:

(...) quando finalmente editado, em 1946 - após o relativo esvaziamento da questão durante o esforço de guerra em que mergulhou os Estados Unidos - , o APA surgiu como resposta a dois tipos de problemas distintos. O primeiro deles era o de que nem sempre os procedimentos adotados pelas agências pareciam adequados à proteção dos interesses privados afetados por sua atuação, de um lado, e à consecução do interesse público, de outro. O segundo tipo de problema a ser equacionado era a falta de uniformidade nos procedimentos adotados pelas inúmeras agências federais existentes à época. Tal pluralidade de regras e regulamentos internos dificultava uma participação efetiva e segura dos interessados no processo decisório das agências, frustrando a defesa de seus interesses. (Guedes, 2007, p. 86)

Ao sistematizar e regulamentar os procedimentos administrativos no âmbito das agências federais norte-americanas, o APA dividiu os processos administrativos em dois grandes grupos: os de *rulemaking* e os de *adjudication*. O primeiro referente aos processos que redundariam na edição de normas, de aplicação geral, e o segundo definido por um critério residual, abrangendo os demais atos administrativos que não se enquadrassem no primeiro. Esses dois grandes grupos subdividiram-se ainda quanto à necessidade de observância de um procedimento formal ou informal.

Dentro do primeiro grupo, distingue-se o tipo de norma a ser produzido por uma agência e, em função disso, a redação original do APA inicialmente prescreveu duas modalidades de procedimentos a serem aplicados: o informal (*notice and comment rulemaking*) e o formal (*trial-like hearing rulemaking*). O modelo informal é procedimento que garante a comunicação pública da intenção de aprovar um regulamento, a fim de coletar a participação dos cidadãos antes da publicação do texto definitivo. O procedimento formal, adotado quando a lei o exigir, impõe a celebração de uma audiência, em contraditório, na qual às partes é facultado apresentar

alegações e provas, além da formalização de um expediente administrativo que fundamente a redação final do regulamento. Como exceção, os procedimentos são desobrigados a matérias expressamente excluídas em lei e a determinados tipos de regulamentos. (Cuéllar, 2001).

Posteriormente, o *Negotiated Rulemaking Act*, de 1990, introduziu a figura da *negotiated rulemaking*, que possibilitou a elaboração de regulamentos por meio de negociação entre as agências e representantes de várias organizações. Segundo consta de sua exposição de motivos, percebeu-se que as agências utilizavam procedimentos de regulação que desencorajavam as partes afetadas de se comunicarem de forma efetiva entre si, incentivando posições conflitantes e antagônicas. O novo modelo, ao permitir que as partes que serão significativamente afetadas por uma regra participem do desenvolvimento foi idealizado com o objetivo de aumentar a aceitabilidade e melhorar o conteúdo das normas, tornando menos provável que as partes afetadas resistam à aplicação ou contestem tais regras judicialmente.

Lado outro, no Brasil, a criação e a proliferação das agências seguiram desacompanhadas do estabelecimento de uma regra geral que delimitasse os procedimentos para os novos entes. A constituição das agências foi disciplinada por meio de legislações específicas para cada ente, sem uma padronização de instrumentos ou ferramentas, em especial quanto ao nível de participação social a ser incorporado na elaboração de seus produtos regulatórios.

A título de exemplo, a Lei nº 9.427/1996 estabeleceu, no âmbito na Aneel, que os processos decisórios que implicassem afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores seriam precedidos de audiência pública. Por sua vez, a Lei nº 9.472/1997, que criou a Anatel, previu que as minutas de atos normativos seriam submetidas à *consulta pública*, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público. Por outro lado, a Lei nº 9.782/1999, que criou a Anvisa, foi silente quanto a qualquer mecanismo de participação social nos processos decisórios da agência, relegando a disposição ao decreto regulamentador.

Corolário disso a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios das agências reguladoras, notadamente na primeira década que se seguiu às primeiras agências, foi marcada pela diversidade de abordagens e de regras de priorização, pela inexistência de tratamento uniforme e de padronização mínima na aplicação dos

processos de audiências e consultas públicas. Teresa Liporace traduziu a situação, em abordagem contemporânea:

Decorridos mais de dez anos desde a criação das primeiras agências reguladoras no país, podemos afirmar que a existência de previsão legal dos mecanismos de participação social no processo regulatório não foi suficiente para o bom funcionamento do modelo. Não há dúvidas que, até o momento, nem o cidadão individualmente, nem as organizações que o representam conseguiram exercer de forma efetiva o seu papel junto aos reguladores. Os obstáculos são diversos e vão muito além da complexidade técnica comumente alegada. Há, por exemplo, o risco constante de se limitar a participação a assuntos periféricos quando o saber técnico e a atividade de monitoramento do setor em questão não existem. (Liporace, 2011, p. 197)

Essa situação não passou despercebida e diagnóstico similar foi obtido em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que analisou, dentre outros aspectos, a participação social em processos de audiências e consultas públicas em sete agências reguladoras federais de infraestrutura – Anatel, Aneel, ANP, Anac, ANTT, Antaq e ANA. O órgão de controle externo concluiu que faltava padronização conceitual e operacional de audiências e consultas públicas, dificultando a participação de parte dos usuários, sendo que, mesmo em relação às participações concretizadas, nenhuma agência disciplinava um prazo para disponibilizar o relatório de análise das contribuições recebidas ou mesmo o formato deste relatório. Ressalva-se que não foi escopo da auditoria avaliar a qualidade das contribuições recebidas pelas agências, nem as análises realizadas, ou, ainda, definir seu grau de aceitação (TCU, Plenário, Acórdão 2261/2011, Relator Min. José Jorge, 24.08.2011).

Com o amadurecimento da temática, impulsionado pela expansão do modelo de regulação por meio de agências independentes, bem assim pelo crescimento da participação do capital estrangeiro no país e do envolvimento do Brasil nos fóruns internacionais – o que atraiu a atenção de organismos como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, o período que compreende o início da década de 2010 marcou também um momento de transição na discussão regulatória no cenário brasileiro.

Tanto o Banco Mundial quanto a OCDE, ao mesmo tempo em que formalmente vocacionam suas ações para a melhoria da governança global, compartilham uma agenda que se centra na liberalização econômica, na austeridade fiscal e na desregulação do mercado de trabalho, objetivos que, localmente, direcionam-se à redução do denominado “custo Brasil”.

Para começar, por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, foi instituído o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados (Brasil, 2007).

Além de produzir um diagnóstico sobre os espaços de participação social nas agências reguladoras federais, o PRO-REG contribuiu para o aperfeiçoamento e a disseminação de boas práticas regulatórias nas agências reguladoras federais, com destaque para a qualificação do quadro funcional e internalização de novas ferramentas de melhoria regulatória, como a agenda regulatória, análise de impacto regulatório (AIR) e a revisão de estoque, dentre outras. Essas iniciativas resultaram tanto na incorporação, por parte das agências federais, em seus regimentos ou outros normativos internos, de um conjunto mais amplo de instrumentos de participação social, quanto no aperfeiçoamento do então projeto de uma lei geral das agências, por meio da inclusão dessas ferramentas no teor de seu texto.

Com efeito, após tentativa frustrada de aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 3.337/2004, de autoria do Poder Executivo, que pretendia dispor sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, somente em 2013, reiniciou-se nova tramitação, desta vez do PL nº 52/2013, assinado pelo senador Eunício Oliveira, que, durante os quase sete anos em tramitação passou por substitutivo e alterações. Somente em 2019, a Lei nº 13.848 veio a dispor sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, instituindo regras gerais de observância obrigatória a todos os entes nela enquadrados.

Sobre os mecanismos de participação social e de legitimação das decisões das agências, destacam-se a consulta e a audiência públicas, previstas em seus artigos 9º e 10. Em linha com os conceitos consagrados pela doutrina administrativa brasileira e razoavelmente disseminados na cultura das agências, denominou-se consulta pública o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora, diferenciando-a da audiência

pública, instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

Ao uniformizar a terminologia e institucionalizar instrumentos que todas as agências devem seguir, a Lei garantiu uma base comum e consistente para o envolvimento do público nas decisões regulatórias, independentemente da área de atuação da agência, ampliando, em muitos casos, e promovendo, em outros, oportunidades de participação de nível similar.

Ramalho, Lopes e Taveira (2022), em estudo sobre a repercussão prática da nova lei, observaram que dez agências já faziam audiências públicas antes da edição da lei, ainda que apenas seis delas contivessem essa previsão expressa em seus regimentos (quatro possuíam essa previsão antes da lei, e duas incluíram-na após a edição da norma); em relação às consultas públicas, ampliou-se a realização para todas as propostas de criação ou alteração de atos normativos, de sete para nove agências reguladoras.

Assim, ainda que tanto a consulta quanto a audiência pública já constassem, uma ou outra ou ambas, do cardápio de participação social das onze agências federais expressamente abrangidas pela Lei, seja por meio de lei seja ou por meio de normativo interno, a institucionalização possuiu o mérito de padronizar ferramentas e práticas, bem como, ao fazer constar a obrigatoriedade expressamente em nível legislativo, estabelecer requisito legal de validade do ato, cuja inobservância sujeita-se à sindicabilidade judicial.

Em inovação, sancionaram-se ferramentas de melhoria da qualidade regulatória que devem se valer da participação social em sua construção. É o caso da Análise de Impacto Regulatório (AIR), prevista no artigo 6º como etapa prévia à adoção e às propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, e da Agenda Regulatória, definida no artigo 21 como instrumento de planejamento da atividade normativa que conterà o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência.

Para além dos mecanismos normatizados, o artigo 11 facultou às agências o estabelecimento, em regimento interno, de outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Com efeito, considerando que a atuação

especializada em determinados ramos pode exigir adaptações, autorizar o estabelecimento de outros meios de participação constitui conveniente cláusula de abertura que ratifica o uso de instrumentos de participação social atípicos, mas já consolidados na prática de muitos entes, como as consultas dirigidas ou as tomadas públicas de subsídio, garantindo flexibilidade às agências para desenvolverem métodos de participação que sejam mais adequados ao contexto em que operam, tomando em conta fatores como complexidade regulatória, interesses das partes interessadas e recursos disponíveis.

Ademais, a lei trouxe também um avanço significativo no processo de transparência ativa relacionada à participação social, estabelecendo o dever de disponibilização prévia, por meio do sítio institucional das agências, dos estudos, dos dados e do material técnico usados como fundamento para as propostas, bem assim, posteriormente, das manifestações enviadas pelos participantes nas consultas públicas e o posicionamento da agência sobre as contribuições recebidas.

Se por um lado a Lei nº13.848/2019 representou um passo significativo, ao estabelecer uma arquitetura comum até então inexistente, a crítica que lhe pode ser feita diz respeito à moderação de sua abordagem, o que sugere a visualizar a perda, em seu nascedouro, da chance de promover um maior avanço.

A previsão contida em parágrafo do artigo 5º, de que o posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até trinta dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria, ilustra uma hipótese de construção imperfeita ou incompleta.

Quando os cidadãos se envolvem nos processos de participação social, eles o fazem com a expectativa de que suas vozes sejam ouvidas e suas preocupações sejam levadas em consideração pelas autoridades. No entanto, se esse engajamento não for seguido por respostas concretas, pode-se gerar uma sensação de frustração e desestímulo. Em relação a essa previsão, como não há prazo para essa decisão ocorrer, enquanto a diretoria não deliberar sobre o tema, a agência não está obrigada a posicionar-se em relação às contribuições recebidas, ou mesmo notificar aos participantes caso opte por desistir de regular o tema debatido na consulta. A partir disso, é pertinente a crítica de Salinas e Silva (2023), no sentido de que uma boa política regulatória necessita de prazos, porquanto constituem um importante mecanismo de

accountability, evidenciam claramente quando uma lei é violada e criam um espaço direto para o controle — legislativo, executivo e judicial — dos atos administrativos.

Outro diz respeito à dimensão da efetividade. Permitir a participação social difere fundamentalmente de assegurar a participação popular. Embora a primeira possa abrir espaços formais para o envolvimento da sociedade, a segunda implica em um esforço mais amplo para assegurar que os vários segmentos da população tenham voz ativa nos processos de tomada de decisão. Assim, a abertura de espaços de diálogo deve considerar as diferenças estruturais existentes na sociedade as quais podem limitar significativamente a participação efetiva da população mais vulnerável, como os indivíduos de baixa renda.

Essa situação representa um risco significativo, pois pode levar à monopolização dos debates por parte das elites:

(...) engendra-se um verdadeiro ciclo: o povo comum, preocupado com suas obrigações pessoais e hodiernas, não consegue influir na nomogênese que ocorre nas agências reguladoras. Por não participar de fato deste processo — tampouco dos demais —, dá azo para que os integrantes da elite se apropriem dos espaços de consenso criados e possam reforçar ainda mais a marginalização das parcelas mais pobres. As normas emanadas tenderão a atender aos interesses da burguesia em detrimento das classes trabalhadoras e consumeristas, dificultando ainda mais as vidas da massa e diminuindo as chances de que a população em geral participe desses processos democráticos. (Cunha; Peixoto, 2022, p. 111)

A natureza técnica dos problemas discutidos nos espaços de participação institucionalizados pelas agências destaca a necessidade de uma sociedade civil altamente capacitada para enfrentá-los. Trata-se de risco que poderia ser mitigado pelo estabelecimento de mecanismos de transparência ativa, de espaços de participação equitativa impositiva, bem assim de educação cidadã com enfoque na qualificação para o debate regulatório.

Em primeiro lugar, ao formalizar a participação popular por meio de leis e regulamentos, as autoridades públicas devem ser obrigadas a fornecer informações transparentes e acessíveis sobre os processos decisórios, aumentando assim a prestação de contas e a transparência do governo. Isso pode ajudar a dissipar a opacidade que muitas vezes envolve as decisões tomadas nos bastidores e reduzir o risco de que os interesses das elites prevaleçam sobre os interesses da maioria.

Em segundo lugar, a imposição de espaços de participação equitativa impositiva é proposta inabitual, mas não inédita, posto que ocorre nos conselhos de políticas públicas setoriais, espaços que exigem que diferentes segmentos da sociedade tenham voz nas decisões que afetam suas vidas.

Em terceiro lugar, a instituição de programas de capacitação, com o objetivo de promover o entendimento das questões regulatórias e o engajamento qualificado dos cidadãos nos processos de debate regulatório. É insuficiente a previsão contida na Lei, no sentido de que a agência reguladora deverá implementar, em cada exercício, plano de comunicação voltado à divulgação, com caráter informativo e educativo, de suas atividades e dos direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas que compõem o setor regulado.

Vale mencionar a Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, que estabeleceu como um de seus objetivos “incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil” (Brasil, 2014). Apesar da previsão, a iniciativa nunca conquistou terreno e foi posteriormente revogada pelo Decreto nº 9.759/2019.

O desfazimento dessa política por meio do já revogado Decreto nº 9.759/2019, que impôs limitações para colegiados da administração pública federal, evidencia a importância de se institucionalizar medidas garantidoras da participação social, blindando-as da vontade de maiorias momentâneas expressas por instrumentos de pouco envergadura democrática, a exemplo dos decretos, dos regimentos internos e resoluções. De maneira oposta, é experiência que dimensiona positivamente os avanços, ainda que tímidos, trazidos pela Lei nº 13.848/2019.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência técnica que se presume justaposta à burocracia regulatória se apresenta como um argumento persuasivo para a adoção de uma postura de deferência a suas decisões. Contudo, na experiência brasileira, sobretudo por compreender processos e instituições que se apresentam como integrantes de um Estado Democrático de Direito, a consagração de um devido processo regulatório, no que se insere a necessária participação social, se destaca como uma abordagem promissora para enfrentar o desafio do déficit de legitimação democrática das agências independentes.

Da análise do caso brasileiro, verificou-se um progressivo avanço, especialmente no que diz respeito à institucionalização dos mecanismos de

participação social no processo regulatório. Por um lado, a Lei nº 13.848/2019 representou um passo significativo, ao padronizar uma arquitetura comum até então inexistente; por outro, a crítica que lhe pode ser feita diz respeito à visualizada oportunidade de promover um maior avanço.

A partir da constatação de que não se pode idealizar o processo de participação social nas agências reguladoras como um espaço igualitário, em que todos os atores possuem o mesmo peso, o trabalho identificou pontos que sugerem a necessidade de reflexão, senão de aprimoramento, com destaque para o estabelecimento de mecanismos de transparência ativa, de espaços de participação equitativa impositiva, bem assim de educação cidadã com enfoque na qualificação para o debate regulatório.

Se o distanciamento entre as agências reguladoras e os cidadãos mina a legitimidade democrática do processo regulatório, sua proximidade é capaz de melhorar substancialmente a qualidade dos produtos regulatórios e de criar barreiras contra a captura. Ao estabelecer um diálogo mais próximo com os cidadãos, as agências reguladoras podem não apenas aumentar a transparência e a *accountability*, mas também garantir uma maior representatividade nas decisões.

Em especial porque não é pequena a parcela de poder estatal conferida às agências reguladoras, propiciar a participação dos interessados na definição das normas (e também das decisões não normativas) adotadas é um meio de suprir a ausência de legitimidade fundada na representatividade política e, ao mesmo tempo, qualificar o debate por meio da inclusão de novas vozes e percepções.

5 REFERÊNCIAS

ARANHA, Mario Iorio. **Manual de Direito Regulatório**. 2. ed. Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2014.

BAIRD, Marcello Fragano. **Redes de Influência, burocracia, política e negócios da Agência Nacional de Saúde Suplementar**. 2017. 226 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation**. 2. ed. New York: Oxford University Press Inc., 2012.

BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 235, p. 147-165, 2005.

BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa como alternativa constitucional ao presidencialismo e ao parlamentarismo. **Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, n. 3, mar. 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm. Acesso em 20 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em 12 abr 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874**. Relatora: Min. Rosa Weber, 1º de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2261/2011**. Auditoria de Natureza Operacional. Relator: Min. José Jorge, 24 de agosto de 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1176428>. Acesso em 20 abr. 2024.

CUÉLLAR, Leila. Poder Normativo das Agências Reguladoras Norte-Americanas. *Revista de Direito Administrativo*, 229. 156-176, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46435/45175>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CUNHA, Leandro Barbosa; FERNANDES E PEIXOTO; Maurício Muriack. A participação popular nas agências reguladoras e a razão pública de John Rawls: os dilemas de uma democracia participativa no Brasil. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, v. 6, p. 94-116, 2022.

GUEDES, Demian. Breve Análise do Processo Administrativo nos Estados Unidos: a Suprema Corte e as Garantias dos Administrados. **Revista De Direito Administrativo**, 244, 83–102, 2007. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42434>. Acesso em: 20 abr. 2024.

LIPORACE, T. D. Perspectivas e desafios à participação social na regulação. In melhoria da Regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social. Org. Jadir Dias Proença e Carlos Eduardo Resende Prado, Brasília, p. 235-254, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/melhoria-da-regulacao-no-brasil-o-papel-da-participacao-e-do-controle-social-2011>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MAJONES, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, 50, n. 1, p. 5-36, 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/339>. Acesso em: 06 mai. 2024.

NUNES, E. O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências reguladoras. **II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos**. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 2001. Disponível em: https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/artigos/QUARTO_PODER.pdf. Acesso em: 06 maio. 2024.

RAMALHO, P. I. S.; LOPES, A. V.; TAVEIRA, R. A. V. Lei geral das agências: A nova reforma regulatória no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 88, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85045> . Acesso em: 21 abr. 2024.

SALINAS, N. S. C.; SILVA, C. A. Uma boa política regulatória necessita de prazos administrativos previstos em lei. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-25/fabrica-leis-boa-politica-regulatoria-necessita-prazos-previstos-lei/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

WINDHOLZ, E.; HODGE, G. A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, 13–56, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/14076>. Acesso em: 20 abr. 2024.