

Fenômenos Sociais e Direito

Kátia Lopes Mariano
(Organizadora)



**Kátia Lopes Mariano
(Organizadora)**

FENÔMENOS SOCIAIS E DIREITO

Atena Editora

2017

2017 by Kátia Lopes Mariano
Copyright © da Atena Editora
Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves
Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL)
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho (UnB)
Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez (UDISTRITAL/Bogotá-Colombia)
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (UEPG)
Prof. Dr. Gilmei Francisco Fleck (UNIOESTE)
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza (UEPA)
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa (FACCAMP)
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior (UFAL)
Profª Drª Adriana Regina Redivo (UNEMAT)
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua (UNIR)
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR)
Profª Drª Ivone Goulart Lopes (Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatric)
Profª Drª Lina Maria Gonçalves (UFT)
Profª Drª Vanessa Bordin Viera (IFAP)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

F339

Fenômenos sociais e direito / Organizadora Kátia Lopes Mariano. –
Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2017.
391 p. : 4.549 kbytes

Formato: PDF
ISBN 978-85-93243-34-9
DOI 10.22533/at.ed.3492208
Inclui bibliografia.

1. Cidadania. 2. Direito - Filosofia. 3. Direitos fundamentais.
4. Problemas sociais. I. Mariano, Kátia Lopes. II. Título.

CDD-323.6

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

2017

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Atena Editora
www.atenaeditora.com.br
E-mail: [contato@atenaeditora.com.br](mailto: contato@atenaeditora.com.br)

Apresentação

O Direito é um fenômeno que se verifica na realidade social e serve como um instrumento de mudança na ordem social. Os fenômenos sociais aliados à interdisciplinaridade das ciências sociais nos levam a um estudo de realidades sociais, políticas e econômicas distintas, contribuindo para o enriquecimento do conhecimento como um todo.

Fenômenos sociais e Direito é uma obra que apresenta reflexões compartilhadas por seus autores, as quais representam o resultado de estudos e pesquisas que produzem um processo de entrelace entre as Ciências Sociais e as áreas de especialidade do Direito, indo de encontro com o antigo brocado: *ubi societas, ibi jus* (onde está a sociedade está o Direito).

Este e-book possui 23 artigos científicos, cujos autores, aqui reunidos, apresentam diversos problemas e conflitos sociais passando pelas áreas do direito ambiental, constitucional, do trabalho, previdenciário, civil, penal, processual e da sociologia jurídica. Cada artigo paira sobre uma temática e instiga a curiosidade de esmiuçar conhecimentos diversos.

O propósito dessa publicação é contribuir para a divulgação e reflexão acerca dos temas abordados pelos pesquisadores, assim, proporcionando o acesso e disponibilizando o conhecimento a todos.

É nesse viés que o presente livro nos traz a organização dos textos produzidos por diversos autores inseridos em distintas instituições de ensino, nos convidando à reflexão e ao debate a respeito dos temas aqui expostos.

Que a leitura dos textos componentes da presente obra atinjam a finalidade de difundir o conhecimento, contribuindo para a exploração e troca de pensamentos que os temas apresentados propiciam.

Desejo a todos uma proveitosa leitura!

Kátia Lopes Mariano

SUMÁRIO

Apresentação.....	03
<u>CAPÍTULO I</u>	
A ATUAL SITUAÇÃO DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO: DAS MARCAS HISTÓRICAS AOS EFEITOS DA DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO <i>Ezequiel Anderson Junior e Gabriela Amorim Paviani</i>	08
<u>CAPÍTULO II</u>	
A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE DEMOCRÁTICA <i>Ana Cláudia Duarte Pinheiro e Nádilla Marques da Silva</i>	29
<u>CAPÍTULO III</u>	
A INCLUSÃO SOCIAL DOS AUTISTAS FACE À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE NA EDUCAÇÃO <i>Yuki Lopes Tamura e Leila Cleuri Pryjma</i>	43
<u>CAPÍTULO IV</u>	
A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO SOBRE A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NO ESTADO CONTEMPORÂNEO <i>Túlio Santos Caldeira</i>	58
<u>CAPÍTULO V</u>	
A INTERPRETAÇÃO DOS TERMOS DO ART. 187 DO CÓDIGO CIVIL <i>Mariana Viale Pereira</i>	74
<u>CAPÍTULO VI</u>	
A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO ACRÉSCIMO ASSISTENCIAL DE 25% PARA AS APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO <i>Douglas Santos Mezacasa e Eduardo Roberto dos Santos Beletato</i>	88
<u>CAPÍTULO VII</u>	
A VIDA DE PABLO ESCOBAR E A ESFERA PÚBLICA: DIREITO AO ESQUECIMENTO E “NECESSIDADE” DE LEMBRAR <i>Maria Cláudia Cachapuz e Clarissa Carello</i>	103
<u>CAPÍTULO VIII</u>	
CIDADANIA: O DIREITO NEGADO ÀS MULHERES <i>Naiara Coelho</i>	118
<u>CAPÍTULO IX</u>	
CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ATENDIMENTO ACAUTELATÓRIO SOB A ÓTICA DOS	

DIREITOS HUMANOS

Fernanda Ichikawa Claro Silva e Isabela Simões de Oliveira.....132

CAPÍTULO X

CRISE SISTÊMICA, AUTOPOIESE E AS MANIFESTAÇÕES POPULARES DE 2013 NO
BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR NIKLAS LUHMANN

Gualterberg Nogueira de Lima e Silva e Janaina Barcelos Corrêa.....154

CAPÍTULO XI

CRÍTICAS À PRÁTICA PROCESSUAL PENAL A PARTIR DA FILOSOFIA MADURA DE
FRIEDRICH NIETZSCHE

Alexandre de Mendonça Nascimento.....167

CAPÍTULO XII

CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E DE PERICULOSIDADE: NOVO
POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL

Angelita Caroliny Vilela Salvador.....187

CAPÍTULO XIII

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTABILIDADE COMO CAMINHO À
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

José Flôr de Medeiros Júnior.....205

CAPÍTULO XIV

ESTADO, DEMOCRACIA E DIREITO: UMA REFORMULAÇÃO DO CONCEITO DE
DEMOCRACIA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Bruno Bandeira de Vasconcelos.....222

CAPÍTULO XV

MEDIAÇÃO E JUSTIÇA: uma questão de futuro e desenvolvimento social

Elaine Cler Alexandre dos Santos e Heitor Romero Marques.....238

CAPÍTULO XVI

NANOCOSMÉTICOS E O DIREITO A INFORMAÇÃO: COMO E O QUÊ INFORMAR AO
PÚBLICO CONSUMIDOR?

*Raquel Von Hohendorff, Paulo Júnior Trindade dos Santos, Wilson Engelmann e
Daniela Regina Pellin*.....251

CAPÍTULO XVII

O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA E GRATUIDADE JUDICIÁRIA SOB A
ÓTICA DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Francisco Romero Junior e Heitor Romero Marques.....268

<u>CAPÍTULO XVIII</u>	
O DUMPING AMBIENTAL E O ÍLICO LUCRATIVO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL	
<i>Giovana Mesquita Alves Cruz e Henrique Pinho de Sousa Cruz.....</i>	281
<u>CAPÍTULO XIX</u>	
OS ATOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E AS	
POLÍTICAS PÚBLICAS: o dever de proteção e promoção	
<i>Luciana Oliveira de Campos.....</i>	294
<u>CAPÍTULO XX</u>	
OS GARIS NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS: PROCESSO DE EXCLUSÃO E	
INVISIBILIDADE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA SÓCIO-JURÍDICA	
<i>José Manfroi, Gabriela Oshiro Reynaldo e Nicolas Addor.....</i>	312
<u>CAPÍTULO XXI</u>	
OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO ATORES DO PLURALISMO JURÍDICO: NOVOS	
ATORES SOCIAIS E NOVA FONTE DE PRODUÇÃO JURÍDICA	
<i>Valquiria Palmira Cirolini Wendt e Emerson Wendt.....</i>	330
<u>CAPÍTULO XXII</u>	
POSSIBILIDADE JURÍDICA DA DESAPOSENTAÇÃO NO REGIME GERAL DE	
PREVIDÊNCIA SOCIAL	
<i>Bruna Bossay Assumpção Fassa.....</i>	344
<u>CAPÍTULO XXIII</u>	
PRECEDENTES VINCULANTES À BRASILEIRA: Da Reclamação como instrumento	
necessário à sua efetivação	
<i>Guilherme Mungo Brasil.....</i>	364
<i>Sobre a organizadora.....</i>	385
<i>Sobre os autores.....</i>	386

CAPÍTULO XIX

OS ATOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEVER DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO

Luciana Oliveira de Campos

OS ATOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEVER DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO³⁶

Luciana Oliveira de Campos

Mestre em Direito pela Universidade La Salle Canoas/RS

RESUMO: Neste estudo, que adota a metodologia da pesquisa bibliográfica, são analisados alguns aspectos do poder-dever normativo das agências reguladoras brasileiras delineado por standards legais e pelas políticas públicas que orientam e delimitam o exercício de suas atividades. Por meio das políticas públicas, são definidos objetivos, programas e metas, em regra voltados à concretização de direitos fundamentais, parâmetros que devem ser observados pelas agências reguladoras no desempenho de suas atividades, das quais dependem, muitas vezes, a efetividade destas políticas, já que muitas políticas públicas brasileiras são voltadas a setores regulados e dependem de regulamentação das agências seja no sentido de promoção, seja no sentido de proteção.

PALAVRAS-CHAVE: Agências Reguladoras; Poder Normativo; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Administrativo, cada vez mais se fala em políticas públicas, termo mais familiar aos estudiosos das ciências políticas e sociais do que dos operadores do direito, mas que se faz cada vez mais presente no universo jurídico. Neste estudo, pretende-se analisar a competência normativa das agências reguladoras frente às políticas públicas que funcionam tanto como um delimitador do ato normativo, quanto como um orientador e estipulador do dever de agir, sempre no sentido de que as políticas públicas sejam efetivas.

O fato é que não se pode falar de direitos humanos e direitos sociais sem perpassar em algum momento pelo debate acerca de políticas públicas. Nem tão pouco é possível tratar de questões relacionadas a serviços públicos e a desenvolvimento econômico e social, sem atentar para as políticas públicas. Neste ponto em particular, se destaca o papel das políticas públicas nas atividades normativas das agências reguladoras nacionais, que são responsáveis, no País, pela implementação e fiscalização de políticas públicas voltas a setores importantes, seja do ponto de vista do desenvolvimento social, seja do desenvolvimento econômico.

Desde a reforma do Estado, implementada durante os anos noventa, foram criadas diversas agências reguladoras como autarquias especiais, dotadas de instrumentos que lhe asseguram significativa autonomia, as quais assumiram o

³⁶ Artigo publicado originalmente nos Anais do Sociology of Law on the move 2016, no GT – Administração Pública e a Sociologia das Vulnerabilidades: Governança e Políticas Públicas. <http://www.sociologyoflaw.com.br/IMG_SYSTEM/26.pdf>.

poder-dever de, na forma das leis que as criaram, fazendo uso de equipe especializada, regular setores vitais para a sociedade.

Estas entidades foram criadas a partir do modelo norte-americano dos anos 30, fortemente centrado em ideias neoliberais de redução do Estado e de estimulo à sociedade a suas próprias iniciativas (SCHNEIDER, 2013, p. 27). Com o objetivo de proporcionar maior segurança aos investidores, especialmente aos internacionais, estas entidades foram concebidas para atuarem de forma altamente especializada e afastada da influência política, por isso instrumentadas para possuírem uma acentuada autonomia de modo que, embora sejam, no âmbito federal³⁷, vinculadas a Ministérios do Governo Federal, não são subordinadas a estes, nem mesmo ao Chefe do Poder Executivo.

O exercício de suas competências deve se dar na forma das leis que as instituíram e de acordo com as políticas públicas voltadas aos setores que regulam. Neste ponto, percebe-se a relevância das políticas públicas ante o poder-dever das agências reguladoras, seja para limitar sua atuação, seja para impor determinadas ações. É sobre esse viés específico que se pretende desenvolver o presente trabalho, procurando analisar o papel das políticas públicas setoriais ante a competência normativa das agências reguladoras instituídas como entidades especializadas, sem a pretensão de esgotar as matérias, mas tão somente de provocar a reflexão e o debate sobre tema de grande importância em se tratando de gestão pública, de efetivação de direitos fundamentais e desenvolvimento social.

Na primeira parte, far-se-á uma breve síntese acerca do modelo regulatório adotado no Brasil e em que condições isso ocorreu, ou seja, o que conduziu a País à reforma do Estado e à criação das agências reguladoras setoriais, que passaram a assumir importante função, seja do ponto de vista social, seja do ponto de vista econômico. Na sequência, procurar-se-á discorrer sobre a competência normativa das agências reguladoras federais a partir da análise de alguns renomados juristas sobre o tema, e, ainda, sobre o papel das políticas públicas na concretização de direitos. Por fim, procurar-se-á abordar a questão das políticas públicas como instrumento de definição de metas, objetivos e programas voltados ao bem comum frente à atividade normativa das agências reguladoras, procurando aferir o que as políticas públicas representam frente à competência normativa das agências reguladoras federais.

2. O MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Na década de 80, em países como Inglaterra, na época sob o comando da Primeira Ministra Margareth Thatcher, as ideias neoliberais começam a ganhar força

³⁷ Este trabalho tem como objeto de estudo as agências reguladoras federais. Contudo, se faz necessário registrar que existem atualmente agências reguladoras estaduais, como por exemplo, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e municipais, como por exemplo, a Agência Municipal de Regulação de Públicos de Teresina – ARSETE.

dada às dificuldades financeiras de manutenção de um Estado Providência e se propagaram pelo mundo. O Brasil, que nem ao menos havia conseguido atingir a condição de Estado Providência, neste momento também se via em meio a uma crise fiscal de grande e avassaladora proporção.

Nos anos 90, a crise se havia agravado (MOTTA, 2003, p. 42). O governo estava desprovido de recursos para arcar com os investimentos prementes necessários, sem dispor nem mesmo do mínimo para a manutenção dos serviços públicos essenciais. Ante o descontentamento generalizado da sociedade, pressionada por instituições financeiras internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional deu início a um processo de reforma do Estado, implementado de forma mais significativa na segunda metade da década de 90, durante o governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (SCHNEIDER, 2013, p. 27).

Ante a implementação de uma reforma fortemente influenciada por ideias neoliberais, o Estado deixou de ter uma administração pública centralizada, de ser um prestador de serviços públicos e um agente econômico para transformar-se em um Estado Gestor e atuar por meio de uma administração pública descentralizada. Entre os anos de 1995 e 2002, inúmeras medidas foram adotas com vista à transformação do Estado, incluindo Emendas à Constituição, aprovação de diversas leis, como a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos e a criação de agências reguladoras voltadas a diversos setores.

As agências brasileiras foram concebidas a partir do modelo norte-americano de agências independentes, dotadas de importante grau de autonomia e corpo técnico especializado. A motivação expressada pelo governo à época para justificar estas mudanças girava em torno da necessidade de assegurar maior estabilidade econômica e elevar o grau de confiabilidade do mercado internacional, apontando como objetivo atração de investimentos voltados, tanto à prestação de serviços públicos, quanto a setores econômicos eleitos como estratégicos para o desenvolvimento do País.

A opção brasileira pelo modelo de regulação por agências independentes, fortemente sustentadas no domínio da técnica, em que o termo independente significa autonomia, notadamente política, da entidade reguladora ante o governo, foi imposta por agentes internacionais, dentre eles o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI, como condição a ser cumprida para viabilizar futuros financiamentos. Fernando Herren Aguillar, em sua obra Controle Social dos Serviços Públicos, cita trecho de um relatório do Banco Mundial dirigido ao setor elétrico (primeiro a ser regulado por agência no Brasil), no qual a regulação do setor é colocada como condição para financiamento:

Uma exigência para qualquer empréstimo no setor elétrico será um movimento explícito do país rumo ao estabelecimento de um quadro jurídico e processos regulatórios satisfatórios para o Banco. Para este fim, em conjunção com outras iniciativas de âmbito econômico, o Banco exigirá dos países que estabeleçam processos regulatórios transparentes que sejam claramente independentes dos fornecedores de energia e que

evitem interferência governamental nas operações cotidianas da companhia (pouco importando se a empresa é privada ou pública).

O papel dual do governo como operador e titular de serviços públicos conduziu o governo a intervenções frequentes nas operações do setor elétrico. Há, portanto, necessariamente de se definir alguma forma de corpo regulatório como parte de um esforço governamental para redefinir os papéis respectivos do governo, concessionário e consumidores. Isso implica em uma mudança do tipo monolítico de gestão governamental, em direção a sistemas mais descentralizados e baseados no mercado. (WORLD BANK, 1993 apud AGUILAR, 1999, p. 233-234)

Desta forma, as agências nacionais foram criadas para funcionarem como uma espécie de “blindagem institucional de um modelo, que resistisse até uma vitória de um partido de esquerda em eleição futura” (BINENBOJM, 2014, p. 287), assegurada sobretudo pela autonomia para o exercício de suas atividades, afastando a interferência política até mesmo do Presidente da República, tudo em nome da estabilidade econômica.

Para assegurar essa autonomia em face dos agentes políticos tais entidades foram constituídas na forma de autarquias especiais, com algumas particularidades como a independência dos seus dirigentes, os quais são nomeados pelo Presidente da República para o exercício do mandato intercalado, por prazo determinado e, em que pese, serem ocupantes de cargo em comissão, não podem ser destituídos do mandato, salvo mediante procedimento formal e decisão devidamente motivada (JUSTEN FILHO 2002, p. 460-472).

Além disso, existem outros elementos que somam no reforço da autonomia das reguladoras, que são: receita vinculada que assegura independência financeira; a não sujeição de suas decisões à interposição de recurso hierárquico ao Ministério a que estão vinculadas e, ainda, quadro de pessoal composto por especialistas que farão uso da técnica no exercício da regulação, entendida por alguns juristas, como Marçal Justen Filho (2002, p. 518), como discricionariedade técnica.

As agências, de modo geral, regulam setores complexos e, para tanto, lhes são atribuídas diversas competências que compreendem desde a competência normativa até a de fiscalização. Dos temas mais polêmicos e controvertidos sobre as agências reguladoras, e, ainda atual, diz respeito a competência normativa ou regulamentar propriamente dita.

3. A COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Muitos renomados juristas já se debruçaram sobre a questão da competência normativa das reguladoras, divergindo em alguns pontos e convergindo em outros, ou melhor, convergindo no que é fundamental, ou seja, sobre a possibilidade jurídica do exercício da regulação por parte destas entidades, bem como acerca dos limites a que estão adstritas. Como apontado por Luís Roberto Barroso (2002, P. 223), o ponto central acerca do poder normativo das agências brasileiras é a sua (in)compatibilidade com o princípio constitucional da legalidade, cuja solução, na sua

concepção, passar por uma flexibilização legítima, situação em que a definição dos limites desta flexibilização é crucial.

Seguindo este raciocínio, como aponta Adriana Maurano (2006, p. 163), o princípio da legalidade deve ser interpretado conforme a constituição, o que significa reconhecer que o Poder Legislativo tem a competência geral para legislar, o que não inviabiliza a complementação do sentido da lei por “outras figuras normativas”. Ainda sobre o viés da atividade normativa das agências, frente ao princípio da legalidade e da separação dos poderes, importante trazer à baila argumento de Lais Calil (2006, p. 175), a qual sustenta que tais entidades possuem competência definida nas leis que as criam, cuja atuação tem limites impostos de forma hierárquica, o que significa além da conformação com as leis instituidoras devem observar os regulamentos presidenciais.

Ainda no que tange à conformidade legal, Marco Juruena Villela Souto (2006, p. 126-128) destaca a constitucionalidade da atividade reguladora, com amparo no art. 174 da Constituição Federal, a ser exercida na forma do art. 24, inciso I, também da Constituição Federal, negando a hipótese de se tratar de usurpação da função legislativa ou, ainda, de delegação de poderes, asseverando ser uma atividade administrativa que impõe, na visão do autor, além da conformidade com a lei, a consonância com os regulamentos do Poder Executivo.

Seguindo a linha de que inexiste usurpação de função, seja do Poder Legislativo, seja do Poder Executivo, Sérgio Guerra (2004, p. 42-43) afirma existir de fato um “poder-dever de exercer uma função normativa secundária”³⁸, impondo-se a harmonia com as normas hierarquicamente superiores.

O Jurista Marçal Justen Filho (2002, p. 519), da mesma forma fala sobre a constitucionalidade da competência normativa das reguladoras com amparo no art. 84 da Constituição Federal, sustentando não ser competência privativa do Presidente da República, o que facilita à delegação às agências. Contudo, segundo o autor tem a natureza de competência normativa derivada, impondo “a necessidade de compatibilidade da norma administrativa com a norma legal no tocante a conteúdo, espírito e finalidade”, o que significa que o espaço de atuação é limitado nos termos da lei (JUSTEN FILHO, 2002, p. 517). No mesmo sentido, argumenta Leila Cuéllar (2001, p. 116-128), ao afirmar que as agências possuem competência regulamentar, a qual não é exclusiva do Poder Executivo. A autora ressalta a relevância de atenção às limitações impostas à atividade regulamentar destas entidades consubstanciados em: não inovação de forma absoluta, conformidade com a lei e o direito, respeito ao princípio da tipicidade, não restrição de liberdade, igualdade e propriedade ou alteração do estado de pessoas, bem como a não retroação.

Ainda no que concerne à legalidade, interessante trazer o entendimento de Egon Bockmann Moreira (2006, p. 190) para quem as reguladoras brasileiras

³⁸ O autor sustenta ser uma função normativa secundária, porque a função primária é competência do Poder Legislativo. (GUERRA, Sérgio. Introdução ao Direito das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, p. 42-43).

produzem normas gerais e abstratas, semelhante ao regulamento autônomo esclarecendo que apenas se parecem com regulamentos autônomos já que este tipo de regulamento não existe no Brasil. Esse entendimento advém, segundo o autor, do fato de que o poder-dever das reguladoras, ao mesmo tempo em que deve estar de acordo com a lei, não se restringe a um simples regulamento executivo, mas sim, deve ser complementar às normas primárias.

De forma similar, Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2006, p. 283) destaca que não é caso de delegação legislativa porque não há renúncia de competência pelo legislador, o que impõe a interpretação do poder regulamentar destas entidades como “forma de delegação inominada” a ser exercida para implementar e/ou complementar o que o autor denomina leis-quadro, que são conceitos indeterminados por meio das quais o Poder Legislativo concede às agências a competência de “regulamentação complementar”.

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2007, p. 234) vislumbra uma competência mais aberta, sustentando ser caso de “deslegalização”, a ser entendida como um tipo de delegação para exercício por parte das agências de atividade técnica apartada da influência das autoridades políticas, tendo como limite apenas a não alteração, nem derrogação de leis. Por fim, importante trazer à luz, de forma sucinta, o posicionamento de Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 288) para quem os atos regulatórios oriundos das agências reguladoras são atos administrativos “de execução” amparados no art. 84, IV, da Constituição Federal, por entender não se tratar de competência regulamentar exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Das referências supracitadas se pode extrair que existe, independente do enquadramento pontual que cada autor faz da competência normativa das agências reguladoras, determinado consenso de que, no exercício, desta competência devem ser observadas as formas e limites fixados pelas leis que as instituíram, assim como os fixados na forma de standards por outros diplomas legais, e ainda, pelas políticas públicas setoriais.

É atribuído às agências brasileiras a regulação notadamente em três campos, definidos por Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 27), como: regulação dos monopólios, regulação para a competição e regulação dos serviços públicos.

Desta breve síntese se pode extrair de antemão o potencial, a importância e a complexidade da atuação das reguladoras para a sociedade brasileira, a exemplo da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a qual, na forma do art. 2º da Lei nº 9.427/96, tem como finalidade a regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, de acordo com as políticas e diretrizes do governo e da Agência Nacional de Águas - ANA definida no art. 1º da Lei nº 9.984/00, como entidade de nível federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Quando se fala sobre competência normativa das agências reguladoras, tanto no que tange à forma, quanto aos limites de atuação, especialmente naquilo que é imposto pelas políticas públicas, é preciso ter presente o fato de que, em geral, as políticas públicas estão relacionadas à promoção de direitos humanos, de direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.

É do texto constitucional que vem o dever de atuação vinculada à proteção e à promoção de direitos e garantias fundamentais imposto a todos os agentes públicos, de todas as esferas de poder, incluindo as agências reguladoras, as quais têm o poder-dever de agir na forma das leis que as instituíram e em consonância com o ordenamento jurídico.

No Estado Democrático de Direito existem elementos característicos do Estado de Direito, ou Estado Liberal, o qual foi concebido como forma de estabelecer alguns limites à monarquia absolutista, cujos traços principais estão no império da lei, na divisão dos poderes e nos direitos de liberdade. Também é permeado por elementos oriundos do Estado Providência, ou Estado Social, forte na garantia de direitos fundamentais, incluindo direitos sociais e regime político democrático, aspecto sobre o qual as políticas públicas são instrumentos essenciais para a efetivação destes direitos.

Com o advento das constituições rígidas, elevadas à condição de norma suprema, que abrigam em seus textos, como no caso da Constituição Federal brasileira de 1988, princípios, direitos e garantias fundamentais, impõe-se a todos os gestores públicos um agir conforme a constituição, o que significa um dever de proteção e promoção dos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional.

Ante essa elevação de direitos e garantias fundamentais ao texto constitucional, posto como norma suprema, o garantismo é trabalhado por Luigi Ferrajoli (FERRAJOLI, 2015, p. 31) como um novo paradigma teórico geral, entendido como “o conjunto dos limites e dos vínculos impostos a quaisquer poderes, idôneos e a garantir a máxima efetividade de todos os direitos e de todas as promessas constitucionais”.

A supremacia do texto constitucional e a vinculação dos atos de todo o Poder Público deve ser interpretada de forma ampla, ou seja, imposta a todas as esferas do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo. Ao discorrer especificamente sobre a vinculação dos atos normativos emitidos por todas as esferas e entidades do poder público, José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 441) destaca que “a constituição aponta para a vinculação de todos os actos normativos através de direitos, liberdade e garantias. Incluem-se os actos praticados por entidades públicas (leis, regulamentos, estatutos) ”.

Na mesma linha, Clémerson Merlin Clève (2003, p.292/293) sustenta que o termo vinculação tem a conotação ampla, no sentido de que todos os atos, de todos os agentes públicos, de forma indistinta, estão vinculados aos direitos fundamentais

assegurados na Constituição brasileira, a qual, “desde logo retirou do mundo político, da esfera da disputabilidade política, aquilo que é nuclear para nós, os integrantes da comunidade republicana brasileira”.

Os direitos fundamentais positivados na Constituição possuem, segundo juristas renomados como Canotilho³⁹ e Ingo Salet⁴⁰, duas dimensões, a subjetiva e objetiva, onde, em apartada síntese, a dimensão subjetiva é aquela em que os direitos fundamentais são vistos em relação ao indivíduo, enquanto que a dimensão objetiva é aquela em que os direitos fundamentais são relacionados aos objetivos da coletividade, da comunidade, do interesse público. (CANOTILHO, 2003, p. 1256).

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado, além do dever de não agir consubstanciado no dever de não atuação negativa, também o dever de agir posto como dever de atuação positiva, voltada à implementação das políticas públicas destinadas à efetivação destes direitos, e por fim, inclui ainda, o dever de proteção destes direitos em face à conduta de particulares que inviabilizem ou prejudiquem a efetivação destes direitos. (SARLET, 2015, p. 197).

Os direitos fundamentais, notadamente os direitos sociais, demandam atuação voltada à promoção destes direitos tutelares da dignidade humana, cenário em que as políticas públicas têm um papel fundamental. Como bem observa Vanice Regina Lírio do Valle (2009, p. 143) as políticas públicas formam quadros normativos de conduta do Estado e por isso possuem caráter instrumental, e como tal, passam a funcionar como propulsoras do “cumprimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais” tendo como “força motriz” o interesse coletivo.

Há relação direta entre concretização de alguns direitos fundamentais, especialmente os sociais, com políticas públicas. É o que destaca Patrícia Helena Massa Arzabe (2001, p. 32) segundo a qual a efetividade de determinados direitos fundamentais exigem atuação positiva do Estado, como os direitos sociais, está diretamente relacionada a implementação de políticas públicas, destacando que:

A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, como trabalho (renda), educação, saúde, moradia, alimentação, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o acesso a esses direitos e à vida digna, criam sérios obstáculos ao exercício de todos os outros direitos humanos e fundamentais, das liberdades. Para que os direitos humanos não sejam violados, então, é necessária a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas para a realização desses direitos. (ARZABE, 2001, p. 32).

A relação existente entre direitos humanos e políticas públicas também é

³⁹ In CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003

⁴⁰ In SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12^a edição. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

tema sobre o qual discorre Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 13) a qual considera que “uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos”, contexto em que as políticas públicas funcionam como instrumentos por meio do qual são condensadas as demandas relacionadas a objetivos comuns.

Ainda sobre a instrumentalização das políticas públicas, Augusto Martinez Perez Filho (2010, p. 219) esclarece que são programas e ações desenvolvidas pelo gestor público o qual, “lançando mão do arcabouço jurídico instrumental à sua disposição, busca desenvolver projetos e adotar medidas que visem ao atendimento das necessidades dos administrados”.

No que diz respeito pontualmente sobre a forma exterior das políticas públicas, como elucida Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 11), é preciso ter presente que elas podem ser encontradas em diversos e distintos instrumentos legais, como no próprio texto constitucional, em leis, em instrumentos normativos infralegais, inclusive em contratos, como no caso dos contratos de concessões de serviços públicos.

Uma vez definidas as políticas públicas, restam fixar metas a serem alcançadas, recursos disponibilizados, bem como os procedimentos definidos. Contudo, isso não esgota o dever do Estado, é preciso efetividade, o que impõe um dever de agir a toda a Administração Pública, de todas as esferas do Poder Público. (BUCCI, 2001, p. 13).

Glauco Martins Guerra (2003, p. 361), ao discorrer sobre a sistematização jurídica das políticas públicas proposta por Maria Paula Dallari Bucci⁴¹ em sua Tese de Doutorado intitulada Direito Administrativo e Políticas Públicas, diz vislumbrar, nas agências reguladoras, o potencial de formação de “instrumentos jurídicos de capacidade cogente” de implementação das políticas públicas setoriais, e ainda, de efetivação de programas, projetos, bem como ações voltadas à promoção do interesse público.

Como se vê, deve haver políticas públicas voltadas à proteção e promoção dos direitos e garantias constitucionais assegurados a todos os cidadãos, panorama em que as agências reguladoras brasileiras devem cumprir um papel de notória relevância. Com propriedade, Gustavo Binembojm (2014, p. 317) ressalta a importância das agências como instrumentos administrativos de gestão da defesa, proteção e promoção de direitos fundamentais, o que inclui as políticas públicas como instrumentos que imprime o dever de implementação e de fiscalização.

⁴¹ O autor faz referência a Tese de Doutorado defendida por Maria Paula Dallari Bucci na Universidade de São Paulo, no ano de 2002, intitulada Direito Administrativo e Políticas Públicas. In GUERRA, Glauco Martins. Agências reguladoras no Brasil: princípio da legalidade e regulação. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) Direito Regulatório: temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PODER-DEVER DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Como já se abordou anteriormente, o Estado, ao se transformar em Regulador, deixou de atuar diretamente e passou a intervir na iniciativa privada como meio de obter um equilíbrio entre o liberalismo e o Estado Social, contexto em que, de forma indireta, procura assegurar a efetividade dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal. (MARTINS, 2010, p. 120-122).

Atribuir às agências competência regulamentar foi o instrumento eleito para assegurar esse resultado, as quais possuem o poder-dever de, por meio de uma gestão especializada, agir com vista à promoção de políticas públicas, e ainda, de proteção, observando, inclusive, para que seus próprios atos regulatórios não interfiram de forma negativa nos processos de implementação de políticas públicas, como por exemplo, a definição de tarifas de serviços públicos desconsiderando a política pública de tarifas módicas e universalização.

Em se tratando de atividade reguladora, gestão especializada significa a sobreposição dos conhecimentos técnicos (atividade de especialistas) sobre questões de ordem política, o que inflige às reguladoras um espaço preestabelecido para o exercício de suas atividades. Esta delimitação de espaço se dá por meio de standards definidos em lei⁴²e pelas políticas públicas, o que está longe de ser um espaço pequeno e de pouca relevância. Ao contrário, a gestão de setores chave da economia e de serviços públicos essenciais é atualmente (desde meados da década de 90) atribuída a estas entidades tidas como “independentes”.

O órgão regulador deverá ter sempre presente, no exercício de sua atividade, incluindo a regulamentação de caráter complementar, as políticas públicas relacionadas ao setor que regula. Neste ínterim, relevante trazer reflexão proposta por Leonel Pires Ohlweiler (2007, p. 270) ao discorrer sobre políticas públicas, o qual destaca a importância de que sejam políticas sérias, com potencial de conduzir “os cidadãos para uma instância de autonomização, na qual eles possam acontecer como cidadãos, com-os-outros-cidadãos e na sociedade democrática”.

Quando se pensa em política pública como instrumento de autonomização dos indivíduos num Estado gestor, que deixou de atuar de forma direta e passou à condição de regulador, onde o exercício da regulação se dá por meio de entidades detentoras de autonomia reforçada, de pronto se vislumbra a importância de processos sérios de definição de políticas públicas que serão balizadoras do agir das agências e, por óbvio, funcionarão como orientadoras e estipuladoras do dever de agir, que pode ser voltado à promoção e/ou à proteção.

Como bem argumentado por Maria Paula (2001, p. 13), até aquelas políticas

⁴² Na interpretação de Alexandre Santos de Aragão as leis que atribuem poder normativo às agências reguladoras “possuem baixa densidade normativa, a fim de – ao estabelecer finalidade e parâmetros genéricos – propiciar, em maior ou em menor escala, o desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com maior autonomia e agilidade, regular a complexa e dinâmica realidade social subjacente”. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 439).

públicas, que não guardam relação direta com a efetivação de direitos humanos, devem ser vistas como políticas sociais, como por exemplo, algumas políticas setoriais como as do setor de energia elétrica, as quais não parecem estar diretamente relacionadas com os direitos humanos, mas que guardam “um componente finalístico” que, no exemplo em questão, consiste no fornecimento de energia elétrica como meio essencial para garantir a dignidade humana.

Mesmo os direitos fundamentais, que a princípio parecem impor ao Estado apenas a abstenção (não agir), como, por exemplo, o direito de livre locomoção (ir e vir), o qual exigiria, em tese, apenas a ação do titular do direito, por vezes, a sua efetividade carece da atuação do Poder Público e da definição de políticas públicas, como a promoção de transporte público coletivo acessível, considerando, neste aspecto, disponibilidade e custo da tarifa. (CLÈVE, 2006, p. 02).

Tanto as políticas públicas do setor elétrico quanto as do transporte público são exemplos, dentre tantas outras, de políticas cuja implementação e fiscalização são atribuídas, se não na integralidade, ao menos em grande parte, às agências reguladoras do setor, ou seja, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e Agência Nacional de Transportes Terrestre – ANTT, respectivamente.

A efetividade de algumas políticas públicas de extrema relevância para o desenvolvimento social, diretamente relacionadas à dignidade humana, depende da atividade reguladora das agências, como por exemplo, os serviços públicos que foram privatizados sob o argumento de que o Estado atuaria como gestor e asseguraria, por exemplo, a universalização, como no caso do fornecimento de energia elétrica, cujas políticas públicas de grande relevância, notadamente a de universalização do acesso e do uso de energia, é atividade da alçada da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a qual é diretamente responsável pela implementação e fiscalização, ou seja, pela efetividade desta política.

O dinamismo das políticas públicas é uma de suas particularidades a qual conduz a se vislumbrar no poder normativo das agências, um importante instrumento para implementação das políticas afetas às suas áreas de regulação, isso porque, em regra, estas entidades dispõem de estrutura e pessoal especializado, em tese, amplamente capacitados para o exercício de uma atividade reguladora eficiente (MARTINS, 2010, p. 135). Vale registrar que a necessidade de uma gestão eficiente, capaz de exercer a atividade de regulação em uma sociedade complexa e dinâmica, em que as necessidades são múltiplas e por vezes até divergentes, justificou, em parte, a constituição das reguladoras como entidades detentoras de corpo técnico especializado.

Outro aspecto importante a ser considerado é que ao transferir a implementação de políticas públicas às agências, o governo tem a possibilidade de desonerar-se dos custos, se não totalmente ao menos parcialmente, porque pode passar os custos referentes à implementação e manutenção das políticas públicas, como por exemplo, dos serviços públicos aos concessionários ou permissionários.

Um exemplo que ilustra bem, tanto a questão do custeio, quanto da atuação normativa da reguladora, é a política pública de universalização de serviço público de energia elétrica que teve início com a Lei n.º 10.438/2002, cujas metas

estabelecidas, em síntese, eram voltadas ao acesso de população urbana e rural à energia elétrica, sendo que as despesas eram atribuídas, na forma do art. 14, às concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica. Ocorre que, em 2003, houve o Poder Executivo fazer alterações nesta política ao lançar o Programa Luz para Todos, por meio do Decreto 4.873, cujas condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização foram fixadas pela Resolução Normativa 223/2003 da ANEEL. O Programa, que continha metas mais ambiciosas, passou a contar com diversas fontes de recursos como: as oriundas de fundos setoriais de energia para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Reserva Global de Reversão (RGR), de governos estaduais e de distribuidoras de energia⁴³.

A instituição das agências dotadas de autonomia reforçada para exercerem a regulação de diversos setores no País não exclui a legitimidade do governo eleito de definir políticas públicas e o dever da reguladora de agir conforme estas políticas. Sobre esse ponto em especial, Floriano de Azevedo Marques Neto (2005, p. 92) ressalta com propriedade que as agências não são “instância institucional de definição de políticas”, são entidades incumbidas da efetivação, de modo que sua liberdade de atuação, ou melhor, a sua discricionariedade é circunscrita pelos objetos, diretrizes, programas e tudo o mais que é fixado por meio políticas públicas, sem possibilidade de alteração destas políticas ou mesmo de descumprimento.

Conforme oportunamente apontado por Fernando Quadros da Silva (2014, p. 91 e 96), a inércia regulatória das agências na implementação de políticas públicas pode conduzir à judicialização e até mesmo à responsabilização do agente público. Um exemplo que o autor traz são as ações judiciais que têm como objeto o direito dos idosos a tarifas reduzidas no transporte coletivo interestadual, ante as quais o STJ já firmou posicionamento sobre a reserva de ao menos duas vagas gratuitas, por ônibus, a serem destinadas a pessoas idosas cuja renda seja igual ou inferior a dois salários mínimos, e ainda, no caso da demanda exceder o número de duas vagas, assegurar a todos os demais idosos, com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, o desconto de no mínimo 50% do valor da passagem.

Nestas ações como, por exemplo, no REsp 1054390/DF⁴⁴, em que é recorrida a Agência Nacional de Transportes Terrestre – ANTT e recorrente uma prestadora de serviços de transporte intermunicipal a qual argumenta que o benefício de transporte gratuito para idosos só pode ser exigido após a criação da fonte de custeio ante ao que a Ministra Relatora Denise Arruda aponta diplomas legais e Resolução Normativa da Agência Reguladora (Resolução 1.692/2006- ANTT) que regulamenta a matéria, conduzindo ao julgamento por unanimidade no sentido de negar

⁴³ Consta no sitio do Ministério de Minas e Energia informações sobre o Programa Luz para Todos, dentre as quais dados referentes ao custeio do Programa, de onde se destaca que “os investimentos chegam a R\$ 22,7 bilhões. Desses R\$ 16,8 bilhões são recursos do Governo Federal”. Disponível em: <https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp>. Acesso em: 24 mai. 2016.

⁴⁴ Recurso Especial Nº 1.054.390 - DF (2008/0097844-6) Relatora: Ministra Denise Arruda. Recorrente: Rápido Marajo Ltda Recorrido : Agência Nacional De Transportes Terrestres – ANTT Recorrido : União. Julgamento em 19/11/2009.

provimento ao recurso interposto.

Como resta evidenciado pelo exemplo exposto, o ato administrativo normativo da Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT foi elemento reconhecido como fundamental na efetivação do direito do idoso consagrado em lei, em absoluta consonância com o texto constitucional com os direitos humanos, o que por si demonstra não só o potencial, mas, acima de tudo, a importância dos atos normativos das reguladoras para a efetividade de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato de as agências reguladoras brasileiras terem sido constituídas num momento em que foram reduzidas as atividades estatais diretas e concebidas como entidades detentoras de autonomia reforçada, altamente especializada, não as isenta de todas as responsabilidades atribuídas ao gestor público, especialmente aquelas afetas a direitos fundamentais, direitos sociais, consagrados no texto constitucional e objeto de políticas públicas.

Não são entidades independentes para o exercício de suas atividades pautadas exclusivamente em parâmetros técnicos e de mercado. Seu agir é delimitado por standards legais e pelas políticas públicas. Pode-se dizer, inclusive, que a existência das reguladoras está substancialmente relacionada com as demandas de um Estado Social, devendo manter o equilíbrio entre a liberdade do mercado e as necessidades da sociedade, não fosse assim não haveria necessidade de constituição de agências, já que, de acordo com o conceito básico do liberalismo, o mercado é capaz de regular-se sozinho.

A atividade normativa das agências reguladoras tem o potencial de interferir diretamente na vida dos indivíduos, bem como de comunidades e, até mesmo, de toda a sociedade. A exemplo disso, basta considerar o setor elétrico brasileiro regulado pela ANEEL, os recursos hídricos regulados pela ANA, o transporte coletivo regulado pela ANTT. Com maior ou menor potencial, todas as agências reguladoras possuem um papel de grande relevância na implementação de políticas públicas.

Regular mercados competitivos e prestação de serviços entregues à iniciativa privada frente a políticas públicas que têm como objetivo assegurar, por exemplo, a efetividade de direitos sociais. Impõe às reguladoras o exercício do poder-dever de editar atos normativos complementares de forma comprometida e eficiente, onde eficiência significa regulação equilibrada que assegure a implementação e/ou proteção destas políticas.

O dever das reguladoras imposto pelas políticas públicas comprehende tanto a promoção, quanto proteção, ou seja, sua atuação especializada, pautada pela técnica deve ser voltada à efetivação das políticas públicas, o que por vez pode até mesmo significar uma redução da discricionariedade. O fato é que a sua competência deve ser exercida de forma a dar efetividade às políticas públicas, o que incluiu aferir se é necessária a promoção ou a proteção, ou ainda, a promoção e a proteção.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Fernando Herren. **O Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas in BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. Cadernos Pólis, 2 Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>>. Acesso em 13 mai. 2016.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n.56, 2002.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. **Resolução Normativa nº 223/2003**. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bres2003223.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRASIL. ANTT. **Resolução Normativa n.1692/2006**. Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/siteantigo/siteantigo.mppe.mp.br/uploads/KWux7F8dbFWDxSrx7MAujA/HbY3wFhWdQ25tIL6JTqAHQ/DOE_-_MPPE-22-06-2013.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm> Acesso em 18 mai. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em 18 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.438/2002. Cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dentre outras disposições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10438.htm>. Acesso em 24 mai. 2016.

BRASIL, DECRETO 4.873/2003. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica. Disponível em: <Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica>. Acesso em 24 mai. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.054.390 - DF** (2008/0097844-6) Recorrente: Rápido Marajo Ltda Recorrido: Agência Nacional De Transportes Terrestres – ANTT Recorrido: União. Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília. Julgamento em 19/11/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=passagem+e+idoso&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>>. Acesso em 24 mai. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2 disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>>. Acesso em 13 mai. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALIL, Laís. O Poder Normativo das Agências Reguladoras em face dos Princípios da Legalidade e da Separação dos Poderes. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **As Agências Reguladoras e Democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. v. 54, p. 28-39, 2006. <<http://www.clemersoncleve.adv.br/wp-content/uploads/2013/04/A-efic%C3%A1cia-dos-direitos-fundamentais-sociais.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015.

_____. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. v. 3, p. 289-300, 2003. <http://www.clemersoncleve.adv.br/wp-content/uploads/2013/04/2003-O-desafio-da-efeitividade-dos-direitos-fundamentais-sociais.pdf> > Acesso em 24 abr. 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução de Alexandre Araújo de Souza e outros. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O Poder Normativo das Agências Reguladoras à Luz do Princípio da Eficiência. In ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. Controle judicial de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2005.

GUERRA, Sérgio. **Introdução ao Direito das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MARATINS, Marcio Sampaio Mesquita. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) do Programa de Pós-Graduação em Direito Universidade Federal do Ceará Faculdade de Direito, Fortaleza, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MAURANO, Adriana. **A Função Normativa das Agências Reguladoras no Brasil e o Princípio da Legalidade**. São Paulo: Scortecci, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à Competência Normativa das Agências Reguladoras in ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 13^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003.

OHLWEILER, Leonel Pires. A Construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, ano 6, nº 6, jan./dez. 2007. Disponível em:
<http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14868/8423>. Acesso em 25 mar. 2016.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. Políticas Públicas e Agências Reguladoras. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, A. 14 n. 20, p. 01-348, 2010. Disponível em:
[file:///C:/Users/Luciana/Downloads/252-921-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Luciana/Downloads/252-921-1-PB%20(2).pdf). Acesso em 25 mar. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12^a edição. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

SCHNEIDER, Yuri. **Agências reguladoras e democracia**: a necessária aplicação do modelo de democracia cooperativa reflexiva do conhecimento para legitimação de sua atuação. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

SILVA, Fernando Quadros da. Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT. In Freitas, Vladimir Passos de, SILVA, Fernando Quadros da (Coor.) **Agências Reguladoras no Direito Brasileiro: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SOUTO, Marco Juruena Villela. Extensão do Poder Normativo das Agências Reguladoras. In ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

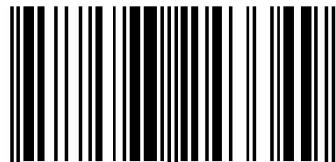
VALLE, Regina Lírio do. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ABSTRACT: In this study, which adopts the bibliographic research methodology, will be analyzed some aspects of the normative authority-duty of the Brazilian regulatory agencies, outlined by legal standards and the public policies that guide and delimit the exercise of its activities. Through public policies, objectives, programs and targets are defined, as a rule aimed at the realization of fundamental rights, parameters that must be observed by the regulatory agencies in the performance of their activities, which often depend on the effectiveness of these policies since many Brazilian public policies are directed to regulated sectors and depend on regulation of the agencies either in the sense of promotion or in the sense of protection.

KEYWORDS: Regulatory Agencies; Normative Power; Public policies.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-93243-34-9



9 788593 243349