



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

**O CONTROLE LEGISLATIVO SOBRE A ANEEL:** mapeamento e implicações dos projetos  
de decretos legislativos entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024

Ricardo Lavorato Tili  
Profa. Dra. Karin Kassmayer

Brasília  
2025

**RICARDO LAVORATO TILI**

**O CONTROLE LEGISLATIVO SOBRE A ANEEL: mapeamento e implicações dos projetos de decretos legislativos entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Karin Kassmayer

Código de catalogação na publicação – CIP

T573c Tili, Ricardo Lavorato

O controle legislativo sobre a ANEEL: mapeamento e implicações dos projetos e decretos legislativos entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024. / Ricardo Lavorato Tili — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

125 f. : il.; color.

Orientadora: Profa. Dra. Karin Kassmayer

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Poder legislativo. 2. Agência reguladora. 3. Decreto legislativo.

I.Título

CDDir 341.252

RICARDO LAVORATO TILI

**O CONTROLE LEGISLATIVO SOBRE A ANEEL:** mapeamento e implicações dos projetos de decretos legislativos entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Karin Kassmayer

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Karin Kassmayer  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

Examinador 1

---

Examinador 2

À minha amada esposa Stefânia, por ser  
minha fonte de inspiração, força e apoio  
incondicional em todos os momentos da  
minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, pela paciência, dedicação e conhecimento compartilhado ao longo desta jornada acadêmica. Suas orientações foram fundamentais para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa.

Aos professores do programa, que contribuíram significativamente para minha formação acadêmica através de suas aulas, discussões e reflexões que enriqueceram minha compreensão sobre o tema.

Aos colegas de turma, pelas trocas de experiências, debates enriquecedores e apoio mútuo durante todo o percurso do mestrado. A convivência acadêmica foi essencial para o crescimento intelectual.

À equipe do gabinete, pela compreensão e apoio demonstrados durante este período. Agradeço pela paciência em ouvir minhas reflexões sobre a pesquisa e por todo o suporte oferecido para que eu pudesse conciliar as atividades profissionais com os estudos.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação, minha sincera gratidão.

Obrigado!

## RESUMO

Esta dissertação investiga a fundamentação jurídica utilizada pelo Congresso Nacional, ao propor Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) para sustar atos normativos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O recorte temporal de 2018 a 2024, justifica-se pela existência de estudos consolidados sobre períodos anteriores, permitindo a continuidade e atualização das pesquisas já realizadas na área. A partir de uma análise documental qualitativa das proposições legislativas, identificou-se que a maioria dos PDLs carece de justificativa jurídica consistente, prevalecendo motivações de natureza política em sua formulação. Os resultados evidenciam o uso do PDL principalmente como instrumento de pressão política, desviando-se de sua finalidade constitucional de controle com fundamentação jurídica. Esta prática pode comprometer a autonomia técnica da ANEEL, pois orienta decisões regulatórias a priorizarem considerações políticas em detrimento de critérios técnicos especializados, prejudicando a estabilidade e previsibilidade do ambiente regulatório. A pesquisa corrobora a literatura especializada, demonstrando a persistência do uso estratégico dos PDLs como mecanismo de interferência na autonomia decisória da agência reguladora, o que potencialmente fragiliza a qualidade técnica e a independência do processo regulatório no setor energético.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder Legislativo; projeto de decreto legislativo; agência reguladora; Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

## **ABSTRACT**

This dissertation investigates the legal grounds used by the National Congress when proposing Legislative Decree Projects (PDLs) to suspend normative acts of the National Electric Energy Agency (ANEEL). The timeframe from 2018 to 2024 is justified by the existence of consolidated studies on previous periods, allowing for continuity and updating of research already conducted in the area. Through qualitative documentary analysis of legislative proposals, it was identified that most PDLs lack consistent legal justification, with political motivations prevailing in their formulation. The results demonstrate the use of PDLs primarily as instruments of political pressure, deviating from their constitutional purpose of control with legal basis. This practice can compromise ANEEL's technical autonomy, as it guides regulatory decisions to prioritize political considerations over specialized technical criteria, harming the stability and predictability of the regulatory environment. The research corroborates specialized literature, demonstrating the persistent strategic use of PDLs as mechanisms of interference in the regulatory agency's decision-making autonomy, potentially weakening the technical quality and independence of the regulatory process in the energy sector.

**KEYWORDS:** legislative branch; legislative decree project; regulatory agency; National Electric Energy Agency (ANEEL).

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ENTENDENDO AS AGÊNCIAS REGULADORAS .....	15
2.1 Surgimento, conceituação e características das agências reguladoras no Brasil.....	15
2.2 O poder normativo das agências reguladoras .....	28
2.2.1 A análise detalhada da autonomia das agências reguladoras .....	35
2.3 Formas de controle do poder normativo das agências reguladoras .....	38
2.3.1 Delimitação do termo “controle” .....	39
2.3.2 Controle pelo Poder Executivo.....	41
2.3.3 Controle pelo Poder Judiciário .....	44
2.3.4 Controle pelo Tribunal de Contas da União (TCU) .....	47
2.3.5 Outras formas de controle.....	48
3 O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO.....	52
3.1 As ferramentas do Legislativo brasileiro para o controle das agências reguladoras .....	53
3.2 Avocação legislativa e o Projeto de Decreto Legislativo .....	57
3.3 O mito da neutralidade técnica das agências reguladoras .....	66
4 ANÁLISE QUANTI-QUALITATIVA DOS PDLs CONTRA ATOS NORMATIVOS DA ANEEL .....	76
4.1 Os PDLs contra atos de agências apresentados entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024...	76
4.2 Análise dos PDLs focados na ANEEL .....	88
5 CONCLUSÃO: REFLEXÕES E CAMINHOS FUTUROS .....	95
REFERÊNCIAS .....	99
APÊNDICE – RELATÓRIO TÉCNICO .....	105

## 1 INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990 surgiram, no Brasil, as primeiras agências reguladoras no modelo atual. O cenário de criação foi marcado por uma série de privatizações e, em seu cerne, o surgimento de tais autarquias especiais ocorreram diante da necessidade de corrigir falhas de mercado, assegurando, assim, a continuação da qualidade dos serviços. Dessa forma, as agências reguladoras visam fiscalizar e controlar questões diretamente relacionadas à Administração Pública e a população em geral.

Para exercerem sua função, as agências reguladoras são detentoras de características específicas, ou seja, possuem um regramento jurídico peculiar que as dotam de um regime especial. Assim, ao serem criadas por lei, encontram-se na lei instituidora os procedimentos, garantias e outros mecanismos que objetivam assegurar que elas estejam protegidas de interferências indevidas. Para tanto, as agências devem ser neutras, imparciais e técnicas. O propósito fundamental dessa discricionariedade técnica é viabilizar a realização dos objetivos para os quais foram criadas, sendo também reflexo de sua autonomia em relação ao ente federativo que a instituiu.

Na ótica do direito pátrio, mais precisamente pela Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), o termo “agência reguladora” faz referência aos órgãos criados pelo poder público com a finalidade de regular e fiscalizar a atuação de empresas privadas, prestadoras de serviços públicos. Em geral, envolvem serviços públicos cuja execução foi transferida à iniciativa privada por delegação, decorrente de concessão ou permissão. Cabe às agências reguladoras verificar o cumprimento das metas estabelecidas nos contratos, podendo, inclusive, aplicar multas aos concessionários/permissionários. Existem ainda agências reguladoras criadas para regulamentar e fiscalizar determinada atividade econômica.

Por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) são autarquias federais brasileiras com finalidades regulatórias distintas, estabelecidas durante a reforma do Estado na década de 1990. A ANVISA, criada pela Lei nº 9.782/1999, tem como missão institucional proteger e promover a saúde pública através da regulamentação, controle e fiscalização de produtos e serviços que envolvam riscos à saúde, abrangendo medicamentos, alimentos, cosméticos, agrotóxicos e estabelecimentos de saúde.

Por outro lado, a ANEEL, instituída pela Lei nº 9.427/1996, é responsável por regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil, estabelecendo tarifas, outorgando concessões, e promovendo a competitividade e qualidade dos serviços no setor energético. Enquanto a ANVISA possui foco na proteção sanitária e controle de riscos à saúde da população, a ANEEL concentra-se na garantia do fornecimento adequado de energia elétrica, na modicidade tarifária e no desenvolvimento sustentável do setor elétrico brasileiro.

O vocábulo *regulação*<sup>1</sup> é muitas vezes utilizado como sinônimo de *regulamentação*, mas não se confundem. As relações entre *regulação*, *direito* e *regulamentação* não são sempre entendidas da mesma maneira, pois a *regulação* aparece concebida ora como um gênero do qual o *direito* seria uma espécie, portanto, a *regulação*, nessa concepção, seria uma variedade de processo jurídico com ação sobre a sociedade.

Em linhas gerais, a atividade regulatória pode ser compreendida como uma extensão controlada da função legislativa, delegada estrategicamente pelo Poder Legislativo ao Executivo. Especificamente no caso das agências reguladoras, observa-se o exercício de uma competência normativa atípica, porém legitimada e circunscrita aos limites precisos estabelecidos pela autorização legislativa originária. Esta delegação normativa configura um mecanismo institucional que permite ao Estado responder com agilidade e expertise técnica às complexidades setoriais, sem que o Congresso Nacional abdique de sua primazia legislativa, mantendo instrumentos de supervisão e controle sobre as normas produzidas no âmbito regulatório. Tal arranjo representa um sofisticado equilíbrio constitucional entre a necessidade de *regulação técnica especializada* e a preservação da legitimidade democrática das normas que incidem sobre a sociedade.

Porém, tal prerrogativa não é absoluta e irrestrita, vide que há formas de controle legalmente estabelecidas, como o controle pelos poderes Judiciário e Legislativo, além do Tribunal de Contas da União (TCU), cada qual com seus mecanismos e repercussões jurídicas próprias. Desse modo, um dos elementos limitadores, e que delimita o tema do presente trabalho, é o próprio

---

<sup>1</sup>CANGUILHEM, G. A formação do conceito de *regulação biológica* nos séculos XVIII e XIX. In: **Ideologia e racionalidade nas ciências da vida**. Lisboa: Edições 70, 1977. p.73-89.

Poder Legislativo, o qual faz uso de diversas ferramentas de controle<sup>2</sup> dos atos do Poder Executivo, com foco, no presente trabalho, do uso do Decreto Legislativo.

A escolha por investigar o controle congressional exercido sobre a ANEEL por meio dos Projetos de Decreto Legislativo (PDLs), fundamenta-se na singularidade e relevância constitucional deste instrumento. Embora o Congresso Nacional disponha de múltiplos mecanismos de supervisão sobre as agências reguladoras– como convocações de autoridades, requerimentos de informação, audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito e até mesmo alterações legislativas nas leis-quadro – o PDL, previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, representa a mais direta e contundente intervenção parlamentar na autonomia regulatória.

Esta ferramenta permite a sustação imediata de atos normativos considerados exorbitantes, configurando um poder de veto *ex post* às decisões técnicas da agência. Apesar de sua importância institucional, verifica-se uma lacuna significativa na literatura especializada quanto à análise sistemática dos fundamentos jurídicos invocados nestas proposições, especialmente no setor energético pós-2018.

As pesquisas existentes concentram-se predominantemente nos aspectos quantitativos ou em períodos anteriores, deixando inexploradas as dimensões qualitativas das argumentações legislativas e suas implicações para o equilíbrio entre política e técnica no ambiente regulatório contemporâneo. Esta investigação busca, portanto, preencher esta lacuna acadêmica, oferecendo um exame detalhado sobre como o Legislativo justifica suas tentativas de interferência nas decisões da ANEEL, contribuindo para o entendimento das tensões institucionais que permeiam o modelo regulatório brasileiro.

Porém, em que pese as outras formas de controle, para fins de recorte desta pesquisa, foram selecionadas como tema o controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo, tendo como ênfase uma das ferramentas de controle da atividade normativa das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. Assim uma das medidas que o Congresso pode atuar é através dos Projetos de Decretos Legislativos, que podem se converter em Decretos Legislativos, os quais nada mais são do que uma espécie normativa que regula as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo.

---

<sup>2</sup>Ferramentas estas que serão abordadas no segundo capítulo.

O uso de PDLs, com base no preceito constitucional supracitado, como forma de sustar os atos das agências reguladoras é uma prática que possui impactos significativos nas agências, sociedade, meio jurídico e que merecem atenção da pesquisa acadêmica. Diante disso, emergem inquietações diante do cenário regulatório que se desenha nas últimas décadas e que catalisaram o anseio de analisá-las na presente dissertação.

A ANEEL representa um caso particularmente relevante para esta análise, por atuar em um setor estratégico da infraestrutura nacional com impactos diretos na economia e no cotidiano dos cidadãos. A natureza técnica e complexa das decisões regulatórias no setor elétrico, aliada à sensibilidade política das questões tarifárias e de acesso à energia, torna a ANEEL um objeto privilegiado de estudo sobre as tensões entre conhecimento especializado e controle democrático. Os PDLs direcionados a esta agência oferecem, portanto, um corpus analítico valioso para compreender as dinâmicas institucionais entre Legislativo e entidades reguladoras autônomas.

Diante dessas inquietações, emerge a problemática da presente pesquisa: o Congresso brasileiro, quando se propõe a sustar um ato normativo da ANEEL, faz uso de fundamentação juridicamente adequada para o instrumento Projeto de Decreto Legislativo ou faz uso de uma fundamentação política?

Com base nessa indagação, é concebida a hipótese de que a maioria dos PDLs derivam de motivação política que estão em desalinho com o que os atos normativos das agências reguladoras representam e não com controle de legalidade e restabelecimento da ordem jurídica constitucionalmente atribuído. Com isso, é possível ponderar que há uma considerável sobreposição da política em relação à tecnicidade, o que não só coloca em risco a autonomia das agências, mas também coloca em risco o interesse público, vide que decisões que deveriam ser preponderantemente técnicas, passam a ser regidas por interesses políticos e leigos quanto aos temas explorados. Mais ainda, é possível considerar uma predileção de tentativas de sustar atos da ANEEL, uma agência de um setor chave para o mercado e política nacional.

O estudo em questão é relevante em várias dimensões. A primeira delas é o fato de que há a necessidade de se discutir a autonomia das agências reguladoras em um cenário político conturbado e, também, garantir uma regulação técnica do mercado, o que acaba por refletir na proteção do consumidor. Além disso, a importância de se debruçar na presente celeuma, é que o meio jurídico precisa amadurecer a discussão dos limites de atuação e de controle, vide que as

agências reguladoras, embora não sejam um fenômeno inteiramente novo no direito brasileiro, possuem uma atuação e regime jurídico peculiar no ordenamento jurídico. Sendo assim, o controle do poder normativo das agências reguladoras ainda não é pacífico na doutrina brasileira.

Em assim sendo, o intuito é de contribuir no fomento dos debates doutrinários a respeito da interferência do Poder Legislativo na atuação das agências, analisando se está sendo realizado de modo juridicamente adequado ou de forma exacerbada e exclusivamente política. Com isso, acredita-se que será possível contribuir, através da elaboração do presente estudo doutrinário, também, com a construção clara e juridicamente segura de mitigar qualquer eventual excesso de atribuição de qualquer agência reguladora, sem que o Poder Legislativo atue fora de suas fronteiras constitucionalmente estabelecidas.

A pesquisa situa-se no cerne de um dos princípios fundamentais do constitucionalismo moderno: a separação dos Poderes, consagrada no artigo 2º da Constituição Federal brasileira de 1988. Este princípio, teorizado por Montesquieu no século XVIII e constantemente reinterpretado ao longo da evolução do Estado Democrático de Direito, não estabelece compartimentos estanques entre Legislativo, Executivo e Judiciário, mas sim um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que permite interpenetrações funcionais limitadas e controladas.

Nesse contexto, as agências reguladoras representam uma inovação institucional complexa que desafia os paradigmas tradicionais da separação de poderes, uma vez que concentram, em sua estrutura organizacional, competências típicas dos três Poderes: normativa (através da edição de regulamentos), executiva (mediante fiscalização e aplicação de sanções) e, em certa medida, judicante (por meio de processos administrativos sancionadores). Tal concentração funcional, embora necessária para a efetividade da regulação setorial em um Estado contemporâneo, gera tensões constitucionais que demandam constante vigilância e ajuste dos mecanismos de controle democrático, a fim de preservar tanto a autonomia técnica indispensável ao exercício da função regulatória quanto a supremacia da vontade popular expressa através dos órgãos de representação política<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> LAENDER, Gabriel Boavista. **A separação de poderes e o processo de institucionalização das agências reguladoras de telecomunicações nos EUA e no Brasil**. 2009. 277 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

O modelo regulatório das agências independentes, inserido no Brasil durante as reformas administrativas dos anos 1990, representa um desafio particular a essa estrutura clássica, ao criar entidades com considerável autonomia normativa dentro do Poder Executivo, exercendo funções quase-legislativas. Neste contexto, o controle parlamentar sobre os atos normativos das agências reguladoras, especialmente através dos PDLs, configura-se como uma manifestação concreta das tensões inerentes ao equilíbrio dinâmico entre os Poderes em uma democracia contemporânea, onde a capacidade técnica especializada precisa coexistir com a legitimidade democrática das decisões que afetam a coletividade.

Como forma de buscar uma resposta para o problema de pesquisa anteriormente mencionado, foram construídos objetivos a serem alcançados, sendo um geral e dois específicos. Deste modo, foi estabelecido como objetivo geral compreender os impactos jurídicos do uso de decretos legislativos nas atribuições de poder normativo das agências reguladoras. Com isso, os seguintes objetivos específicos foram elencados: a) analisar as atribuições e limitações legais do poder normativo das agências reguladoras; e b) compreender o regramento jurídico dos decretos legislativos; e c) averiguar o enquadramento jurídico e político dos Projetos de decretos legislativos como forma de sustar atos normativos das agências reguladoras.

Considerando que é preciso estruturar uma forma de melhor discutir o problema de pesquisa, ou seja, elaborar uma metodologia que contemple um conjunto de elementos norteadores que serão utilizados no desenvolvimento do trabalho. Assim, buscou-se no acervo no Poder Legislativo de arquivos que listassem as proposições de PDLs entre 2018 e 2024, no site da Câmara e do Senado. O recorte temporal justifica-se pela existência de estudos consolidados sobre períodos anteriores que não comportam as duas últimas legislaturas, permitindo a continuidade e atualização das pesquisas já realizadas na área.

A metodologia de busca foi adaptada para cada site, visando obter dados que refletissem a realidade com maior precisão. É importante notar que, diferentemente de estudos anteriores<sup>4</sup> que utilizaram palavras-chave uniformemente em ambos os sites, nossa abordagem foi mais abrangente. Isso porque a busca por palavras-chave nem sempre captura todos os Projetos de

---

<sup>4</sup>Tais estudos serão abordados no terceiro capítulo.

Decreto Legislativo (PDLs) relevantes, já que alguns podem não mencionar explicitamente termos como "agência reguladora" ou nomes específicos de agências em suas ementas.

No site do Senado Federal<sup>5</sup>, que possui um sistema de indexação mais organizado, a pesquisa foi realizada de forma mais direta. Aplicamos filtros temporais (entre 2018 e 2024) e utilizamos palavras-chave como "Agência reguladora" e nomes específicos de agências (por exemplo, "ANEEL", "ANP").

Já o site da Câmara dos Deputados<sup>6</sup> não oferece uma interface de busca tão precisa. Contudo, ele disponibiliza planilhas Excel contendo todos os PDLs propostos desde 2008. Aproveitando esse recurso, aplicamos inicialmente um filtro temporal (2018 a 2024) e, em seguida, realizamos uma análise manual detalhada de cada PDL dentro desse período.

Esta abordagem diferenciada nos permitiu identificar PDLs que, embora relevantes, poderiam passar despercebidos em uma busca convencional por palavras-chave. Por exemplo, um PDL que trata dos efeitos de uma deliberação sobre reajuste tarifário anual da ANEEL, mesmo sem mencionar explicitamente a agência, pôde ser incluído em nossa análise.

Após feito o levantamento, um total 184 projetos de decretos legislativos propostos pelas duas casas entre os anos de 2018 e 2024, será adotado a vertente jurídico-dogmática para analisar e interpretar o núcleo duro da problemática posta e que tem como foco o disposto no art. 49, inciso V da CF. Já quanto à abordagem, optou-se pela quanti-qualitativa, vide que ao tratar dos Projetos de Decretos Legislativos, eles serão levantados, analisados e discutidos quanto aos seus atributos. Assim, quanto aos procedimentos adotados para obter e organizar as informações, a pesquisa ancora-se em uma abordagem bibliográfica e documental, ou seja, uma pesquisa que analisará a doutrina, artigos científicos, leis, jurisprudência, matérias jornalísticas (impressas e digitais) e legislação.

Serão utilizadas doutrinas gerais de Direito Administrativo. Para complementar, serão utilizados também autores e autoras que já estudaram o tema em anos diferentes e que apresentam um panorama passado que complementa o que almeja se construído com o presente trabalho; assim,

---

<sup>5</sup>Vermais: <https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Federal&tipo-materia=DLG%20-%20Decreto%20Legislativo>. Acesso em: 22 mar. 2025.

<sup>6</sup>Ver mais: <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html?tab=staticfile>. Acesso em: 22 mar. 2025.

serão usadas o texto escrito por Eduardo Jordão *et al.*<sup>7</sup>, o artigo Fernando Meneguim<sup>8</sup> e Alexis Souza, além do livro de Romero Felipe<sup>9</sup>, o qual é totalmente dedicado ao estudo da aplicação dos PDLs como tentativa de sustar os atos normativos até 2019. Destarte, entende-se que o marco teórico apresenta uma noção bastante robusta para direcionar a investigação acadêmica.

Por fim, será realizado um recorte dos PDLs que tratam especificamente das tentativas de sustar atos normativos da ANEEL, a qual, segundo levantamento, é alvo preferencial desses instrumentos do Legislativo. Assim, no intuito de buscar compreender a eventual dicotomia entre o jurídico e político, foram estabelecidos os seguintes critérios objetivos:

1. Analisar a fundamentação: Se a base do projeto é principalmente legal, com referências a leis, preceitos constitucionais ou decisões judiciais, tende a indicar um viés jurídico.
2. Verificar o contexto: Projetos que surgem em resposta a eventos ou demandas sociais específicas podem ter um viés político, especialmente se estiverem alinhados com interesses de grupos ou partidos.
3. Identificar os objetivos: Se o projeto busca resolver uma questão legal ou regulatória, é mais provável que tenha um viés jurídico. Se busca promover mudanças sociais ou políticas, é provável que seja mais político.

Com esses critérios, acredita-se ser possível identificar elementos que podem ajudar a indicar se um PDL é ou não uma ferramenta política. Destarte, para embasar o referido estudo, o texto contará com uma forma de pesquisa bibliográfica em livros doutrinários, textos normativos, artigos acadêmicos, matérias jornalísticas e publicações nos sites das agências reguladoras. Com isso, entende-se por dar robustez à análise do presente problema de pesquisa.

Assim, esta dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo serão apresentados elementos e conceitos básicos para o avanço da discussão. Assim, serão tratadas as questões referentes à origem das agências no Brasil, a sua definição, a questão da autonomia,

---

<sup>7</sup>JORDÃO, E.; CABRAL JR., R. T.; BRUMATI, L. O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 549–600, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v7i2.68568>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/GWtbgRQFKsPLrp6yJcWqhvt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2025.

<sup>8</sup>DE PAULA E SOUZA, A.; MENEGUIM, F. B. O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5152/2038>. Acesso em: 1 dez. 2024.

<sup>9</sup>ROMERO, F. Agências reguladoras e Poder Legislativo: a regulação entre a técnica e a política. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

delimitações do poder normativo e as principais formas de controle de seus atos normativos pelo Judiciário, Tribunal de Contas da União, Executivo e demais setores. Assim, serão apresentados elementos basilares a respeito do tema e que permitirão uma discussão mais sólida ao longo do texto.

O segundo capítulo, por sua vez, será dedicado ao aprofundamento do controle por parte do Poder Legislativo, entendendo as diversas ferramentas possíveis por meio das quais este poder pode atuar, mas focando nas particularidades jurídicas dos Projetos de Decretos Legislativos.

Por fim, o terceiro capítulo apresentará os dados a respeito da produção de PDLs que visam sustar atos normativos das agências reguladoras. Os dados levantados serão analisados serão discutidos à luz da doutrina pátria. Ademais, serão analisados especificamente os PDLs voltados contra atos normativos da ANEEL, os quais serão escrutinados com base em sua adequação jurídica ou a sua abordagem política.

Assim, a presente dissertação, embora sem a intenção de esgotar o tema, almeja apresentar e realizar uma discussão necessária para o futuro das agências reguladoras e para a doutrina brasileira.

## 2 ENTENDENDO AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Muito embora as agências reguladoras sejam tratadas na construção doutrinária como entes novos, os quais surgiram com a reforma administrativa na década de 1990, é possível entender que a figura de órgãos estatais reguladores já existia no direito estrangeiro e até mesmo no Brasil entes que exerciam a função de reguladores de setores da economia<sup>10</sup>. Além disso, é possível observar que estes entes eram dotados de certa “autonomia”, como consta no art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/1967, onde se definia autarquia como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública.

Dito isso, o presente capítulo consiste em realizar uma análise sistemática da origem, o estabelecimento de uma definição do que é uma agência reguladora, sua evolução no ordenamento pátrio e a definição de suas competências. Após realizar a construção das definições básicas, será realizado um levantamento a respeito das formas de controle dos atos das agências pelos demais entes. No entanto, não será abordado, no primeiro capítulo, as formas de controle por parte do Poder Legislativo, este, por sua vez, terá um capítulo próprio para tratar de suas particularidades.

### 2.1 Surgimento, conceituação e características das agências reguladoras no Brasil

Analisando, do modo como preceitua Carvalho<sup>11</sup>, sob ótica teórica, é possível conceber o atual modelo de agências reguladoras como um arranjo institucional formal; trata-se de um conjunto de regras formais que se aplicam a certo conjunto de atividades específicas, assim como seu surgimento foi resultado de um processo de mudança institucional, social e econômica da década de 90. Destarte, para melhor esclarecimento do que anteriormente mencionado, serão analisadas as mudanças que deram origem ao que hoje entendemos como agências reguladoras autônomas.

---

<sup>10</sup>ALMEIDA, Paula Joyce de Carvalho Andrade de. **O controle da atuação das agências reguladoras federais brasileiras**. São Paulo, 2007, 154 p. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007.

<sup>11</sup>ALMEIDA, op cit. p. 18.

Antes de existir o que hoje entendemos por agência reguladora, já existiam, nos Estados Unidos da América (EUA), ao longo da história, entes que eram incumbidos do dever de realizar a regulação de setores do mercado. O vocábulo regulação<sup>12</sup>, faz-se importante mencionar, é muitas vezes utilizado como sinônimo de regulamentação, mas não se confundem. As relações entre regulação, direito e regulamentação não são sempre entendidas da mesma maneira, pois a regulação aparece concebida ora como um gênero do qual o direito seria uma espécie, ora como um tipo de direito. Portanto, a regulação, nessa concepção, seria uma variedade de processo jurídico com ação sobre a sociedade.

Em linhas gerais, a atividade regulatória pode ser compreendida como uma extensão controlada da função legislativa, delegada estrategicamente pelo Poder Legislativo ao Executivo. Especificamente no caso das agências reguladoras, observa-se o exercício de uma competência normativa atípica, porém legitimada e circunscrita aos limites precisos estabelecidos pela autorização legislativa originária. Esta delegação normativa configura um mecanismo institucional que permite ao Estado responder com agilidade e expertise técnica às complexidades setoriais, sem que o Congresso Nacional abdique de sua primazia legislativa, mantendo instrumentos de supervisão e controle sobre as normas produzidas no âmbito regulatório. Tal arranjo representa um sofisticado equilíbrio constitucional entre a necessidade de regulação técnica especializada e a preservação da legitimidade democrática das normas que incidem sobre a sociedade.

Podem ser mencionados como exemplos de entes reguladores nos EUA do século XVIII o Conselho de Controle e Michigan, uma figura estatal burocrática, controlada pelo governador e mais seis membros por ele indicado. A sua função, conforme explica Almeida<sup>13</sup>, era basicamente fiscalizar e controlar a concessão de terras. Muito embora tivesse sido criado para atuar de forma a não privilegiar ninguém, o que ocorreu na realidade é que esse ente foi alvo de vários questionamentos de favorecimento de interesses particulares. Um outro exemplo eram os entes ou figuras jurídicas criadas nos estados do Leste estadunidense, os quais visavam garantir a troca comercial de forma justa na região, que extrapolaram a sua função e passaram a realizar a segurança

---

<sup>12</sup>CANGUILHEM, G. A formação do conceito de regulação biológica nos séculos XVIII e XIX. *In: Ideologia e racionalidade nas ciências da vida*. Lisboa: Edições 70, 1977. p.73-89.

<sup>13</sup>ALMEIDA, op cit. p. 20.

da população. Assim como estas, várias outras figuras? existiam em Vermont, Connecticut, Maine etc. e todas foram alvos de críticas por exercerem funções para as quais não foram constituídas.

No Brasil também já existiam, desde longa data, entes incumbidos de uma função reguladora de setores específicos do mercado, ainda que sem a denominação de agências. Assim, no período entre 1930 e 1945 existia o Comissariado de Alimentação Pública, o Instituto de Defesa Permanente do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Nacional do Mate, o Instituto Nacional do Pinho, o Instituto Nacional do Sal, todos esses instituídos como autarquias econômicas, com a finalidade de regular a produção e o comércio. Além desses, podem ser mencionados outros exemplos, como o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, a Comissão de Valores Mobiliários e tantos outros órgãos com funções normativas e de fiscalização<sup>14</sup>. Tais entes, assim como ocorria nos EUA, também recebiam críticas por estarem sujeitos a influências políticas e econômicas de sua época.

Voltando para o cenário internacional, como bem esclarecem Cunha e Goellner<sup>15</sup>, nos EUA do século XX, a regulação foi utilizada para proteger monopólios e deliberadamente fomentar setores econômicos de suma importância, nem sempre para a sociedade, mas sim para grupos políticos ou econômicos. Esses setores-chave eram submetidos à regulação estatal não exatamente por um critério de eficiência econômica estrita ou capacidade técnica, mas por um imperativo de controle social sobre setores econômicos considerados cruciais, o que invocava a atuação direcionadora do Estado. Sendo assim, é um equívoco imaginar que entes reguladores se constituam numa invenção recente, muito embora o termo “agência” e suas implicações sejam algo que pode ser considerado uma novidade.

Destarte, uma das características mais marcantes das agências reguladoras e doutrinariamente destacada por diversos autores<sup>16</sup>, embora rechaçada em certa medida por um

---

<sup>14</sup>DI PIETRO, op cit.

<sup>15</sup>CUNHA, B. Q.; GOELLNER, I. DE A. As Agências Reguladoras Brasileiras no Século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; CUNHA, B. Q.; SILVA, M. S. (Eds.). **Trajatória e Desafios do Estado Brasileiro: 25 anos pós-reforma Administrativa**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020.

<sup>16</sup>Vide Di Pietro, Francisco De Saltes Almeida Mafra Filho, Hely Lopes Meirelles etc.

grupo minoritário<sup>17 18</sup>, é que elas possuem autonomia para realizar suas atividades fins. Foi só com a conquista de sua autonomia que estes entes passaram a ter uma distinção que permite realizar um marco temporal de origem.

Cabe reafirmar que até existiam entes que regulavam a economia, mas sem autonomia agiam mais como extensões das vontades de quem estava no poder do que como instituição reguladora e careciam de meios para atuar de forma técnica de determinado setor da economia. Paula Carvalho<sup>19</sup>, amparado pelos estudos de Knight, estabelece que seria mais adequado, ao analisar o período pré-autonomia, pensar que havia um arranjo institucional, ou seja, um conjunto de regras dispersas que se aplicam a atividades específicas.

Tendo isso em mente, é possível estabelecer como marco temporal e local do surgimento dos moldes do que hoje entendemos como agência reguladora o final do século XVIII, nos EUA. Nesse sentido, Carvalho<sup>20</sup> esclarece que:

O modelo institucional de agências reguladoras autônomas teve sua origem no final do século XIX nos Estados Unidos. Neste país, a primeira agência reguladora federal, a Agência de Comércio Interestadual (Interstate Commerce Commission), foi criada em 1887 sob o propósito de regular as tarifas ferroviárias interestaduais. [...] Com efeito, por volta de 1870, diante dos abusos de monopólio praticados pelas ferrovias, a pressão por uma intervenção do Estado no negócio ferroviário ganhou força nos estados do meio-oeste americano [...]. O estado de Illinois, em particular, aprovou, em 1873, uma lei que delegava à agência, então recentemente criada com uma função supervisora, a tarefa de estabelecer estes tetos tarifários. Essa solução adotada em Illinois para o conflito distributivo em torno das tarifas ferroviárias deu origem ao modelo de agências reguladoras autônomas, o qual foi, inicialmente, exportado para outros estados, em seguida, para o nível federal e, posteriormente, para vários outros países no mundo (grifo do autor).

---

<sup>17</sup>SUNDFELD, C. A. Serviços públicos e regulação estatal. In: SUNDFELD, C. A. (Org.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 26-27.

<sup>18</sup>BRUNA, S. V. Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003, p. 255-256.

<sup>19</sup>ALMEIDA, op cit.

<sup>20</sup>CARVALHO, P. S. de. **A origem das agências reguladoras nos Estados Unidos no século XIX**: uma aplicação das teorias de mudança institucional de Jack Knight e Douglass North. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2012.

Com base neste contexto é possível afirmar que, em certa medida, a experiência iniciada nos EUA serviu de base para que o Brasil viesse a criar o seu próprio modelo de agências reguladoras autônomas. No entanto, o modelo estadunidense serviu de base, mas não de cópia pura e simples de criação do modelo brasileiro, pois, como bem esclarece Pacheco<sup>21</sup>, no Brasil, a criação das agências autônomas teve outros fundamentos além da necessidade de delegação do Executivo para criar credibilidade regulatória em um meio econômico complexo. Segundo o autor, além das razões estabelecidas nos EUA, o modelo nacional se fundamenta em razões para criação de algumas agências que parecem envolver a tentativa de escapar à rigidez do modelo burocrático consagrado pela Constituição de 1988.

Ainda segundo Pacheco<sup>22</sup>, é interessante realizar um outro contraste entre os dois modelos, que será mais bem aprofundado em tópico futuro, mas que pode ser antecipado. O autor argumenta que no caso estadunidense, o debate realizado para a criação das agências reguladoras foi realizado tendo em mente a relação de haver mais ou menos interferência do Estado na economia, enquanto no Brasil a criação das agências reguladoras autônomas remete ao debate sobre mais ou menos interferência política do Governo, ou seja, mais ou menos interesses políticos na regulação da economia; e ainda sobre mais ou menos burocracia e os decorrentes modos de controles burocráticos.

Dada as diferenciações apresentadas, o fato é que décadas depois, mais precisamente na década de 1990, o Brasil começa a construir o que é o atual modelo de agência reguladora. De início, a autonomia foi alvo de muita discussão entre o Executivo e o Legislativo, que será abordada posteriormente. De qualquer forma, as agências reguladoras surgem no ordenamento jurídico pátrio como autarquias, mas autarquias detentoras de um regime jurídico especial, além de portadoras de personalidade jurídica de direito público, e suas criações se deram por força de Lei e foram instituídas mediante decreto do Chefe do Poder Executivo<sup>23</sup>.

Porém, autores como Di Pietro<sup>24</sup>, argumentam que a adoção do modelo de agência reguladoras advindas do modelo dos EUA não significa uma total inovação no ordenamento

---

<sup>21</sup>PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523–543, jul. 2006.

<sup>22</sup>PACHECO, op cit.

<sup>23</sup>PACHECO, op cit.

<sup>24</sup>DI PIETRO, op cit., p. 202.

jurídico brasileiro, mesmo que se leve em consideração o fator autonomia. A autora defendia que já existiam, no direito brasileiro, muitas entidades, especialmente autárquicas, com maior dose de autonomia em relação ao Poder Executivo, tal como ocorre com as Universidades Públicas, a Ordem dos Advogados do Brasil e outras entidades em que os dirigentes dispõem de mandato fixo, não podendo ser livremente exonerados pelo Poder Executivo, como também existem inúmeras entidades que exercem função reguladora, ainda que de constitucionalidade mais do que duvidosa; é o caso do CADE, Banco Central, Conselho Monetário Nacional, Conselho de Seguros Privados e outras.

Assim, a autora segue seu argumento no sentido de que a maior novidade provavelmente está na instituição das agências reguladoras que vêm assumindo o papel que o Poder Público desempenha nas concessões e permissões de serviços públicos e na concessão para exploração e produção de petróleo; é o caso da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Agência Nacional de Petróleo (ANP). A autonomia, então, será apenas uma consequência natural e que seria maior ou menor a depender da área que a agência regulasse.

Mas qual seria a definição jurídica de agência reguladora? Tal questão ainda não possui uma resposta pacífica. Em verdade, não há no sistema jurídico brasileiro qualquer disposição normativa que defina o que são as agências reguladoras instituídas por lei. A própria Lei 13.848/2019, popularmente conhecida como Lei das Agências, não contém uma definição conceitual, apenas cita as agências já existentes e de algumas características como, por exemplo, a ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira (art. 3º). Então, uma resposta rasteira seria a de que agência reguladora é tudo o que a lei define como agência reguladora<sup>25</sup>.

Assim, de acordo com a análise de Eduardo Jordão<sup>26</sup>, o que se percebe é que a concepção em análise não encontrava respaldo expresso na Constituição Federal. Desse modo, o argumento do autor supramencionado é de que o constituinte originário não concebeu o desenho das agências

---

<sup>25</sup>DI PIETRO, op cit., p. 210.

<sup>26</sup>JORDÃO, E.; CABRAL JR., R. T.; BRUMATI, L. O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 549–600, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v7i2.68568>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/GWtbgRQFKsPLrp6yJcWqhv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2025.

reguladoras. Pelo contrário, apenas limitou-se a prever no art. 174 da Constituição o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Mesmo as emendas constitucionais editadas no período de Reforma Administrativa que previram a instituição de órgãos reguladores para alguns setores como a Telecomunicação, não impuseram uma definição, tão somente esclarece que determinados setores da economia seriam regulamentados pela Administração Pública.

Parecendo ser insuficiente, a resposta anterior merece análise mais detalhada. Assim, recorrendo a uma análise mais focada no termo, tem-se que o vocábulo “agência” foi introduzido no direito brasileiro em decorrência do movimento da globalização, para ser mais preciso, é necessário informar que o termo foi importado do direito norte-americano, onde tem sentido mais amplo, que abrange qualquer autoridade do Governo dos Estados Unidos, esteja ou não sujeita ao controle de outra agência, com exclusão do Congresso e dos Tribunais<sup>27</sup>. Assim, em seu sentido original, excluídos os três Poderes do Estado, todas as demais autoridades públicas constituem agências.

Nos Estados Unidos, falar em Administração Pública significa falar nas agências, excluída do conceito a própria Presidência da República, ao contrário do que ocorre no Brasil, em que o Chefe do Poder Executivo integra a Administração Pública, estando colocado no seu ápice, orientando e dirigindo o seu funcionamento. Diante da falta de uma definição precisa em um dispositivo normativo, a doutrina segue tentando definir o que é uma agência reguladora. Assim, por exemplo, Leila Cuéllar<sup>28</sup> as caracteriza como:

[...] entes reguladores, devido à competência designada para definição do regime legal aplicável ao setor que por ela é regulado; que promovem e firmam contratos administrativos dentro da sua esfera de atuação, fiscalizando a observância e a execução dos referidos contratos; com competência sancionatória e atribuições típicas de uma ouvidoria, em vista do contato direto com os usuários dos serviços prestados pelos particulares que atuam nos setores regulados. E segue conceituando as agências reguladoras como “pessoas jurídicas de Direito Público, com estrutura formal autárquica

---

<sup>27</sup>PEREZ, M. A. As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 5, p. 59–66, 2007. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/775>. Acesso em: 3 dez. 2024.

<sup>28</sup>CUÉLLAR, L. **Introdução às agências reguladoras brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 155.

e competência para regulamentar, contratar, fiscalizar, aplicar sanções e atender aos reclamos dos usuários/consumidores de determinado serviço público ou atividade econômica”.

No que pese as tentativas da doutrina em definir o que é uma agência reguladora, elas acabam caindo na vala comum de descrever mais as suas atribuições do que em defini-las precisamente. Eros Grau<sup>29</sup> afirma que as agências reguladoras podem ser definidas como repartições públicas denominadas de autarquias sob regime especial, apesar de terem a ausência de subordinação hierárquica, independência ou autonomia administrativa, financeira, patrimonial, de gestão de recursos humanos e técnica, e mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.

Destarte, o presente trabalho filia-se à definição elaborada por Motta<sup>30</sup>, para quem agência reguladora nada mais é do que um determinado ente administrativo, o qual é dotado de autonomia, com o destaque de que a sua criação deve ser realizada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e competências perfeitamente especificadas no texto legal criador daquela.

Nesse sentido, é possível fazer uma distinção do termo “agência” aplicado em duas figuras do ordenamento jurídico. Assim, concordando com Di Pietro<sup>31</sup>, é possível afirmar que esta terminologia ainda é muito nova na doutrina brasileira, então é natural que haja uma dificuldade em realizar uma classificação das agências no direito brasileiro. No entanto, ainda segundo a autora, além de se falar em agência reguladora, é preciso falar de uma forma de se pensar a ideia de “agência”, o qual, segundo ela, já se delinea de forma um pouco mais precisa, estas são as agências executivas<sup>32</sup>.

Assim, com base nos ensinamentos de Di Pietro<sup>33</sup>, é possível realizar a definição de que a agência executiva<sup>34</sup> faz referência à qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para a melhoria da

---

<sup>29</sup>GRAU, E. R. As agências, essas repartições públicas. *In*: SALOMÃO FILHO, C. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>30</sup>MOTTA, P. R. F. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003. p. 101.

<sup>31</sup>DI PIETRO, op cit.

<sup>32</sup>PEREZ, op cit.

<sup>33</sup>DI PIETRO, op cit.

<sup>34</sup>A sua previsão consta da Lei nº 9.649/98.

eficiência e redução de custos. Deste modo, não está a se falar de uma entidade instituída com a denominação de agência executiva, em verdade, trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perdê-la, se deixar de atender aos mesmos requisitos.

No que pese a não definição exata, o fato é que a construção do ideal de agência reguladora no Brasil teve como pedra angular a satisfação do interesse público, e conseqüentemente, propiciar uma melhor eficiência da administração. A busca do interesse público, em todas essas dimensões, é uma obrigação da Administração e não poderia faltar, é claro, na atuação das agências reguladoras. Inclusive, é o interesse público que também ajuda no controle das agências reguladoras, conforme se verá adiante<sup>35</sup>.

Ainda na discussão de conceitos, ao tratar do que seria interesse público, Di Pietro<sup>36</sup> também admite a dificuldade da doutrina em estabelecer o que seria interesse público, pois do ponto de vista linguístico seria realmente difícil estabelecer uma definição que conseguisse abarcar a variedade de valores abstratos que o interesse público visa salvaguardar<sup>37</sup>. No entanto, no que pese a sua imprecisão conceitual, é um conceito dotado de ampla inspiração democrática, de balizamento para a eficiência da Administração. Transita no tempo, mas permanece, intuitivamente, pelo menos, como advertência para o que não se pode fazer, seja no fazer político ou no fazer técnico<sup>38</sup>.

Aliás, o fazer técnico é uma importante característica que se pensou em atribuir às agências reguladoras durante as discussões sobre o modelo brasileiro. No entanto, antes de adentrar nesta especificidade, é preciso fazer um breve apanhado do processo de reformas que culminou no atual modelo, o que Di Pietro<sup>39</sup> chama de "agenciação". Assim, durante os anos que se seguiram às reformas dos anos 1980 e 1990, desenrolou-se seguramente um processo de normatização e legitimação política das agências reguladoras como modelo institucional mundo afora. No Brasil,

---

<sup>35</sup> CROLEY, S. P. **Regulation and Public Interests: the possibility of good regulatory government**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

<sup>36</sup> DI PIETRO, op cit.

<sup>37</sup> DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 2018, p. 263.

<sup>38</sup> GODOY, A. S. de M. **Agências reguladoras** – Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 16-22, jun. 2014.

<sup>39</sup> DI PIETRO, op cit.

especificamente, o conjunto de dados aqui expostos contribui para um encaminhamento também nessa direção.

As agências reguladoras no Brasil, portanto, nasceram em um momento crucial na nossa história política e jurídica, ou seja, a chamada transição do Estado positivo para o Estado regulador. O primeiro diz respeito ao Estado de tipo interventivo e de atuação ampla e deliberada na economia, inclusive como provedor de bens e serviços. O Estado regulador, por seu turno, atuaria de modo mais indireto, por meio de uma governança dita passiva ou negativa, posto que voltada a orientar, corretivamente e de uma maneira antecipatória e formalizada, as decisões de agentes econômicos privados. O Estado regulador deteria objetivos circunscritos à geração de eficiência econômica e à promoção de competição, além da proteção de usuários e consumidores, em casos específicos<sup>40</sup>.

Diante deste cenário, houve um processo crescente de desestatização, através do qual o Estado deixou de atuar precipuamente de forma direta como prestador de serviços no âmbito econômico, e a iniciativa privada passou a desempenhar papel central no exercício das mais variadas atividades econômicas<sup>41</sup>. Assim, um marco relevante foi a reforma administrativa de 1995, onde, dentre os pontos que mais foram discutidos, o mais pertinente para o presente trabalho é a questão da autonomia, ou, como melhor descreve o texto da reforma: a autonomia das agências reguladoras.

Ao investigar a lógica da referida reforma, Regina Silvia Pacheco<sup>42</sup>, apresenta a ideia de que a reforma foi articulada de modo a dividir a autonomia em dois segmentos: administrativa e política. Assim, a ideia inicial era a de que autonomia em sua dimensão administrativa caberia para a agência executiva e reguladora, enquanto a autonomia política deveria ser reservada às agências reguladoras, por atuarem em áreas monopolistas, característica dos setores de infraestrutura, telecomunicações, energia e petróleo. Muito embora as agências reguladoras no final tenham sido dotadas de autonomia administrativa, é interessante analisar a discussão que ocorreu até o fim desse momento.

---

<sup>40</sup>GODOY, op cit. p. 18.

<sup>41</sup>MOREIRA, E. B.; CAGGIANO, H. C. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF — mutação constitucional do princípio da legalidade? **Revista de Direito Público da Economia**, v. 43, p. 35-57, 2013.

<sup>42</sup>PACHECO, op cit.

Sendo assim, Pacheco<sup>43</sup> apresenta alguns pontos pertinentes. O primeiro destes é trazido através da análise da criação da primeira agência reguladora, a saber: ANEEL. As discussões da criação do modelo da referida da agência começaram no Poder Executivo e foram apresentadas ao congresso no final de 1995. Segundo Pacheco<sup>44</sup>, a ideia em questão apresentava a ANEEL dentro de um modelo tradicional de autarquia, ou seja, sem autonomia decisória alguma.

Porém, ao chegar no Poder Legislativo, essa questão foi tida como uma limitação indesejável para o interesse público e novo modelo que queria ser construído para o futuro. Em verdade, a análise realizada na época era a de que em nada inovava com as instituições já existentes, logo não haveria necessidade de se cogitar o referido projeto<sup>45</sup>.

Desse modo, o Congresso fez uma série de questionamentos quanto ao modelo apresentado no projeto, e uma das argumentações que foram levantadas é a de que a falta de autonomia poderia deixar as agências sujeitas às interferências políticas do Executivo e até mesmo do Legislativo. Diante disso, também buscou implementar um novo modelo com base em experiências estrangeiras, os EUA. Destarte, como bem apontou Farias<sup>46</sup>, foi o Poder Legislativo quem defendeu a autonomia das agências reguladoras como uma característica fundamental.

É curioso perceber o quanto esse cenário de origem das agências reguladoras está se repetindo na atualidade, vide que o próprio Poder Legislativo, que lutou para dar autonomia para as agências reguladoras, vem atuando fortemente para limitar a ações destes entes através de vários mecanismos, mas principalmente através dos Projetos de Decretos Legislativos (PDLs), objetos do presente trabalho. Eis, então, a importância de estudar o passado, pois isso nos permite entender contradições pertinentes para as pesquisas que se debruçam a analisar problemáticas atuais.

Diante dos questionamentos apresentados pelo Poder Legislativo, o Conselho da Reforma do Estado endossou a ideia de autonomia e, segundo Pacheco<sup>47</sup>, em sua primeira resolução de 1996, o órgão defendeu a necessidade de que as agências fossem sim dotadas de autonomia em relação aos demais poderes, onde haveria a preponderância das decisões técnicas em detrimento das políticas. O debate a respeito da criação das agências se seguiu por mais um ano, o Poder Executivo

---

<sup>43</sup>PACHECO, op cit.

<sup>44</sup>PACHECO, op cit.

<sup>45</sup>PACHECO, op cit.

<sup>46</sup>FARIAS, P. C. L. de. Regulação e modelo de gestão. *In*: SEGES-MP. **Balço da Reforma do Estado no Brasil a nova gestão pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

<sup>47</sup>PACHECO, op cit.

aderiu a tese de autonomia, culminando, em 1996, na primeira agência reguladora brasileira, criada pela Lei nº 9.427 de 26 de dezembro, a ANEEL.

O padrão da autonomia, então passou a ser replicado para as demais agências que foram criadas. Ao todo, atualmente existem, fora a ANEEL, um total de dez agências, a saber:

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)<sup>48</sup>;
- Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)<sup>49</sup>;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)<sup>50</sup>;
- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)<sup>51</sup>;
- Agência Nacional de Águas (ANA)<sup>52</sup>;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)<sup>53</sup>;
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)<sup>54</sup>;
- Agência Nacional do Cinema (ANCINE)<sup>55</sup>;
- Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>56</sup>; e
- Agência Nacional de Mineração (ANM)<sup>57</sup>.

Vale pontuar que existe uma discussão a respeito de a ANCINE ser ou não uma agência reguladora. Pacheco tende a desconfiar deste enquadramento, pois suas atribuições estariam mais alinhadas com a atividade de fomento do que atividades regulatórias. Outro ponto que reforça a desconfiança do autor é o fato de a ANCINE ser a única agência reguladora criada por medida provisória. No entanto, para todos os efeitos este trabalho não pretende enveredar nesta discussão, limitando-se a adotar o entendimento majoritário de que a ANCINE é uma agência reguladora autônoma, como preconiza a Lei nº 13.848/2019.

---

<sup>48</sup>Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

<sup>49</sup>Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

<sup>50</sup>Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.

<sup>51</sup>Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000.

<sup>52</sup>Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

<sup>53</sup>Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

<sup>54</sup>Lei nº 10.233/01, de 05 de junho de 2001.

<sup>55</sup>Criada pela Medida Provisória nº 2.228-1. A lei que regulamentou a ANCINE foi a nº 10.454, de 13 de maio de 2002.

<sup>56</sup>Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

<sup>57</sup>Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017.

Assim, como dito, as agências reguladoras ficaram como detentoras da qualidade autonomia, incluindo a autonomia administrativa, onde as próprias Leis que as instituem explicitam essa importante característica. Tal elemento, devido ao seu destaque e importância passou a ser estudado pela doutrina jurídica especializada brasileira tão logo foi ventilada nos debates acadêmicos. Pacheco<sup>58</sup>, ao realizar um levantamento bibliográfico das produções escritas na década de 1990, observou o crescimento dos estudos que tratavam da autonomia das agências reguladoras como vital para sua existência.

O presente texto se filia ao argumento supramencionado. É preciso estabelecer essa visão, pois a filiação adotada é a de que a atividade reguladora exige um equilíbrio complexo e delicado entre os interesses das empresas, do governo e, é claro, do consumidor, assegurando a livre competição, a correção de falhas de mercado e a promoção da universalização dos serviços. Todas estas formas são pautadas pela proteção do interesse público, o que reforça a ideia de que todas as agências reguladoras sejam dotadas do mesmo grau de autonomia.

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso<sup>59</sup>, explica que são autarquias especiais, dotadas de prerrogativas próprias e caracterizadas por sua autonomia em relação ao Poder Público. Por tais razões, a instituição de um regime jurídico especial que destaque a autonomia visa a preservar as agências reguladoras de ingerências indevidas, inclusive e sobretudo, como assinalado, por parte do Estado, enquanto governo, e de seus agentes. Procurou-se demarcar, por esta razão, um espaço de legítima discricionariedade, com predomínio de juízos técnicos sobre as valorações políticas. Constada a necessidade de se resguardarem essas autarquias especiais de injunções externas inadequadas, foram-lhe outorgadas autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeiras.

Em síntese, o modelo de agência reguladoras que está em vigência no Brasil foi baseado em experiências internacionais, especialmente no modelo surgido nos EUA. No entanto, a lógica aqui empregada sofreu algumas adaptações por meio da reforma administrativa realizada em 1995. Destarte, o modelo no direito brasileiro concebe como agências reguladoras como órgãos criados por leis específicas na condição de autarquias ditas especiais, dotadas de autonomia administrativa,

---

<sup>58</sup>PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523–543, jul. 2006.

<sup>59</sup>BARROSO, L. R. Agências reguladoras: Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 229, p. 295–327, jan./mar. 2002.

financeira e patrimonial um pouco mais amplas do que as demais autarquias, com função de regular a matéria específica que lhe está afeta<sup>60</sup>.

Uma característica das agências e que consiste em uma parte da problemática investigada na presente pesquisa, ao menos em parte, é a autonomia. Este atributo teve a sua retirada do primeiro projeto de agência apresentado pelo Executivo. No entanto, o Poder Legislativo defendeu que estes entes fossem autônomos para evitar interferência política. Assim, as atuais agências gozam, dentre outros atributos, de autonomia para realizar uma outra função que é o poder regulamentar, o qual será explorado no próximo tópico.

## 2.2 O poder normativo das agências reguladoras

Montesquieu preconiza que o poder do Estado deve ser dividido entre três entes. Embora o teórico use o termo “separação” dos poderes, é importante lembrar que o poder do Estado é, em verdade, uno e indivisível. O que ocorre na prática é que ele é exercido por vários órgãos estatais, onde cada qual possui funções distintas e próprias de sua natureza, mas, de algum modo, exercem funções atípicas. Em verdade, esse poder é exercido por vários órgãos, que possuem funções distintas. Assim, a teoria em análise divide o poder em Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>61</sup>.

Dentre os três poderes anteriormente mencionados, cada um é dotado de suas respectivas competências. Assim, a Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 44, determina que Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os quais podem expedir leis. No entanto, como já pontuado, os demais poderes podem, como também previsto na Constituição, exercerem funções que são atípicas de sua natureza. Deste modo, o Poder Executivo pode, dada as limitações legais, também expedir normas para regulamentar temas específicos. Assim, Celso Bandeira de Melo<sup>62</sup> esclarece que:

---

<sup>60</sup> PIETRO, op. cit.

<sup>61</sup> PELICCIOLI, Â. C. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 23, n. 9, p. 685-694, set. 2007.

<sup>62</sup> MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 32<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2018. P. 378.

[...] o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções. Se o Chefe do Poder Executivo não pode assenhorear-se de funções legislativas nem as receber para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.

Além dos pontos apresentados acima, é pertinente também argumentar que o poder normativo exercido de forma atípica pelo Poder Executivo, ainda que por entes da administração direta ou indireta, assim como as leis originadas pelo Poder Legislativo, devem observar o interesse público. Logo, não há de se admitir, por exemplo, uma resolução da ANATEL ou ANP que trate de um tema contrário ao interesse público.

Como dito no tópico anterior, em uma análise rigorosa, autarquias dotadas de funções regulatórias não são novidades no ordenamento brasileiro. No entanto, a novidade, ao menos no aspecto conceitual, é o emprego do termo “agência” com que estes órgãos foram batizados no Brasil. O verdadeiro problema com as agências reguladoras é o de se saber até onde podem regular algo sem estar, com isto, invadindo competência legislativa.

A rigor, como bem aponta Di Pietro<sup>63</sup>, a função de regular significa, no caso, organizar determinado setor afeto à determinada agência, assim como controlar as entidades que atuam nesse setor. Assim, de acordo com a autora, a regulação, em sentido amplo, diz respeito à toda forma de organização da atividade econômica através do Estado em um duplo sentido, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício de poder de polícia<sup>64</sup>.

Ponderando a respeito da função regulatória das agências e o seu duplo sentido de atuação, a autora afirma que é possível considerar a existência de dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro: as que exercem, com base em lei, poder de polícia, com a imposição de limitações administrativas, fiscalização, repressão; é o caso, por exemplo, da ANVISA, da ANS e da ANA; já o segundo tipo são as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão,

---

<sup>63</sup>DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2018, p. 263.

<sup>64</sup>DI PIETRO, op cit.

permissão ou autorização de serviço público (telecomunicações, energia elétrica, transportes etc.) ou de concessão para exploração de bem público (petróleo e outras riquezas minerais, rodovias etc.), como a Anatel, a ANEEL, a ANTT, a ANTAQ, a ANP e a ANAC<sup>65</sup>.

Independente do sentido de atuação, é consenso na doutrina brasileira a ideia de que o poder normativo das agências reguladoras pode ser compreendido como a competência a elas atribuída para expedição de normas, que podem ser de caráter geral e abstrato, sempre pertinentes a sua área de atuação. Porém, nada impede que elas possam emitir normas individuais e concretas, ou seja, predominância da generalidade normativa, pois são de suma importância para a atividade de regulação, conforme Andrade<sup>66</sup>.

Tendo em mente os citados pontos e realizando outro contraste com a atuação das agências reguladoras dos EUA, é possível perceber algumas questões interessantes entre os dois modelos. As agências norte-americanas exercem funções bem próximas do que são as funções do legislativo e judiciário, ou seja, possuem competências de regulamentação, imposição e resolução de conflitos. São próximas do legislativo porque editam normas (formais e informais); por outro lado, se aproximam das funções judiciais, porque resolvem determinados conflitos de interesses, determinando o direito aplicável para solucioná-los.

Di Pietro<sup>67</sup> argumenta que a função quase judicial é aceita sem maiores contestações, uma vez que submetida ao controle pelos Tribunais, mas passou por toda uma evolução, no sentido da ampliação desse controle. A função quase legislativa tem sido objeto de grandes contestações, tendo em vista principalmente a ideia de inelegibilidade de poder, decorrente do princípio da separação de poderes, bastante rígido no direito norte-americano; esse princípio impede que o legislativo delegue a sua função de legislar a órgãos de outros Poderes<sup>68</sup>.

Assim, percebe-se que, apesar da discussão sobre os impactos e limitações já acontecer ao longo de muitos anos, a atuação normativa das agências reguladoras nos EUA parece ser mais livre do que a brasileira. Ainda assim, as agências reguladoras brasileiras são alvos de críticas de abuso de poder normativo e de realizarem uma superprodução de atos normativos que,

---

<sup>65</sup>DI PIETRO, op cit., p. 251.

<sup>66</sup>ANDRADE, L. Q. de. Poder normativo das agências reguladoras (legitimação, extensão e controle). *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*. Salvador, n. 15, ago/out. 2008.

<sup>67</sup>DI PIETRO, op cit.

<sup>68</sup>DI PIETRO, op cit.

supostamente, desde a criação do atual modelo, estariam invadindo a competência do Poder Legislativo e até mesmo superando a produção normativa desse ente.

É o que argumentam Ferrão e Negosk<sup>69</sup>, ao entenderem que, desde sua criação, a produção normativa das agências reguladoras tornou-se extensa a ponto de superar a produção legislativa do Congresso Nacional, inflando consideravelmente nosso ordenamento jurídico<sup>70</sup>. Embora não adepto dessa visão, Luiz Eduardo Diniz Araújo<sup>71</sup> comenta que:

[...] independentemente dessa questão, importa ressaltar que as agências reguladoras passaram a ter papel destacado na produção normativa, algumas vezes até ultrapassando o Poder Legislativo em quantidade de normas editadas. Daí veio a crescente utilização das expressões “juridificação” e “enxurrada (ou inflação) normativa”, a designar o excesso de regulação das relações econômicas [...].

Diante das críticas de que as agências reguladoras abusam do seu poder normativo, Nascimento Filho<sup>72</sup> fez um levantamento a respeito da produção de algumas agências em seus primeiros anos de operação. Assim, entre 1997, ano de sua criação, e 2016, a ANATEL expediu 671 resoluções e 18 súmulas. Por sua vez, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entre os anos de 1998 e 2003, expediu 1.556 (mil, quinhentas e cinquenta e seis) portarias técnicas. A partir de 2004 até 2016, foram expedidas 654 (seiscentas e cinquenta e quatro) resoluções. Já a ANVISA, possui atualmente cerca de 1.566 (mil, quinhentas e sessenta e seis) normas regulatórias em vigor, entre portarias, instruções normativas e resoluções.

Ao levantar os argumentos doutrinários a respeito da problemática, o autor citado anteriormente encontrou manifestações no sentido de que, com esse volume de atos normativo-reguladores, a produção normativa das agências reguladoras tornou-se extensa a ponto de superar

---

<sup>69</sup>FERRÃO, M. O.; NEGOSK, M. R. F. A Extensão do Poder Normativo das Agências Reguladoras Brasileiras. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.4, p. 669-687, 4º Trimestre de 2013. p. 675.

<sup>70</sup>FERRÃO, M. O.; NEGOSK, op cit.

<sup>71</sup>ARAÚJO, L. E. D. O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p.203/221, mar. 2018. p. 208.

<sup>72</sup>NASCIMENTO, S. B. do. **O controle judicial do processo administrativo disciplinar em face da inobservância das garantias constitucionais**. 2015. 116f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2015.

a produção legislativa do Congresso Nacional, inflando consideravelmente o ordenamento jurídico brasileiro. Para o autor, o problema maior é a complexidade da vida moderna, a qual demanda respostas mais rápidas que o Poder Legislativo não podem dar e que, ao mesmo tempo, são questões regulatórias inerente das agências. Porém, o autor questiona se seria realmente necessário regular tudo que chega aos balcões das agências reguladoras<sup>73</sup>.

Importante mencionar que há mecanismos que as próprias agências reguladoras fazem uso para evitar a produção de normas que possam ser desnecessárias e até contraproducentes para o mercado e consumidores. Um deles que vale ser mencionado de forma superficial, já que será explorado em momento oportuno, é o uso de Sandbox regulatório. Tal prática é autorizada pela Lei Complementar nº 182/21. Em linhas gerais, o Sandbox regulatório<sup>74</sup> é uma experimentação colaborativa entre o regulador, a entidade regulada e outras partes interessadas, que tem como objetivo testar inovações regulatórias em um espaço controlado, por meio de uma metodologia estruturada. Assim, um ato regulatório pode ter os seus impactos negativos e positivos experimentados de modo a evitar algum dano concreto. Claro, tais efeitos são, em sua grande maioria, mitigados pela adoção das agências da prática de análise de impacto regulatório<sup>75</sup>

Menezes<sup>76</sup>, a seu turno, ao se debruçar nesta questão, afirma que a principal justificativa para as agências serem dotadas de poder normativo é exatamente em função da especialização técnica dos órgãos reguladores que justifica esse poder normativo. Ao analisar o racional técnico e jurídico por trás das ações normativas das agências, Moreira Neto apresentou pontuações interessantes que podem explicar as acusações de extrapolação do poder regulamentar. O autor esclarece que por tomarem decisões relevantes no mercado, que impactam diretamente grande parte da população, constituem um órgão que exige um comando qualificado, que garanta qualidade na boa regulação, com segurança política e uso de tecnologias adequadas, de maneira a não comprometer a credibilidade na regulação e na atratividade de investimentos privados. Por isso mesmo, as agências reguladoras têm sido pródigas na produção normativa. Tal fenômeno tem gerado o excesso de regulação das relações econômicas, utilizando como referência as leis

---

<sup>73</sup>NASCIMENTO, op cit.

<sup>74</sup>A expressão inglesa significa “caixa de areia”.

<sup>75</sup>A análise de impacto regulatória será abordada em tópico específico posteriormente.

<sup>76</sup>MENEZES, J. B. Poder regulamentar das agências reguladoras. **Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, 2005.

produzidas pelo Poder Legislativo: isso acaba por permitir a atuação complementar das agências reguladoras<sup>77</sup>.

No que pese os argumentos apresentados, o texto em tela se posiciona no sentido de que a produção normativa não é excessiva, mas sim condizente com o que a regulação de um mercado dinâmico precisa. Ao tratar desse tema, Ari Sundfeld<sup>78</sup>, rechaça a ideia de que seria uma produção excessiva que justificaria o argumento de que há uma invasão de competência, e questiona:

Será verdade, como temem alguns, que a agência reguladora é necessariamente uma usurpadora da função legislativa? Não. Nos novos tempos, o Poder Legislativo faz o que sempre fez: edita leis, frequentemente com alto grau de abstração e generalidade. Só que, segundo os novos padrões da sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso novas mais diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores: proteção do meio ambiente e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o poder econômico - enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado.

Assim, demonstra-se alinhamento ao defendido nos escritos de Nascimento<sup>79</sup>, ao defender que mesmo que haja algum exagero na volumosa produção normativa, este é um fato escusável devido a algumas questões. Uma delas diz respeito à ausência de experiência prévia, no Brasil, a respeito do funcionamento de agências reguladoras na forma daquelas criadas no seio da reforma administrativa do estado ocorrida nos anos 90.

Também é preciso reconhecer que a ideia de volumosa produção decorre da própria natureza das normas regulatórias, as quais, em seu âmbito de aplicação ideal – que é a supressão das falhas de mercado dos setores regulados –, incidem sobre situações pontuais e frequentemente cambiantes que, por isso mesmo, exigem um tratamento normativo essencialmente técnico (em contraposição ao juízo marcadamente político da legislação produzida pelo Poder Legislativo),

---

<sup>77</sup>MOREIRA NETO, D. de F. Natureza Jurídica, competência normativa, limites de atuação. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 215, jan/mar. 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47306>. Acesso em: 2 out. de 2024.

<sup>78</sup>SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo – SP, Malheiros Editores. 2000.

<sup>79</sup>NASCIMENTO, op cit.

célere (em contraposição ao tempo natural e frequentemente longo de maturação de uma proposição no âmbito do Parlamento) e flexível (em contraposição à perenização e dificuldade de adaptação que marca as leis produzidas pelo Congresso Nacional)<sup>80</sup>.

Assim, embora o presente texto defenda que o poder normativo das agências é fundamental para que sejam exercidas as suas atribuições, concordamos com Sampaio de Moraes Godoy<sup>81</sup>, segundo o qual há que se observar o princípio da reserva legal. Ao tratar desta questão, o referido autor argumenta que o princípio da legalidade impõe a fiel execução das leis e a impossibilidade de o regulamento transcender o conteúdo do que lhe reserva a lei, embora, bem entendido, a poder normativo das agências não possa se materializar tão somente por meras repetições de textos legais já existentes<sup>82</sup>.

Na realidade, o que se observa é que a lei limita e delimita os padrões para a atuação do poder regulamentar das agências reguladoras. Isso não significa que os regulamentos sejam só e tão-somente de execução. De outro, a previsão normativa anterior pode ser ampla o suficiente para que a autoridade administrativa crie e gere previsões inéditas, porém submissas ao “espírito” da lei<sup>83</sup>.

Nas palavras de Menezes<sup>84</sup>, o Estado regulador cria para as agências o dever de corrigir as assimetrias de informação que funcionem como incentivo ao comportamento oportunista da iniciativa privada, gerando uma disfunção do mercado. Neste sentido, gera a possibilidade de uma delegação instrumental para possibilitar o exercício do princípio da eficiência, dotando o administrador de competências reguladoras de natureza técnica e especializada. O poder de emitir normas de ordem técnica, como já mencionado, tem em vista tanto evitar o obsolescência das técnicas cristalizadas em lei, como também evitar que, na sua determinação, interfiram fatores de natureza partidária.

Desse modo, o ponto focal do presente tópico é entender até que ponto uma agência reguladora pode usar seu poder normativo sem invadir a competência do Poder Legislativo. Com base no que já foi exposto até o momento, entende-se que o princípio da legalidade e

---

<sup>80</sup>NASCIMENTO, op cit.

<sup>81</sup>GODOY, A. S. de M. Agências reguladoras – Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 16-22, jun. 2014.

<sup>82</sup>GODOY, op cit. 18.

<sup>83</sup>GODOY, op cit.

<sup>84</sup>MENEZES, op cit., p. 114.

impossibilidade de que o ato normativo “inferior” inove extrapolando os limites extrapolados pelo comando legal superior são bons balizadores para a referida questão<sup>85</sup>. Tal esclarecimento será de extrema relevância para quando forem analisados, no capítulo 3, os dados dos PDLs realizados para sustar atos do poder normativo das agências reguladoras. Assim, será necessário fazer uma breve explanação a respeito de um outro elemento importante para a evolução do entendimento da problemática abordada no presente texto: a autonomia destes entes.

### **2.2.1 A análise detalhada da autonomia das agências reguladoras**

Após apresentar um panorama geral das agências reguladoras no contexto das reformas administrativas dos anos 1990 e suas características fundamentais, torna-se imprescindível aprofundar a análise sobre um dos elementos mais controversos e determinantes de sua atuação: a autonomia. Este conceito, que permeia toda a discussão doutrinária e jurisprudencial sobre as agências, merece tratamento detalhado por constituir o núcleo central da justificativa para a existência desses entes como modelo institucional diferenciado.

Tratar de agências reguladoras é tratar, dentre outros elementos, de poder normativo e de autonomia, ou seria independência? Seria correto dizer que as agências são independentes? Ao observar esta questão, o que se tem é o emprego dos dois termos sem uma coesão, o que é refletido até mesmo no texto das leis que deram origem às agências. Por exemplo, a lei da ANATEL e da ANVISA usam o termo "independência". Já a lei da ANS adotou o termo "autonomia". De qualquer forma, ao longo do presente texto, foi apontado que a ideia por trás da criação de qualquer agência é a de se ter um ente administrativo composto por um corpo técnico altamente especializado, o que, em teoria, os tornariam puros e livres de qualquer variação oriunda da política. Por tal razão elas não devem ser totalmente regidas pela vontade do Poder Executivo e Legislativo.

No que pese os apontamentos dos autores em questão, é importante adiantar que o presente trabalho não se alinha ao entendimento de que há uma prática técnica, seja ela até mesmo no âmbito jurídico, que seja totalmente desvincilhada ou “pura” da política, pois, como dito anteriormente, o homem é um animal político. Destarte, não há de se pensar que, quer seja um ato normativo de

---

<sup>85</sup>GODOY, op cit.

uma agência ou PDL do Poder Legislativo, especialmente este último, há sempre de se considerar que é inevitável não haver nenhum viés político. Porém, tal questão será retomada de forma mais meticulosa em um tópico específico.

Feito esse pequeno alerta, o presente texto se alinha aos apontamentos de Di Pietro<sup>86</sup>, que argumenta que a autonomia está intimamente ligada ao desempenho das atribuições das agências, que devem ter preservadas a sua discricionariedade, sob pena de falharem na missão para a melhoria da prestação dos serviços públicos. De suma importância o tratamento dessas distinções para que se possa falar, adiante, no controle fiscalizatório exercido sobre as agências reguladoras. Ressalta-se que não haverá aqui um tratado sobre a autonomia, ou a sua independência, mas apenas alguns esclarecimentos quanto à autonomia político-administrativa e econômico-financeira, bem como da independência, para que possamos analisar a polêmica questão do controle a ser exercido sobre estas entidades.

Embora seja uma posição minoritária, há autores que defendem o emprego do termo independência, como Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>87</sup>, pois “autonomia” vincula-se ao modelo das autarquias do antigo modelo administrativo brasileiro. O autor segue argumentando que a submissão a mecanismos e instâncias de controle, ao contrário de ser írrito à independência, constitui traço essencial. Daí por que independência das agências deve caracterizar o encaixe bastante específico e excepcional destes órgãos nos poderes do Estado, mas nunca a sua imunidade aos controles institucionais.

Por outro lado, autores como Di Pietro<sup>88</sup> e Almeida<sup>89</sup> sustentam que o termo adequado é “autonomia”, vide ser o termo adotado na redação da Lei nº 13.848/19. Por sua vez, Almeida<sup>90</sup> advoga pelo uso do termo “autonomia”, pois não haveria qualquer país que adote as agências reguladoras como órgãos independentes. O que há é maior ou menor grau de autonomia. Por fim, há quem defenda a total indiferença sobre o emprego de qualquer um dos termos, como Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>91</sup>, pois se o próprio texto normativo não faz distinção entre os termos,

---

<sup>86</sup>DI PIETRO, M. S. Z. Limites do controle externo da Administração Pública - ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? *Revista Brasileira de Direito Público*, n. 42, p. 9-24, 2013.

<sup>87</sup>MARQUES NETO, F. de A. *Agências reguladoras independentes*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 67.

<sup>88</sup>DI PIETRO, op. cit.

<sup>89</sup>ALMEIDA, op. cit.

<sup>90</sup>ALMEIDA, op. cit.

<sup>91</sup>MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

então pouca diferença faz, na prática, se as agências são autônomas ou independentes. De qualquer forma, no que pese a discussão doutrinária e a imprecisão legal, o presente texto, para fins de uniformização da escrita, fará uso do termo “autonomia”.

Ainda trazendo o direito comparado, observa-se que no ordenamento jurídico dos Estados Unidos, as agências reguladoras gozam de certa margem de autonomia em relação aos três Poderes do Estado: (a) em relação ao Poder Legislativo, porque dispõem de função normativa, que justifica o nome de órgão regulador ou agência reguladora; (b) em relação ao Poder Executivo, porque suas normas e decisões não podem ser alteradas ou revistas por autoridades estranhas ao próprio órgão; (c) em relação ao Poder Judiciário, porque dispõem de função quase-jurisdicional, no sentido de que resolvem, no âmbito das atividades controladas pela agência, litígios entre os vários delegatários que exercem serviço público mediante concessão, permissão ou autorização e entre estes e os usuários dos serviços públicos<sup>92</sup>.

No ordenamento brasileiro, a autonomia das agências pode ser também entendida em algumas dimensões. Assim, é possível citar a autonomia decisória (instância administrativa final) e a autonomia política (mandato de seus dirigentes) complementadas pela autonomia financeira (recursos advindos da taxa de fiscalização recolhida pelos operadores e pagas pelo consumidor ou usuários na tarifa), autonomia patrimonial, autonomia técnica e autonomia de gestão<sup>93</sup>.

Porém, a despeito da discussão do uso do termo autonomia ou independente, há uma questão que é consenso: a autonomia deve ser entendida, assim como o poder regulamentar, de forma limitada frente ao princípio da legalidade. Pensando que as agências fazem parte da Administração Pública, logo sua atuação está circunscrita ao que a lei permite atuar.

A autonomia das agências reguladoras em relação aos três poderes do Estado brasileiro é, assim, algo que merece ser abordado. Em relação ao Poder Judiciário, essa autonomia é limitada, pois as decisões das agências podem ser revisadas judicialmente, conforme o artigo 5º, XXXV, da Constituição, que assegura a apreciação judicial de lesão ou ameaça a direito. Diferentemente de sistemas que adotam a dualidade de jurisdição, o Brasil segue o sistema de unidade de jurisdição, onde não há jurisdição administrativa com força de coisa julgada.

---

<sup>92</sup>DI PIETRO, op cit., p.225.

<sup>93</sup>MESQUITA, op cit.

Quanto ao Poder Legislativo, as agências não possuem autonomia plena, pois seus atos normativos devem estar em conformidade com a Constituição e as leis. Além disso, estão sujeitas ao controle do Congresso Nacional e ao controle financeiro e orçamentário, com auxílio do Tribunal de Contas, conforme os artigos 49, X, e 70, da Constituição.

A maior autonomia das agências é em relação ao Poder Executivo, dentro dos limites legais. Como autarquias de regime especial, suas decisões não podem ser alteradas pelo Executivo, e seus dirigentes possuem estabilidade, exercendo seus cargos com mandato fixo, conforme arts. Xxx da Lei 9.986/00 e a Lei 13.848/19. Destarte, vale destacar que o presente trabalho não trata de realizar um levantamento completo de toda a discussão doutrinária da história e características das agências reguladoras no ordenamento brasileiro. Em verdade, tudo que foi exposto até o presente ponto do texto é, em linhas gerais, a análise dos elementos tido como fundamentais para responder a problemática de pesquisa.

Em assim sendo, faz-se hora de analisar um outro elemento que é de suma importância para buscar uma resposta para a problemática. Ora, se há autonomia das agências reguladoras para exercerem o poder normativo, então como se dá o controle em caso de excessos? Esta pergunta será respondida no próximo tópico.

### **2.3 Formas de controle do poder normativo das agências reguladoras**

No contexto da Administração Pública, principalmente quando se fala em parâmetros modernos, as agências reguladoras desempenham um papel fundamental na regulação e fiscalização de setores estratégicos da economia, como telecomunicações, energia, saúde e transportes. Por atuarem em setores de elevada importância para o mercado e sociedade, não é de se estranhar que o controle dessas instituições seja algo essencial para garantir a transparência, eficiência e legitimidade de suas ações, transpassando por diferentes modalidades de supervisão que abrangem aspectos político-administrativos, jurídicos e sociais. O controle visa assegurar que as agências reguladoras atuem de maneira imparcial, técnica e alinhada com os interesses públicos, prevenindo possíveis desvios de conduta, arbítrios ou captura regulatória por parte de grupos econômicos específicos. Mas o que seria controle?

### 2.3.1 Delimitação do termo “controle”

Medauar, ao tratar do controle da Administração Pública, declara sua preocupação. Para ela, a grande questão do Direito Administrativo moderno é como controlar uma Administração Pública que por seu natural crescimento incentivou consideravelmente às possibilidades de abusos e excessos. Nesse sentido, o teórico francês Jean Waline<sup>94</sup>, argumenta que:

Todo controle é destinado num primeiro momento a assegurar a melhor execução do serviço e num segundo momento a analisar a atividade do serviço para aprimorá-lo; a Administração Pública tem a gestão dos serviços públicos e seu bom funcionamento é, então, primordial; por outro lado, a Administração funciona com recursos públicos e é também a melhor utilização do dinheiro público que está em causa; enfim, a obrigação do controle aparece mais imperiosa em razão das prerrogativas e poderes de eu é dotada a Administração Pública. Como, então evitar que ela a Administração Pública abuse dos poderes que lhe são conferidos? Há uma resposta clássica: pela sujeição da administração ao Direito, isto é, pelo princípio da legalidade; mas é preciso ter certeza de que se não houver observância desse princípio ou no caso de deficiência, tais falhas propositais ou não, serão detectadas e os erros corrigidos (tradução livre)<sup>95</sup>.

Assim, de acordo com o que argumenta Almeida<sup>96</sup>, o controle, em seu sentido mais amplo, pode ser entendido como a comparação de informações coletadas com modelos construídos que indicariam os objetivos desejados ou desejáveis. Desta forma, o controle toma diversas nuances, e a própria CF contém diversas matrizes das espécies de controle e fiscalização dos Poderes Públicos. Pode-se verificar que o controle pode ser: público ou governamental e não governamental ou político-social. Distribui-se, assim, no Direito Pátrio, entre controle executivo, controle legislativo,

<sup>94</sup>WALINE, J. L' evolution du controle de l' administration depuis un siècle, **Revue du Droit Public et de la Science Politique**. 1984, p. 1327-1328.

<sup>95</sup>No original: "Tout contrôle est destiné, dans un premier temps, à assurer la meilleure exécution du service et, dans un second temps, à analyser l'activité du service pour l'améliorer ; l'administration publique a la gestion des services publics et son bon fonctionnement est donc primordial ; d'autre part, l'Administration fonctionne avec des ressources publiques et c'est aussi la meilleure utilisation de l'argent public qui est en cause ; enfin, l'obligation du contrôle apparaît plus impérieuse en raison des prérogatives et pouvoirs dont est dotée l'Administration Publique. Comment, alors, éviter que l'Administration Publique abuse des pouvoirs qui lui sont conférés ? Il y a une réponse classique : par la soumission de l'administration au Droit, c'est-à-dire par le principe de légalité ; mais il faut s'assurer que si ce principe n'est pas observé ou en cas de déficience, de telles défaillances, intentionnelles ou non, seront détectées et les erreurs corrigées.".

<sup>96</sup>ALMEIDA, op cit. p. 74.

controle judicial, controle institucional e este último dividido em autocontrole e controle externo, todos objeto do que seguirá adiante.

Destarte, seguindo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles<sup>97</sup>, controle, ao menos no meio jurídico administrativo, é o conjunto de atribuições de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Doutrinador do Direito Administrativo italiano, Ugo Forti<sup>98</sup>, entende controle, em sua forma genérica, como a observação se há aderência de um determinado ato ou comportamento a determinadas normas. Ancorada nos ensinamentos do referido doutrinador, Medauar afirma que “controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado”<sup>99</sup>.

Assim, fica consignado, que a existência de controle é um requisito importante para que se possa falar em um Estado Democrático de Direito. Como bem apontado por Almeida<sup>100</sup>, para que o Estado Democrático de Direito realmente seja efetivo, é preciso que ele seja organizado e com poderes limitados. Com isso, fácil de constatar que na atualidade não há como existir país democrático sem a presença de órgãos de controle com o propósito de fiscalizar a gestão dos órgãos públicos.

As agências reguladoras, como dito anteriormente, são autônomas e com isso podem atuar para regulamentar, de forma mais dinâmica um mercado que está em constante e rápida evolução. Esta maior agilidade normativa em relação ao que se observa em especial ao legislativo é uma característica que, uma vez somada com a qualidade técnica, permite a tomada de decisões mais proativas e mais céleres. Aliás, a própria mudança para um modelo de Estado regulador demanda um tipo de atuação nestes moldes. Ao usarem o poder normativo, as agências reguladoras fazem com que surjam normas.

Porém, é claro que tal atuação não é desprovida de mecanismos para mitigar eventuais abusos ou extrapolamento das competências atribuídas. Como já mencionado, a questão do quão autônomas as agências reguladoras podem ser é algo que já se discute desde o primeiro projeto, na

---

<sup>97</sup>MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003. p. 562.

<sup>98</sup>FORTI, U. I Controlli dell'Amministrazione Comunale. In: ORLANDO, V. E. **Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano**. Vol. II. Segunda Parte. Milano: Società Editrice Libreria, 1915, p. 609.

<sup>99</sup>MEDAUAR, O. Controle da Administração Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993. p.22.

<sup>100</sup>ALMEIDA, op cit. p. 73.

década de 90. No entanto, esclarece Araújo<sup>101</sup>, pouco se discutiu sobre os controles a serem exercitados quanto à atividade normativa destes entes. Almeida<sup>102</sup>, ao tratar sobre o controle, argumenta que tal problemática é algo que precisa ser mais investigado pela doutrina, visto que as leis que instituíram as agências possuem marcos legais amplos, o que acaba por permitir lacunas nos parâmetros a serem seguidos para o controle, vindo a gerar arbitrariedades.

Para Di Pietro<sup>103</sup> o controle pode ainda interno ou externo, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura que se insere o órgão controlado. É interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

O controle interno é uma função inata da própria Administração e inerente a essa atividade. De regra é composto por um departamento, comissão ou funcionários destacados para esse mister, e que, dentro do princípio da legalidade, exerce a fiscalização dos próprios atos das agências reguladoras, no sentido de alcançar os objetivos reservados a esses entes, observando a conveniência e oportunidade das medidas e decisões tomadas no atendimento do interesse público, inclusive pautando a relação custo-benefício das suas ações e a sua eficácia nas soluções dos problemas. Ocorre o controle interno sempre que as próprias agências reguladoras realizam a fiscalização sobre seus órgãos, departamentos ou seções descentralizadas<sup>104</sup>.

De qualquer forma, faz-se interessante tecer breves apontamentos sobre as demais formas de controle. Sem pretender esgotar o debate doutrinário a respeito das formas de controle, buscase apresentar um panorama geral.

### **2.3.2 Controle pelo Poder Executivo**

Tema controverso na doutrina nacional, ainda se discute muito a respeito das imprecisões quanto ao controle do Poder Executivo. Almeida<sup>105</sup> defende que o controle do Poder Executivo sobre as agências reguladoras seja limitado à escolha dos dirigentes. Aceitar qualquer outra espécie

---

<sup>101</sup> ARAUJO, L. E. D. **Controle da atividade normativa das agências reguladoras**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2013.

<sup>102</sup> ALMEIDA, op cit.

<sup>103</sup> DI PIETRO, op cit.

<sup>104</sup> ALMEIDA, op cit. p. 75.

<sup>105</sup> ALMEIDA, op cit.

de subordinação seria ofender a autonomia que lhe é assegurada. E é totalmente incompatível com a implementação da regulação de atividades estatais, forma de proteger o interesse público. Trata-se de um entendimento minoritário, mas que ressalta a confusão normativa que existe neste tema.

De qualquer forma, o Poder Executivo era o defensor de não se atribuir autonomia para as agências. A doutrina da época argumentava que o Executivo temia o rompimento do modelo piramidal da Administração Pública. No entanto, é justamente a falta de uma subordinação hierárquica que caracteriza as agências enquanto autarquias<sup>106</sup>. Assim, passado algumas décadas, a Lei nº 13.848/19, em seu artigo 3º, passou a determinar que a natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes na lei ou outras leis específicas voltadas à sua implementação.

Assim, como bem esclarece Di Pietro<sup>107</sup>, se havia alguma dúvida de que existia subordinação hierárquica entre qualquer tipo de entidade da administração indireta e os órgãos da administração direta, ela encontra-se definitivamente superada com o advento da Lei das Agências. Diante deste fato, é dedutivo pensar que os poderes decorrentes da hierarquia, como dar ordens, anular ou revogar, avocar, delegar (dentre outros), como regra geral, não são exercidos pelo Poder Executivo sobre as agências reguladoras.

Por serem órgãos da administração indireta, as agências estão vinculadas a uma entidade da administração direta, por esta razão é que devem atuar em conformidade com os planos governamentais, às políticas públicas definidas pelo Executivo ou pelo Legislativo. Esta atuação deve ser voltada a alcançar resultados, os quais são a razão de suas criações. Além disso, elas têm que se sujeitar a um controle de resultado e de legitimidade. O art. 15 da Lei 13.848/19, que trata do controle externo, determina o envio de sumário do relatório anual de atividades, por escrito, no prazo de até 90 dias após a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, ao Ministro de Estado da pasta a que estiver vinculada. Ao analisar essa forma curiosa? de controle, Di Pietro<sup>108</sup> observa que:

---

<sup>106</sup>ARAÚJO, op cit.

<sup>107</sup>DI PIETRO, op cit.

<sup>108</sup>DI PIETRO, op cit.

É curioso que essas normas tenham sido inseridas na Lei nº 13.848 em capítulo que trata do controle externo e do relatório anual de atividades. O que a lei não diz é a finalidade desse encaminhamento ao Ministro de Estado a que a agência estiver vinculada e quais as medidas cabíveis em caso de o relatório demonstrar que a agência não está cumprindo os seus fins ou os está cumprindo de forma ilícita. O encaminhamento ao Tribunal de Contas justifica-se para que este exerça a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição, devendo limitar-se a esses aspectos. O encaminhamento ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados justifica-se pelo controle político que exercem sobre os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, conforme previsto no artigo 49, X, da Constituição. E não diz quais as medidas possíveis a serem adotadas pelo Legislativo. Diante da impossibilidade de convocar os dirigentes para prestar informações, resta praticamente a instauração de CPI, com fundamento no artigo 58 da Constituição.

No que pese as questões supramencionadas, há outras formas de controles consideradas polêmicas, como a aprovação orçamentária e a indicação de seus dirigentes. Diante desta situação, Araújo<sup>109</sup> entende tratar-se mais de uma questão de influência do que propriamente de controle dos atos normativos. Segundo o autor, essa influência ocorre de forma mais intensa nos processos decisórios internos, o que dificulta sua aferição e fiscalização por outros entes.

---

<sup>109</sup>ARAÚJO, op cit.

### 2.3.3 Controle pelo Poder Judiciário

Uma vez que as agências realizam atos administrativos normativos, é natural que tais atos estejam sujeitos ao controle por parte do Poder Judiciário. Trata-se de uma atuação constitucionalmente relevante e inafastável, tendo em vista que o controle judicial dos atos administrativos constitui princípio fundamental do Estado de Direito. Assim, o Poder Judiciário, enquanto guardião da Constituição e da segurança jurídica, deve garantir que a atuação normativa das agências esteja em conformidade com os princípios constitucionais e legais, assegurando tanto a proteção dos direitos dos regulados quanto a adequada prestação dos serviços públicos.

O Poder Judiciário brasileiro, segundo Diniz Araújo<sup>110</sup>, divergindo do que ocorre em países de tradição jurídica similar, como Portugal, deve atuar diante de ameaça ou efetiva lesão à Constituição. Assim, o autor argumenta que o que existe é um controle difuso da atividade normativa das agências reguladoras. Um problema é que as decisões podem gerar repercussões negativas para a sociedade e/ou para o setor, vide que o juiz pode não ter a mesma vastidão de conhecimento técnico que os agentes no momento de proferir a decisão.

Nesse contexto, o controle judicial deve limitar-se à análise da legalidade dos atos normativos das agências, verificando sua conformidade com a Constituição e as leis, sem adentrar no mérito da discricionariedade técnica, sob pena de substituir o juízo especializado da agência pelo entendimento do magistrado, que pode carecer do conhecimento técnico necessário para avaliar adequadamente questões regulatórias complexas.

Isto posto, afirma-se que o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos das agências reguladoras tem sua origem no controle sobre os atos da Administração Pública, pautado por valores de probidade, transparência e zelo pelo bem público. Nesse sentido, é importante destacar que este controle engloba vários pontos, como o exercício da função jurisdicional ordinária, nela se encontrando tanto as ações comuns quanto ações especiais; também abrange atos, contratos e atividades da Administração<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup>DINIZ ARAUJO, L. E. **Controle da atividade normativa das agências reguladoras**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Synergia. 2013. p. 156.

<sup>111</sup>ALMEIDA, op cit. p. 87.

Ao analisar a doutrina a respeito das formas com as quais o Judiciário pode atuar ao exercer o controle, Araújo<sup>112</sup> levou a existência de quatro modalidades. Em primeiro, se o controle judiciário é superficial, o máximo de independência das agências corresponderá ao mínimo de controle. Em segundo, se o controle judicial é amplo, mas os juízes conhecem apenas vícios formais, haverá controle sobre as agências, mas não sobre o mérito técnico das decisões. Em terceiro, se o juiz tende a sobrepor o próprio entendimento a respeito da matéria sobre o das agências, este seu entendimento está desprovido de conhecimento específico sobre a matéria e pode conduzir a situações indesejadas. Em quarto, um controle eficaz seria o realizado por juízes especializados e não inclinados a invadir áreas de competência das agências. Nessa hipótese, uma redução da liberdade das agências corresponderia efetivamente ao aumento de sua responsabilidade.

Dito isso, é importante mencionar que, apesar da grande maioria da doutrina ser favorável ao controle do Judiciário, tal prática não resta imune de críticas. Um deles diz respeito ao fato de que há uma dissociação entre o controle judicial e muitas das práticas das agências, tais discrepâncias dificultam que seja realizado um controle apenas com base na relação “legítimo-ilegítimo”. Isso acarreta um outro problema, é o fato de que o controle judicial é incompleto por natureza. Esta incompletude, segundo Araújo<sup>113</sup>, se deve ao fato de que, por focar muito no aspecto legalista e se as agências estão atuando em conformidade com a lei, aspectos técnicos podem escapar de sua apreciação; e é natural que escapem, pois não há de se esperar que todos os magistrados tenham domínio técnicos sobre todos os tópicos que as agências reguladoras possam atuar.

Porém, no intuito de mitigar mal-entendido, é importante pontuar que, ao dizer que o Poder Judiciário não possui competência técnica, não é o mesmo que dizer que este ente não possui o condão de decidir adequadamente lides a respeito de qualquer tema que envolva agências reguladoras. Em verdade, o que se argumenta é que sim, apesar de juízes e juízas contarem com vasto conhecimento e assessoria competente, nem todos possuem pleno conhecimento das minúcias técnicas que envolvem, por exemplo, questões de reajuste tarifários ou redes de transmissão de energia elétrica.

---

<sup>112</sup>ARAÚJO, op cit. p. 155.

<sup>113</sup>ARAÚJO, op cit. p. 155.

Diante dessa limitação, uma solução viável, caso não houvesse uma limitação de pessoal e de recursos, seria a especialização da Justiça, através da criação de varas especializadas em direito regulatório ou da capacitação específica de magistrados para lidar com questões técnicas complexas, permitindo que o controle judicial seja exercido de forma mais eficaz sem comprometer a segurança jurídica nem a adequação técnica das decisões regulatórias.

O próprio STF trata essa questão com bastante cuidado e tendo em mente que o princípio da separação entre os três poderes também é baseado no critério de especialização funcional. Em verdade, a lógica moderna é a de estabelecer critérios para a distribuição dinâmica e funcionalmente adequada de tarefas e responsabilidades entre os poderes. Dentre esses critérios, está a idoneidade de cada um dos poderes (a partir de sua estrutura orgânica, legitimação democrática, forma de atuação, capacitação técnica etc.). Assim, o Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu o Judiciário não tem a visão sistêmica das demandas e o Judiciário normalmente é preparado para fazer micro justiça, a justiça do caso concreto, com muita dificuldade de avaliar impactos sistêmicos das suas decisões pontuais<sup>114</sup>. Isso revela o alinhamento de predominância da decisão do órgão regulador diante da decisão judicial, exceto se ela estiver flagrantemente fora dos padrões de discricionariedade que foi delegada pelo legislador ou se afrontar literalmente disposições legais ou constitucionais.

Em outra ocasião O Tribunal Regional Federal da 2ª Região destacou que “não cabe ao Poder Judiciário, diante da inexistência de ilegalidades concretamente aferidas, compelir a Administração a adotar medida que entende ser de maior grau de eficiência”. Assim, “a não ser que haja flagrante ilegalidade ou falta de razoabilidade, há de se prestigiar a decisão técnica da agência reguladora”, notadamente porque, relativamente ao Ministério Público, “falta-lhe, salvo melhor juízo, capacidade técnica para definir as prioridades no campo de segurança. A mesma capacidade que, legalmente, a ANAC possui”<sup>115</sup>.

Isto posto, fica evidente que os próprios tribunais, incluindo o STF, reconhecem a sua incapacidade técnica para decidir questões de cunho técnico, exceto quando um determinado ato normativo, enquanto caso concreto, esteja violando preceito constitucional ou limites legais

---

<sup>114</sup>NUNES, D. de O. JANSEN, R. Agência reguladora ou juiz regulador? **Jota**. São Paulo, 18 de dez. de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/agencia-reguladora-ou-juiz-regulador>. Acesso em 10 de jan. de 2025.

<sup>115</sup>BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. Apelação Cível n. 2007.51.04.003507-8, Rel. Des. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, 5ª Turma Especializada, julgado em 20 maio 2014.

impostos ao exercício da autonomia de qualquer agência. Destarte, o que se observa é que o Judiciário, ao afirmar a sua incapacidade técnica, está zelando pelo princípio da separação dos poderes, logo, em nada o presente trabalho almeja desmerecer toda a importância que ele possui para o ordenamento jurídico brasileiro.

### **2.3.4 Controle pelo Tribunal de Contas da União (TCU)**

Consta na Lei nº 13.848/2019, art. 14, que o controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. No que pese o uso do termo “auxílio”, seu papel é de suma importância para o interesse público, vide que atuam na dimensão das contas e gastos das agências. Tal relevância fica mais evidente quando se analisam as atribuições, pois ao TCU compete controlar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.

Deverá, ainda, por atribuição, dar parecer prévio quanto às contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, exercer auditoria financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial sobre os entes regulados e sobre as agências reguladoras, apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e quaisquer valores públicos. Também compete apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal e o que lhes corresponder como proventos, aposentadoria e pensões, verificar a legalidade das licitações e contratos, fiscalizar contas e tomar providências na verificação de ilegalidades<sup>116</sup> (respeitando o que dispõe o art. 71 da CF).

Assim, como bem esclarece Almeida<sup>117</sup>, por possuir um viés mais técnico, a atividade de controle exercida pelo TCU não se confunde com o controle político da Administração, exercido pelo Poder Legislativo, e não há como ser confundido com o controle exercido pelo Poder Judiciário. Isso explicita a sua natureza de auxílio. Apesar de levar o nome “tribunal”, os seus “julgamentos” se concretizam em pareceres que podem ou não aprovar as contas do que está sendo analisado.

---

<sup>116</sup>ALMEIDA, op cit.

<sup>117</sup>ALMEIDA, op cit. p. 83.

Em seus estudos, Otacílio Prates Neto<sup>118</sup>, pontua que é importante que os Tribunais de Contas interfiram nas decisões técnicas das agências reguladoras, pelos mesmos motivos que o Judiciário, ou seja, falta de domínio técnico nas áreas em análise. Em verdade, segundo o autor, o que eles devem fazer é garantir que essas decisões sejam fundamentadas em critérios técnicos e legais adequados.

Assim, não desconsiderando o que já foi exposto, faz-se necessário que esse controle não invada, diminua ou até mesmo usurpe as atribuições e as competências das agências reguladoras. Pelo contrário, a atuação da instituição superior de controle brasileira deve fortalecer a missão dos reguladores federais<sup>119</sup>. Se não houver flagrante violação de preceito legal por parte da agência, é preciso que o TCU respeite a discricionariedade técnica das agências. A mesma autocontenção deverá ter o Tribunal de Contas quando se estiver a controlar atos normativos das agências<sup>120</sup>. Isto posto, é preciso ponderar que, no que pese sua função de auxílio, quando se trata de função regulatória de índole normativa, entende-se ser do Poder Legislativo a competência para controlar o eventual excesso de uso do poder normativo das agências reguladoras.

### 2.3.5 Outras formas de controle

Conforme consta no histórico da Controladoria-Geral da União - CGU, o Órgão foi criado pela Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003, incorporando estruturas já existentes no Poder Executivo Federal de controle interno, ouvidoria e correição. Ao longo dos anos, sofreu mudanças regimentais e novas estruturas foram criadas para prevenção e combate à corrupção. O Órgão de Controle Interno, em sua essência, foi criado para prevenir, identificar e corrigir falhas e desvios na

---

<sup>118</sup>PRATES NETO, O. **A Atuação dos Tribunais de Contas e o Controle das Agências Reguladoras à luz da Lei Federal nº 13.848/2019**: abordagem das modalidades de interação nas atividades Regulatórias, com foco no Estado da Bahia. 2023. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília. p. 200.

<sup>119</sup>OLIVEIRA, I. P.; LIMA, B. M. Agências reguladoras federais sob o controle de segunda ordem: evolução da qualidade das deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos setores de transportes aquaviário e terrestre. **Revista do Tribunal de Contas da União** [Recurso Eletrônico], Brasília, v.53, n.150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/55935>. Acesso em: 12 jan. 2025.

<sup>120</sup>WILLEMANN, F. de A. (2023). Tribunais de contas e o controle das agências reguladoras: um diálogo possível para o fortalecimento da justiça administrativa à luz da lei federal nº 13.848/2019. **Revista Da EMERJ**, 22(3), 286–310. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/498>. Acesso em: 12 jan. 2025.

Administração Pública. O histórico da CGU descreve o órgão como uma típica agência anticorrupção do país, o que dito assim pouco esclarece sobre o ente. Nesse sentido, faz-se necessário maior detalhamento das competências da CGU para caracterizá-lo como uma espécie de agência reguladora.

A Lei nº 13.844/2019, integrou a CGU na estrutura ministerial do Poder Executivo Federal, elencando competências para sua atuação, das quais se destacam: adotar as providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública federal; proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações para evitar a repetição de irregularidades constatadas; e execução das atividades de controladoria no âmbito da Administração Pública federal.

Por sua vez, o inciso XIII, do art. 1º da Estrutura Regimental da Controladoria-Geral da União, aprovada pelo Decreto nº 9.681/2019, estabelece que é competência da CGU a supervisão técnica e orientação normativa dos sistemas de controle interno, correição e ouvidoria dos órgãos da Administração Pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Verifica-se, portanto, que o órgão de controle interno possui funções características das agências reguladoras, quais sejam, normativa e fiscalizatória, estabelecendo a CGU como um típico agente regulador previsto na disciplina regulatório<sup>121</sup>.

Vale pontuar, porém, polêmica recente a respeito de uma possível extrapolação de competência por parte da CGU quanto ao controle das agências. Ocorre que, conforme solicitação do MME (Ministério de Minas e Energia), foi aberto procedimento para investigar a ANEEL por supostas falhas na fiscalização sobre a Enel SP, responsável pelo fornecimento da região metropolitana da capital paulista. As críticas à CGU surgiram no sentido de alegar que a fiscalização de CGU, tal qual ocorre com o TCU, deve se restringir a aspectos administrativos das agências e não a decisões regulatórias<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup>FERNANDO, R. M. C. CGU além do Comando e Controle: Uma comparação com a Regulação Responsiva. **Journal of Law and Regulation**, v. 7, n. 1, p. 150, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37918>. Acesso em: 12 jan. 2025.

<sup>122</sup>Veja mais em:

<https://www1.folha.uol.com.br/?url=https%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Fmercado%2F2024%2F11%2Fap-os-criticas-ministro-da-cgu-afirma-que-agencias-reguladoras-nao-estao-isentas-de-controle.shtml>.

Por fim, é importante realizar algumas pontuações a respeito de um controle um tanto quanto diferente de tudo que já foi apresentado até o momento e do que vai ser apresentado no segundo capítulo. Este é o controle social, o qual representa a participação direta da sociedade na vigilância das atividades estatais e, no presente caso, das agências reguladoras<sup>123</sup>. Dito de outra forma, o controle social também se relaciona com a necessidade de se garantir maior transparência à atividade desenvolvida pelas agências, como promoção de audiências públicas e debates acerca da agenda reguladora e dos normativos que estão sendo estudados para implementação<sup>124</sup>.

O desenvolvimento de instrumentos de controle social das agências, principalmente com a previsão na já tão mencionada Lei das Agências, é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. A experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle institucional, ou seja, demais poderes; assim como também de um controle social e de prestação de contas para com a sociedade<sup>125</sup>.

Percebe-se que existem diversos mecanismos e entes, incluindo a própria sociedade, que atuam para controlar as agências reguladoras quando necessário. Essa multiplicidade de instrumentos de fiscalização e acompanhamento representa um avanço significativo no modelo de Administração Pública contemporânea brasileira, garantindo transparência, responsabilidade e alinhamento com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

A complexidade do sistema de controle das agências reguladoras evidencia a necessidade de um equilíbrio delicado entre a autonomia técnica dessas instituições e a responsabilidade política inerente à sua atuação. Cada mecanismo de controle - seja ele proveniente do Poder Legislativo, Judiciário, órgãos de fiscalização ou da sociedade civil - desempenha um papel fundamental na

---

<sup>123</sup>ALMEIDA, op cit.

<sup>124</sup>MIRANDA, H. S.; GONÇALVES, J. R. S., M. V. B. (2021). O modelo regulatório brasileiro: comentários à Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista Mision Jurídica**. Disponível em: <https://www.revistamisionjuridica.com/o-modelo-regulatorio-brasileiro-comentarios-a-lei-geral-das-agencias-reguladoras/>. Acesso em: 2 jan. 2025.

<sup>125</sup>COSTA, H. K. de M.; BAPTISTA, I. B.; TARELHO, T. A. R.; BERMANN, C. Análise da nova lei das agências reguladoras no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 185–216, 2021. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1461>. Acesso em: 1 fev. 2025.

garantia de que essas agências permaneçam fiéis ao seu propósito original de promover o interesse público e regular setores estratégicos da economia com imparcialidade e eficiência.

A dinâmica de controle extrapola a simples verificação de conformidade, configurando-se como um processo dialógico e permanente de aprimoramento da gestão pública e preservação de princípios importantes, como interesse público e legalidade. Os diferentes atores envolvidos nesse processo - parlamentares, juristas, cidadãos, organizações da sociedade civil e os próprios servidores das agências - contribuem para uma fiscalização multidimensional que permite correções de rumo, identificação de eventuais desvios e promoção contínua da qualidade regulatória.

Assim, com base no que foi apresentado no primeiro capítulo, entende-se ter apresentado os elementos essenciais para o avanço da pesquisa rumo à resposta da problemática. Assim, no horizonte das discussões sobre o controle das agências reguladoras, é hora de focar na atuação do Poder Legislativo, de onde emerge uma ferramenta fundamental que merece atenção especial: o Projeto de Decreto Legislativo. Este instrumento representa um mecanismo singular de atuação do Poder Legislativo, capaz de promover uma interlocução direta e potencialmente incisiva com a atuação das agências reguladoras, sinalizando os próximos passos da presente investigação acadêmica sobre os limites e possibilidades do controle institucional.

### 3 O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO

O controle do Poder Legislativo, também chamado de controle parlamentar<sup>126</sup> ou congressional<sup>127</sup>, dos atos normativos das agências reguladoras é uma prerrogativa importante para a manutenção do Estado Democrático de Direito e proteção do interesse público. Tal pontuação é relevante, pois, como demonstrado anteriormente, as agências reguladoras gozam de uma autonomia mais abrangente do que é atribuído às demais autarquias. No entanto, esta autonomia, como dito anteriormente, não é irrestrita e faz-se imperioso haver formas de controle. Destarte, já foram explorados no capítulo anterior outras formas de controle, faz-se, então, necessário aprofundar na principal forma de controle.

Já restou consignado que o controle toma diversas nuances, e a própria Constituição Federal contém diversas matrizes das espécies de controle e fiscalização dos Poderes Públicos. Para o presente capítulo, o recorte de interesse diz respeito ao controle exercido pelo Poder Legislativo diante dos atos normativos das agências reguladoras.

Nesse sentido, pode-se verificar que o controle em análise encontra sua previsão no texto constitucional, mais precisamente no Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa<sup>128</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>129</sup> é partidária de uma concepção estritamente constitucional do tema em análise. Para a autora, ao se falar de controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública, faz-se imperioso que se limite às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois.

---

<sup>126</sup>CONJUR. Incentivos para o controle parlamentar das agências reguladoras. **Consultor Jurídico**, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-19/incentivos-para-o-controle-parlamentar-das-agencias-reguladores/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

<sup>127</sup>VIEIRA, G. A. S. **A responsabilidade civil do Estado nas agências reguladoras federais**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2023. Disponível em:

[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5062/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Gustavo%20Afonso%20Sab%C3%B3ia%20Vieira\\_Mestrado%20em%20Direito%20%281%29.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5062/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gustavo%20Afonso%20Sab%C3%B3ia%20Vieira_Mestrado%20em%20Direito%20%281%29.pdf). Acesso em: 15 mar. 2025.

<sup>128</sup>BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

<sup>129</sup> DI PIETRO, op cit., p. 202.

O posicionamento supracitado é aderente ao que o presente trabalho sustenta, pois o que está em discussão é a própria manutenção do Estado democrático de direito, a preservação das instituições e da legalidade. Assim, é importante sempre lembrar que o controle constitui exceção ao princípio da separação dos poderes, não podendo ser ampliado ou restringido de forma arbitrária e sem respaldo constitucional.

Destarte, os próximos tópicos serão destinados à apresentação das ferramentas de controle parlamentar da Administração Pública. Nesse sentido, é importante ressaltar que não se pretende realizar uma análise aprofundada de todas as ferramentas de controle e de esgotar o tema em sua forma mais ampla, mas sim deter-se em um único elemento que é o projeto de decreto legislativo. Em assim sendo, serão pinceladas as ferramentas de controle em sua abrangência geral.

### **3.1 As ferramentas do Legislativo brasileiro para o controle das agências reguladoras**

Em consonância com os ensinamentos de Jean Waline<sup>130</sup>, é importante destacar aqui a relevância deveria ser dada no Direito Administrativo ao estudo do controle parlamentar da Administração. O controle parlamentar da Administração é uma atuação natural, porém, muitas vezes é eclipsado por outras formas de controle como o controle jurisdicional. Em verdade, o controle parlamentar, por guardar a sua natureza o exercício gerencial de agentes eleitos pelo povo, representa um pilar fundamental da democracia e do Estado Democrático de Direito, estabelecendo uma relação direta entre a soberania popular e o funcionamento da máquina administrativa.

Não há de se questionar também que o controle parlamentar possui o caráter de prática essencial para garantir a transparência e legitimidade dos atos administrativos. Esta modalidade de controle, além de sua dimensão política, possui também relevante dimensão jurídica, na medida em que visa assegurar a conformidade da atuação administrativa com os princípios constitucionais e legais.

No contexto do Direito Administrativo contemporâneo, caracterizado pela crescente complexidade socioeconômica, o que acarreta a necessidade de se pensar e realizar uma técnica

---

<sup>130</sup>WALINE, J. L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle. **Revue du Droit Public et de la Science Politique**, set./out. 1984. Disponível em: <https://criminocorpus.org/en/bibliographie/ouvrages/102117/>. Acesso em: 20 fev. 2025. p.1346.

também complexa regulatória, o que se percebe é que a efetividade deste controle depende não apenas da existência formal de mecanismos, mas também da capacidade técnica do Parlamento ou a falta dela<sup>131</sup> para compreender os pormenores e avaliar tecnicamente as políticas públicas e decisões administrativas.

Portanto, o estudo aprofundado deste tema no âmbito do Direito Administrativo não apenas contribuiria para o fortalecimento das instituições democráticas, mas também para o aprimoramento da própria Administração Pública, incentivando práticas mais transparentes, eficientes e comprometidas com o interesse público.

De fato, uma das características do regime parlamentar que praticamos é a responsabilidade do Poder Executivo perante o Parlamento. Ora, não há estritamente nenhuma razão para limitar essa responsabilidade apenas aos aspectos relacionados à função governamental; aquilo que pertence ao que às vezes chamamos de "função administrativa" também está sujeito ao controle parlamentar.

Destarte, será realizado um recorte para uma visão geral das ferramentas de controle que o Poder Legislativo pode fazer uso para controlar eventuais excessos ou ilegalidades por parte da Administração Pública. Em assim sendo, foi escolhido como referencial a listagem realizada por Odete Medauar<sup>132</sup>, que aponta de forma concisa as principais características relevantes para uma visão geral pertinente ao presente texto.

Assim, serão analisados os meios de controle parlamentar que visam mais imediatamente à atividade da Administração, deixando-se de lado o impeachment em nível federal e estadual (em parte disciplinado pela Lei nº 1.079/50) e a responsabilidade político-administrativa de Prefeitos em nível municipal (Dec.-Lei nº 201/1967). A exclusão desses institutos se justifica, a par do caráter eminentemente político, pois afetam somente os níveis mais altos do Executivo e caracterizam-se pela raridade de utilização.

Primeiramente, há os pedidos escritos de informação. Ao tratar desse tema, há a concepção de que no âmbito federal, deputados e senadores poderão solicitar informações escritas aos Ministros de Estado, a serem encaminhadas pela Mesa de cada Casa, importando em crime de

---

<sup>131</sup>Vale ressaltar que assim como apontado no capítulo anterior, onde foi abordada a incompetência técnica do Poder Judiciário, é importante dizer que, guardada as devidas proporções, os mesmos argumentos se aplicam no quesito da incompetência técnica do parlamento.

<sup>132</sup>MEDAUAR, O. Controle da Administração Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014. 251 p. P386 – 387.

responsabilidade o não atendimento no prazo de 30 dias e a prestação de informações falsas (CF, art. 50, §2º). É um instrumento inovador trazido pela Constituição Federal de 1988 e bastante utilizado pelo Parlamento, mas pouco explorado doutrinária e jurisprudencialmente, no que diz respeito aos seus limites e conformação.

Em relação à convocação para comparecimento, a Constituição Federal determina o comparecimento obrigatório de Ministros de Estado perante a Câmara dos Deputados, o Senado ou qualquer de suas comissões, para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados; a falta de comparecimento, sem justificção, importa crime de responsabilidade (art. 50). Excluiu o Presidente da República (chefe do Poder Executivo federal), que não pode ser convocado para depor.

O fundamento é em razão da necessidade de se preservar a separação dos poderes. Percebe-se que o texto constitucional permite entender que não poderia o chefe do Poder Executivo ser convocado por uma comissão de outro Poder, no caso o Legislativo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem criado uma série de limites aos poderes das comissões parlamentares de inquérito. Diante da ausência de limites claros impostos pela Constituição de 1988 às CPI's, a Corte vem interpretando a carta constitucional com a ajuda de princípios, entre os quais o da separação dos poderes, que é aplicado não apenas para preservar a relação Legislativo-Executivo, mas também a relação Legislativo-Judiciário<sup>133</sup>.

Já as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), talvez a forma de controle mais popularmente conhecida, são ferramentas especiais e temporárias criadas para a apuração de fato ou fatos determinados. Uma característica relevante é a de que se trata de um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle, que é deferido aos parlamentares, sobre toda a máquina estatal” (Comentários à Constituição brasileira de 1988, 1992, p. 70, v. 2). Assim, o art. 58, §3º, da CF prevê a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros. O mesmo dispositivo atribui a essas comissões poderes de investigação próprios

---

<sup>133</sup>LABANCA, M. É inconstitucional convocar governador ou prefeito. **Consultor Jurídico**, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/inconstitucional-convocacao-governador-ou-prefeito-cpi-federal/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

das autoridades judiciais, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para promover responsabilização civil ou criminal dos infratores.

Uma outra ferramenta diz respeito às aprovações e autorizações de atos do Executivo. Em linhas gerais, algumas decisões do Executivo têm sua eficácia ou validade condicionada à manifestação favorável do Congresso. A Constituição Federal de 1988 ampliou o número de atos vinculados ao consentimento do Legislativo Federal, o que reforça a fiscalização sobre o Executivo. São exemplos: aprovar tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; aprovar iniciativas referentes a atividades nucleares; apreciar atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; aprovar, após arguição pública e por voto secreto, a indicação de Ministros do Supremo Tribunal Federal, de Ministros do Tribunal de Contas indicados pelo Presidente da República, do presidente do Banco Central, do Procurador-Geral da República; aprovar, após arguição e voto secretos, a escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Por fim, dentre as ferramentas mais gerais, há a fiscalização financeira e orçamentária. De acordo com o art. 70 da CF, ao Congresso Nacional compete a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União, mediante controle externo, o mesmo ocorrendo com os respectivos Legislativos em âmbito estadual e municipal. Essa função, tradicionalmente vinculada ao Poder Legislativo, é exercida no Brasil com o auxílio do Tribunal de Contas.

Em conclusão, o sistema constitucional brasileiro estabelece um conjunto diversificado e complementar de mecanismos de controle parlamentar sobre a Administração Pública, que vão desde instrumentos de natureza informativa até ferramentas de fiscalização financeira e investigação. Esses mecanismos, quando adequadamente utilizados, constituem elementos essenciais para a efetivação do princípio democrático e para o fortalecimento da *accountability* governamental, assegurando que o exercício do poder público se dê em conformidade com os preceitos constitucionais e legais. A evolução desses instrumentos, particularmente após a Constituição de 1988, reflete o amadurecimento do sistema democrático brasileiro e a crescente demanda por transparência e responsabilização na gestão pública, consolidando o papel fundamental do Poder Legislativo como guardião dos interesses da sociedade no controle dos atos governamentais.

### 3.2 Avocação legislativa e o Projeto de Decreto Legislativo

O ato da Administração Pública é um elemento bastante peculiar na doutrina pátria. Tal elemento é dotado de características no que tange ao seu mérito e à promoção do interesse público<sup>134</sup>. Assim, de um lado, há a conveniência, que corresponde ao ato que atende ao interesse público; e, de outro, a oportunidade diz respeito ao momento adequado à satisfação do interesse público. No entanto, parte da doutrina diverge do entendimento e aponta outras que devem ser levadas em consideração para a valoração do ato discricionário, por exemplo, Di Pietro<sup>135</sup> argumenta que a escolha da Administração Pública no ato discricionário se faz segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade e interesse público.

O fato é que, independentemente da visão adotada, determinadas escolhas dos órgãos reguladores, ou seja, os seus atos administrativos, materializam-se em certos eventos jurídicos, como procedimentos administrativos, metodologias, técnicas e atos normativos. Esses eventos estabelecem critérios e regras que vinculam as partes afetadas pela regulação (firmas reguladas, usuários, poder concedente e o próprio regulador).

A rigor, o que há é a presunção de que os eventos dos atos são alinhados com o ordenamento jurídico. No entanto, tais eventos podem ser incompletos, apresentar lacunas, omissões e inconsistências, ou conter outras impropriedades jurídicas que levam a sua ilegalidade. Quando isso ocorre, há possibilidade de que as firmas reguladas tirem vantagens dessas imperfeições em detrimento, principalmente, dos usuários dos serviços<sup>136</sup>.

Conforme esclarece Marçal Justen Filho<sup>137</sup>, no exercício da atividade administrativa surge a atribuição de produzir a solução por meio de ponderação quanto às circunstâncias. Por constituírem a conveniência e a oportunidade um meio em relação ao interesse público a ser

---

<sup>134</sup>AVALLI, C. O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p. 61-76, maio 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7528/6041>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>135</sup>DI PIETRO, op cit. p. 207.

<sup>136</sup>SILVA, J. Aprimoramento de políticas públicas para o aumento da eficiência e produtividade no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, n. 141,p.12\_34, 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/418/467>. Acesso em: 5 jan. 2025.

<sup>137</sup>JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005

promovido, que é um fim, deve-se adotar o dever de proporcionalidade e o dever de razoabilidade para que haja limitação dos excessos do ato normativo. Porém, caso mesmo assim haja excesso do ato administrativo, existem mecanismo para coibir tal situação, pois, como bem apontado por José Cretella Júnior<sup>138</sup>, a discricionariedade não se confunde e nem deve se confundir com a manifestação caprichosa da vontade do regulador. O ato promanado de agente público, que não seja endereçado ao interesse público, permanece como uma manifestação privada da pessoa do agente. O que não custa reafirmar, se torna lesivo ao interesse público.

Ao analisarem essa questão com o enfoque nos atos normativos das agências reguladoras, Guerra e Salinas apontam que o controle político da atividade normativa das agências pode ser realizado de três maneiras. A primeira é chamada de controle prévio material, onde há a criação de regras legislativas sobre aspectos materiais da regulação. A segunda é o controle prévio do processo de produção normativa. Por fim, o terceiro modo de controle, e o que importa para o recorte do presente trabalho, é o realizado *a posteriori*<sup>139</sup>. O controle político da atividade normativa das agências reguladoras pode ser realizado a posteriori, quando representantes do Poder Legislativo sustam atos normativos produzidos por estas agências.

Rememorando o que foi escrito no primeiro capítulo, o atual modelo de agência reguladora no Brasil foi inspirado pelo modelo dos EUA. Assim é pertinente trazer, de forma bastante sucinta, como se dá a experiência do controle das agências reguladoras nos EUA.

A pesquisadora Ferraz<sup>140</sup>, aponta que, guardadas as devidas proporções, algo equivalente ao instrumento de sustação por parte do Poder Legislativo também existe nos EUA. A autora aponta que ele concebido, em um primeiro momento, na forma de provisões esparsas incluídas em leis específicas, e não como uma previsão abrangente, como previsto na Constituição brasileira. Assim, o Congresso norte americano editou uma cláusula de veto pela primeira vez em 1932, quando da aprovação de lei atribuindo ao presidente a competência para reorganizar os departamentos

---

<sup>138</sup>CRETILLA JÚNIOR, J. **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 28. São Paulo: Saraiva, 1977.

<sup>139</sup>GUERRA, S.o; SALINAS, N. S. C. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402–430, 2018. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24570. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/24570>. Acesso em: 22 mar. 2025.

<sup>140</sup>FERRAZ, A. C. da C. Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1994, p. 294.

administrativos, condicionada à possibilidade de veto, que poderia ser aprovado por apenas uma das casas legislativas.

Até a década de 1980, diversas previsões similares foram incluídas em leis específicas. Em 1983, a Suprema Corte americana julgou inconstitucional uma dessas cláusulas legais autorizativas do veto legislativo, por violar o regime da separação de poderes inscrito na Constituição. Na hipótese, segundo Ferraz<sup>141</sup>, o Congresso havia sustado a decisão do executivo norte americano que consistia em permitir que um estrangeiro permanecesse nos EUA, mesmo com o visto expirado<sup>142</sup>. A autora argumenta que veto legislativo poderia revelar-se, em concreto, inconsistente com o arranjo da separação de poderes, quando, por exemplo, buscasse controlar uma função "inerentemente executiva", como aquela de "iniciar a perseguição" e sustenta que:

Para parte da doutrina, o julgado da Suprema Corte foi considerado excessivamente formalista, sobretudo diante da constatação da amplitude do "estado administrativo", inexistente quando da promulgação da Constituição americana. [...]

Em resposta ao precedente de Chadha, o Congresso editou, em 1996, o **Congressional Review Act, que obriga agências a submeterem ao Congresso grande parte das normas que editam, como requisito de efetividade**. Em relação às regras que produzam um impacto econômico anual de, ao menos, 100 milhões de dólares, o Congresso possui um prazo determinado para exercer o veto, que depende da aprovação conjunta das duas casas legislativas e ainda pode ser objeto de veto presidencial (o que é apontado como a principal justificativa para ínfima utilização deste instrumento).

**A literatura aponta que o impacto do Congressional Review Act, desde sua edição, foi mínimo, senão imperceptível. Entre 1996 e 2008, as agências submeteram ao Congresso aproximadamente 48.000 normas regulatórias, das quais apenas 35 foram objeto de uma proposta de resolução legislativa uma resolução da visando ao veto.** Dessas, apenas uma norma foi de fato vetada Occupational Safety and Health Administration (OSHA) sobre ergonomia. O interessante que, neste caso, a norma objeto de veto havia sido editada no governo Clinton, mas o veto legislativo foi submetido à

---

<sup>141</sup>FERRAZ, op cit. p. 61.

<sup>142</sup>A Suprema Corte decidiu que a ação do Legislativo seria uma violação da separação de poderes. A opinião divergente, elaborada pelo Justice White, considerava que o veto legislativo era um importante mecanismo de controle sobre o poder, em inevitável expansão, das agências americanas, que exercem autoridade delegada pelo Congresso.

aprovação do seu sucessor, o presidente Bush - o que pode ajudar a explicar o sucesso da iniciativa nesse caso (grifo do autor)<sup>143</sup>.

Com base no exposto, percebe-se que a experiência norte-americana, portanto, evidencia que o controle legislativo sobre o poder normativo das agências reguladoras não só existe como enfrenta importantes limites institucionais, especialmente quando confrontado com os princípios constitucionais da separação de poderes. Muitas foram as tentativas de sustação, mas ainda assim, a baixa eficácia desse instrumento demonstra que, na prática, o Legislativo norte-americano encontra dificuldades significativas para exercer um controle sistemático sobre a atividade regulatória das agências, sobretudo diante da complexidade técnica e do volume normativo produzido por esses órgãos.

Assim, a análise do modelo norte-americano permite refletir sobre a necessidade de mecanismos de controle mais equilibrados, que não apenas respeitem a autonomia técnica das agências, mas que também garantam a legitimidade democrática e o *accountability* no exercício da função regulatória. Trazendo um breve adiantamento do que será apresentado posteriormente no texto, a sustação dos atos das agências reguladoras por parte do Poder Legislativo brasileiro demonstra pouca efetividade.

Retomando para as fronteiras do ordenamento jurídico brasileiro, como dito anteriormente, o Poder Legislativo exerce o controle político das agências reguladoras através de um mecanismo chamado “avocação legislativa”, que nada mais é do que o controle político das agências reguladoras pelo Poder Legislativo, por meio do exercício da atividade normativa, de forma episódica, com foco restrito e particularíssimo, tendo por objetivo veicular uma decisão legislativa sobre matéria cuja competência para tomada de decisão fora previamente delegada à agência reguladora<sup>144</sup>.

Em linhas gerais, a evocação que interessa ao presente trabalho é a realizada *ex post*, ou seja, quando o Legislativo edita um ato normativo para rever uma deliberação da entidade reguladora, com objetivo de adequar a política regulatória à vontade política majoritária, que serve como parâmetro de controle nesse caso. Nesse sentido, o Congresso dispõe de dois instrumentos

---

<sup>143</sup>FERRAZ, op cit. p. 61.

<sup>144</sup>ROMERO, F. Agências reguladoras e Poder Legislativo: a regulação entre a técnica e a política. Belo Horizonte: Fórum, 2023., p. 109.

de avocação das escolhas regulatórias: a criação de lei em sentido estrito e a edição de decreto legislativo para sustar o ato normativo exorbitante dos limites da delegação.

Mas o que seria decreto legislativo? A doutrina majoritária<sup>145</sup> defende que esse instrumento já era previsto já na constituição de 1934, mas há uma parcela que defende que a competência do Congresso Nacional de sustar atos do Poder Executivo é uma novidade trazida pela Constituição de 1988; que, por isso, não encontra paralelos normativos exatos nas constituições anteriores. Assim, os defensores desta corrente, argumentam que o arcabouço constitucional em que estava inserido o Senado Federal, na Carta de 1934, era diferente, não se tratava de casa legislativa em sua acepção plena, mas estava mais próxima de ser um órgão de coordenação dos poderes federais<sup>146</sup>.

No que pese a celeuma sobre a origem da referida competência, trata-se de uma possibilidade do Legislativo, diante de situações de excesso normativo por parte do Poder Executivo (aqui especificado nas agências), ele pode editar um texto para sustar os atos que extrapolem os limites da delegação legislativa. Tal possibilidade de controle ganha embasamento nos art. 49, V e art. 59, VI da Constituição Federal. Assim, faz-se também necessário fazer uma distinção deste instrumento com outro instrumento importante de ação do Poder Executivo.

Seguindo na distinção, não é possível confundir a natureza jurídica do decreto legislativo com a do decreto regulamentar. Este é previsto como competência privativa do chefe do Poder Executivo, enquanto o decreto legislativo expressa competência exclusiva do Poder Legislativo. Também é um instrumento que já fazia parte de outras Cartas Magnas, vide que a Constituição de 1824 já trazia em seu texto que os regulamentos são “adequados à boa execução das leis”. Por sua vez, as Constituições de 1891 e 1934 referiam-se a regulamentos para “fiel execução das leis”. A de 1937, sendo um pouco mais detalhada, já dava competência ao Chefe do Poder Executivo para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua

---

<sup>145</sup>ROMERO, op cit. 109-110.

<sup>146</sup>VALADÃO, M. A. P. **Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bd/sf/bitstream/handle/id/765/R153-22.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2025.

execução”. As três últimas constituições, por fim, voltaram a ser sintéticas e referem-se a regulamentos como meio para a “fiel execução das leis”<sup>147</sup>.

Doutrinariamente, Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>148</sup>, entende decreto regulamentar como o ato geral e, via de regra, abstrato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o qual é emitido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública. Por sua vez, Gasparani<sup>149</sup> defende que decreto normativo é um ato editado privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, segundo uma relação de compatibilidade com a lei para desenvolvê-la de acordo com o interesse público.

Por sua vez, o decreto legislativo é ato normativo primário que não está subordinado à lei. O decreto legislativo pode criar direito novo e inovar no mundo jurídico. Não há conflito entre o decreto legislativo e a lei, já que ambos estão posicionados no mesmo degrau formal da hierarquia do ordenamento jurídico. Um não revoga o outro. A lei e o decreto legislativo têm campos materiais próprios, inexistindo área comum em que possam atuar e dessa forma chocar-se<sup>150</sup>. Destaque-se, também, que o decreto legislativo, ato pelo qual é veiculada a sustação prevista no artigo 49, inciso V, embora conste como modalidade de processo legislativo no artigo 59 da CF/88, não tem sua disciplina regulamentada na Constituição. Sua elaboração, edição e tramitação são normatizadas por via do Regimento Interno do Congresso Nacional<sup>151</sup>.

E quais atos do Poder Executivo podem ser sustados? Qualquer ato estatal deste poder pode ser sustado, desde que seja dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, não importando sua forma ou *nomem iuris*. Essa competência não se aplica aos atos do próprio Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. A competência de sustar os atos normativos do Poder Executivo é uma espécie de controle político de constitucionalidade

---

<sup>147</sup>CARVALHO, M. **O decreto regulamentar como atividade legislativa do Poder Executivo**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2002. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf). Acesso em: 2 abr. 2025.

<sup>148</sup>MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>149</sup>GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>150</sup>ROMERO, op cit, p. 29.

<sup>151</sup>VALADÃO, op. cit.

repressivo, segundo Paulo e Souza<sup>152</sup>. Vale salientar que decreto legislativo não revoga o ato regulamentar do Poder Executivo, em razão do princípio da separação dos poderes; ele apenas destina-se a sustar as consequências jurídicas do ato regulamentar, com efeitos inicialmente *ex tunc e erga omnes*.

O decreto legislativo é uma ferramenta apta a emitir uma norma destinada a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo e origina-se de um projeto de decreto legislativo que pode ser proposto na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Por se tratar de uma ferramenta de natureza relacionado à matéria de competência exclusiva do Parlamento, não é submetida à sanção do Presidente da República. Romero<sup>153</sup> assevera que a lei e o decreto legislativo têm campos materiais próprios, inexistindo área comum em que possam atuar e dessa forma chocar-se. Especificamente no decreto legislativo que susta ato normativo das agências reguladoras, objeto do presente trabalho, o Congresso Nacional atua como legislador negativo, protegendo e defendendo sua competência constitucional contra investidas do Executivo.

Assim, é possível observar que os regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional disciplinam o rito e as matérias a serem veiculadas pela via do decreto legislativo. Assim, na forma do art. 108 e 109, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)<sup>154</sup> e do art. 213, II do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)<sup>155</sup>, o decreto legislativo é a espécie normativa que tem como conteúdo as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, especialmente as previstas no art. 49 da Constituição. A tramitação de um projeto de decreto legislativo funciona da seguinte forma<sup>156</sup>:

Um projeto de decreto legislativo pode ser apresentado por qualquer deputado ou senador, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional (RICD, Arts. 32 e 102; RISF, Arts. 73

---

<sup>152</sup>DE PAULA E SOUZA, A. **O decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2364/1/Disserta%20a7%20a30\\_Alexis Sales de Paula e Souza.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2364/1/Disserta%20a7%20a30_Alexis%20Sales%20de%20Paula%20e%20Souza.pdf). Acesso em: 1 dez. 2024.

<sup>153</sup>ROMERO, op cit.

<sup>154</sup>Veja mais em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>.

<sup>155</sup>Veja mais em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>.

<sup>156</sup>Veja mais em: <https://www.camara.leg.br/noticias/606437-conheca-a-tramitacao-de-projetos-de-decreto-legislativo/>.

e 200). Pode também ter origem em comandos do chefe do Executivo Federal, como as enviadas para concessão de emissoras de rádio e televisão ou ratificação de tratados internacionais. Os Projetos de Decreto Legislativo começam a tramitar na Câmara, à exceção dos apresentados por senadores, que começam no Senado. O Senado funciona como Casa revisora para os projetos iniciados na Câmara e vice-versa (CF/88, Art. 65; RICD, Arts. 132 a 134; RISF, Art. 200, parágrafo único). Se o projeto da Câmara for alterado no Senado, volta para a Câmara. Da mesma forma, se um projeto do Senado for alterado pelos deputados, volta para o Senado.

Os projetos são distribuídos às comissões conforme os assuntos de que tratam (RICD, Arts. 32 e 53; RISF, Art. 102). Além das comissões de mérito, existem duas que podem analisar mérito e/ou admissibilidade, que são as comissões de Finanças e Tributação (análise de adequação financeira e orçamentária – RICD, Art. 32, VIII) e de Constituição e Justiça (análise de constitucionalidade – RICD, Art. 32, IX). Alguns Projetos de Decreto Legislativo tramitam em caráter conclusivo, o que significa que, se forem aprovados nas comissões, seguem para o Senado sem precisar passar pelo Plenário (RICD, Art. 58; RISF, Art. 91). Os projetos que tratarem de assuntos relativos a mais de quatro comissões de mérito, são enviados para uma comissão especial criada especificamente para analisá-los. Essa comissão substitui todas as outras (RICD, Art. 34).

O PDL pode passar a tramitar em regime de urgência se o Plenário aprovar requerimento com esse fim (RICD, Art. 154; RISF, Art. 336). Geralmente, a aprovação de urgência depende de acordo de líderes. O projeto em regime de urgência pode ser votado rapidamente no Plenário, sem necessidade de passar pelas comissões. Os relatores da proposta nas comissões dão parecer oral durante a sessão, permitindo a votação imediata (RICD, Art. 155; RISF, Art. 337). Os Projetos de Decreto Legislativo são aprovados com maioria (RICD, Art. 182; RISF, Art. 288). O projeto não vai à sanção do presidente e é promulgado após a aprovação das duas Casas do Congresso, pelo Presidente do Senado Federal (CF/88, Arts. 49 e 66; RCCN, Art. 10; RICD, Art. 176; RISF, Art. 376).

Porém, é importante pontuar que há objeções à atuação legislativa na sustação de atos normativos do Executivo. São críticas pertinentes e que dizem respeito a questões importantes para a manutenção do Estado Democrático de Direito. São questionamentos quando a constitucionalidade, a inconveniência da intervenção legislativa no campo de atuação do regulador, sobretudo quando tal atuação contrasta explicitamente com o próprio exercício das atribuições

delegadas às agências. Romero identifica três críticas comumente direcionadas à atuação legislativa em matéria regulatória, as quais são divididas da seguinte forma: I) a crítica da separação de poderes; II) a crítica da incapacidade e III) a crítica da irracionalidade. Porém, o presente trabalho não se alinha ao entendimento de alguns doutrinadores, os quais argumentam que o dispositivo do art. 49, inciso V, da Constituição de 1988 seja uma norma aberrante, desequilibrando o sistema de freios e contrapesos, a ponto de se propor sua supressão do texto constitucional<sup>157</sup>. Neste sentido, Valadão<sup>158</sup> argumenta que:

Ou seja, o controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no art. 49, inciso V, da CF/88, é limitado e restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar, no sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada (disposições contra legem, extra legem ou ultra legem), configurando violação ao princípio da legalidade, e diz respeito somente aos atos do chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos regulamentares, não abrangendo os decretos autônomos ou qualquer outro ato emanado na esfera do Poder Executivo. Qualquer outra hipótese de inconstitucionalidade só poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário<sup>12</sup>. Entender-se de outro modo seria como se ler no supercitado inciso V do artigo 49 da CF/88 não a expressão “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar”, mas “atos normativos no âmbito do Poder Executivo eivados de inconstitucionalidade direta ou indiretamente”; o que configuraria, evidentemente, uma ampliação distorcida do comando constitucional.

Assim, fica evidente que qualquer decreto legislativo que veicula a sustação do ato do Poder Executivo, e por consequência de agências reguladoras, pode ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade através de uma ação direta de inconstitucionalidade, de arguição de descumprimento de preceito fundamental e de ação declaratória de constitucionalidade, respectivamente; tendo como base o art. 102, I, § 1º, e art. 103, § 4º da CF<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup>VALADÃO, op. cit.

<sup>158</sup>VALADÃO, op. cit. p. 7.

<sup>159</sup>VALADÃO, op. cit.

Na visão de Vieira Sabóia<sup>160</sup>, o PDL concretizado em Decreto Legislativo é uma ferramenta crucial que o Congresso dispõe para exercer o sistema de *checks and balances*, e assim contribuir para a manutenção da harmonia entre os poderes. O autor aponta que antes da Constituição de 1988, a única menção no ordenamento jurídico brasileiro a uma possibilidade similar de anulação de ato normativo do Executivo ocorreu na breve Constituição Federal de 1934 (art. 91, inciso II). Assim, o autor entende que a utilização do Decreto Legislativo é considerada de extrema importância como meio de controle, oferecido pelo constituinte originário para evitar a desvalorização da função legislativa do Congresso Nacional, refletindo essa importância também no âmbito judiciário.

Finalizado a breve explanação a respeito dos principais pontos que permeiam os decretos legislativos e que mais interessam para dar prosseguimento ao presente trabalho, fica consolidada a base necessária para o próximo capítulo que tratará da análise dos projetos de decretos legislativos que tentam sustar atos das agências reguladoras.

### **3.3 O mito da neutralidade técnica das agências reguladoras**

Ao tratar da influência política do Poder Legislativo na sustação dos atos normativos das agências reguladoras, é imperioso reservar uma parte do presente trabalho para tratar sobre a linha tênue que delimita o espaço técnico do político. Tal delimitação se faz importante para dar ênfase aos pontos que serão abordados nos tópicos seguintes de análise jurídica e política dos PDLs.

Como dito, uma das principais características das agências reguladoras é a sua tecnicidade a qual, em termos gerais, é tida como característica que deve ser seguida de forma absoluta. Isto posto, a ideia central que pode ser destacada deste contexto histórico para aplicar no trabalho em tela, é o de que a atividade regulatória do Estado deveria ser despolitizada, ou o menos política possível, dando espaço para uma “purificação” da regulação por meio da técnica. Essa proposta se traduziu na ênfase colocada na separação formal e categórica entre as instituições idealizadas com base em

---

<sup>160</sup> VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. **O controle congressional das agências reguladoras no Brasil: o papel do Senado Federal**. 2024. 82 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024., p. 49.

uma regulação estritamente técnicas de um lado, e, do outro lado, as esferas de decisão político-partidária.

Tal valorização do fazer técnico neutro é, segundo Silva Neto<sup>161</sup>, fruto de uma importação equivocada dessa característica das agências reguladoras estadunidenses. Segundo o autor, o legislador norte-americano dotou as agências reguladoras de três características, que são: I) a especificidade, ou seja, sua atuação é limitada a mercados e setores específicos; II) a discricionariedade técnica, ou seja, todas as suas decisões são pautadas por critérios técnicos; e III) a neutralidade, para evitar a influência de grupos e setores políticos na prática de seus atos. Nesse sentido, fica implícito que todas essas características mencionadas são interdependentes e uma é decorrência da outra.

A ideia de neutralidade ganharia, segundo Guilherme Pinheiro, uma fundamentação que é a de eficiência. Junto a essa noção veio a confiança quase ilimitada na ciência. Era a ciência que deveria conduzir o ajuste fino da regulação. A regulação seria feita pela ciência; o método aplicado a ela deveria ser o puramente científico. Segundo o autor, a dependência excessiva da ciência como único parâmetro para elaboração de políticas públicas e regulamentação apresenta diversos perigos, como a distorção das concepções de neutralidade e imparcialidade científica<sup>162</sup>.

Assim, na década de 1990, ao criar a atual ideia de agência reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro, o legislador visou a redução da esfera de atuação direta por parte do Estado, para tanto, foi atribuído às agências um caráter gerencial-empresarial, francamente inspirado no direito norte-americano, de modo a evitar influências de ideologias políticas, de interesses unicamente privados e dos governos na tomada de decisões<sup>163</sup>. Isto posto, nota-se que o modelo pátrio buscou privilegiar duas das características marcantes das agências: a especificidade e a neutralidade, o que, em uma primeira análise, nada mais é do que o estabelecimento de uma relação de conformidade com o princípio constitucional da Discricionariedade técnica.

---

<sup>161</sup>SILVA NETO, O. C. da. Noções Gerais sobre o Controle das Agências Regulatórias no Direito Norte Americano. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 394-395.

<sup>162</sup> Pinheiro, Guilherme Pereira. Teoria do Processo Administrativo Aplicada à Regulação do Espectro. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Volume 6, no. 1 (12 de maio de 2014): 159-176.

<sup>163</sup>PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf>. Acesso em: 2 fev 2025.

O foco na tecnicidade é uma forma de prestigiar o interesse público nas decisões das agências reguladoras. Porém, há autores que questionam essa visão<sup>164</sup> de atender a um interesse público “universal”. Não haveria, assim, como impedir que as agências reguladoras, em certos casos, tomem decisões político-ideológicas, baseadas em critérios subjetivos de oportunidade e conveniência, ainda que também fundamentadas com critérios técnicos e científicos. Assim, questiona-se: como a ANEEL define e justifica o que é uma tarifa justa? Com que critérios a ANP autoriza a abertura de licitação para contratação de uma empresa privada para explorar a extração de petróleo? Como a ANVISA define quais são os limites do risco à saúde dos cidadãos, se isto é um direito fundamental?

Embora haja sólidos argumentos técnicos que embasem a atuação das agências reguladoras, não se pode, no entanto, vincular completamente sua conduta a esses aspectos. É crucial reconhecer que, em suas decisões, as agências precisam manter a prerrogativa de considerar juízos de conveniência e oportunidade, o que inevitavelmente insere um elemento político em suas deliberações. Essa ponderação entre o técnico e o discricionário é uma característica inerente ao processo regulatório.

Assim, fica evidente que a ideia de “pureza” no fazer regulatório das agências é um mito, pois é difícil conceber alguma dimensão da vida do ser humano que não seja atravessado pela política, o que não seria diferente com o Direito e com a prática regulatória. Pertinente, então, trazer os ensinamentos de Aranha<sup>165</sup>, que não nega que haja política na Administração Pública. Nesse cenário, para o autor, as agências reguladoras enquanto detentoras de autonomia devem funcionar como um espaço no Estado onde há o mínimo de influência política possível, o suficiente para que um ato normativo técnico não se confunda o interesse do governo ou congresso.

Segundo Otero<sup>166</sup>, é uma utopia pensar em algum setor da Administração Pública que esteja imune a um certo grau de influência política. Porém, quando se cria um ambiente de politização desordenada, ou seja, o que ele chama de colonização política da Administração Pública, haverá uma quase extinção da neutralidade e imparcialidade. Assim, Aranha argumenta

---

<sup>164</sup>MASTRODI, J.; DA COSTA, L. R. M. E. A discricionariedade técnica e o controle político das agências reguladoras no Brasil. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 62, p. 165–191, 2015. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/37>. Acesso em: 6 fev. 2025.

<sup>165</sup>ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 2. ed. Rev. e ampl. Coleford, UK: Lacedamia Publishing, 2014. p. 126.

<sup>166</sup>OTERO, P. **Manual de direito administrativo**. Volume I. Coimbra: Almedina, 2013.

que é preciso um ponto de equilíbrio, onde a agência reguladora tenha o cuidado de não fazer prevalecer um interesse político transitório em detrimento da eficiência técnica e interesses políticos permanentes plasmados no texto constitucional, como o interesse público<sup>167</sup>.

Essa relação entre política e regulação, longe de ser uma dicotomia simples, apresenta-se como um continuum complexo que permeia todas as esferas da atividade humana. A separação absoluta entre técnica e política configura-se como uma impossibilidade prática, visto que o ser humano, em sua essência social, está constantemente imerso em relações políticas que moldam suas decisões e instituições. Nesse sentido, a busca por um equilíbrio entre autonomia técnica e legitimidade política e econômica nas agências reguladoras reflete um desafio permanente do Estado moderno, que deve reconhecer a inevitabilidade da dimensão política sem, contudo, permitir que ela suprima completamente os critérios técnicos necessários para uma regulação eficiente e justa.

Ora, Aristóteles, ainda na Grécia antiga, já era consciente deste fato, pois, em sua visão, o ser humano era por natureza um *zoon politikon*, ou seja, um animal político. Logo, tudo que envolve o ser humano é, por regra, político. Assim, no que pese a intenção louvável de criar uma pasteurização da regulação por meio da técnica, entende-se ser uma utopia tal objetivo.

Destarte, parece ser sensato posicionar-se no sentido negar a suposta neutralidade política das agências reguladoras, mas de abraçar que o fazer técnico é, em certa medida, atravessado pela política; o que resta é agir de modo a não dar mais preferência à interesses políticos transitórios em detrimento de interesses políticos mais perenes que a Constituição promove. Tal ação será mais efetivo se as agências agirem no que o presente trabalho entende ser equilibrar o interesse público e político.

Ou seja, agências autônomas, que operem de acordo com uma política regulatória clara e sejam compostas por técnicos empenhados em promover preceitos plasmados na constituição. É nessa ponderação onde o técnico se sobressai em relação ao político, que produziria estabilidade de regras ao longo do tempo, tenderia também a tornar críveis – ou seja, seguros e confiáveis – os compromissos assumidos pelo Estado junto aos setores regulados<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup>ARANHA, op. cit. p. 133.

<sup>168</sup>CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Agentification and regulatory reforms. In: CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (org.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 8–49.

Agora, também faz imperioso tratar da relação Direito e Política, vide que os PDLs terão sua pertinência jurídica apreciada. Isso se faz necessário devido à importância de superar a ideia de que o direito é um sistema fechado e puro, livre de qualquer influência externa, incluindo a política. Sem querer se aprofundar no pensamento dos clássicos positivistas jurídicos, é importante destacar brevemente algumas questões.

A referida corrente filosófica prega que o Direito deve privar-se de tudo aquilo que alheio ao emanado pelo Estado, ou seja, negar o chamado jusnaturalismo. Desta maneira, seguem como lógica a adoção para o meio jurídico certas características das ciências exatas, que descrevem fenômenos sem se ater a valorações<sup>169</sup>. Assim, o Direito obteria um suposto estado de pureza que é típico das chamadas ciências duras e alheio às ciências sociais. É inegável que filósofos do direito contribuíram bastante com essa discussão, como o Hans Kelsen, quem contribuiu significativamente para a introdução do método científico neste campo ao desenvolver a Teoria Pura do Direito.

Entretanto, as contribuições de Bobbio são igualmente relevantes, quando este afirma que o positivismo jurídico surge do empenho dos pensadores do Direito em transformar o estudo do direito em uma verdadeira e “apropriada” ciência, dotada das mesmas características das ciências físico-matemáticas, naturais e sociais. A característica essencial da ciência reside em sua neutralidade valorativa, ou seja, na separação entre juízos factuais e juízos valorativos, com a estrita exclusão destes últimos do âmbito científico: a ciência constitui-se exclusivamente de juízos de fato<sup>170</sup>.

Essa forma de pensar levou ao surgimento de obstáculos que contribuíram para uma visão deturpada do Direito, o qual passou a ser tido como neutro, baseado em um idealismo das explicações jurídicas e de um radicalismo da especialização técnica. Assim, o Direito foi trancado em uma bolha, o que impediu o diálogo com outros campos sociais, como a política. No que tange, particularmente, à sua relação com o direito, a política parece ser ainda mais odiosa na ótica dos juspositivistas.

---

<sup>169</sup>DE SOUZA, M. C.; FREDERICO, M. Y. A Ideologia por trás do positivismo. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 10, p. 81952-81966, 2020.

<sup>170</sup>BOBBIO, N. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 2006., p.135.

Segundo Marcus Faro de Castro<sup>171</sup>, a defesa de que o Direito e a Política deveriam ser separados reside na ponderação de que, caso houvesse uma relação entre o Direito e a política, surgiriam dois cenários: o direito aparece, de forma dúbia, ora como vítima de um jogo de poder em relação ao qual não exerce grandes efeitos, sendo instrumentalizado de acordo com os interesses da política, e ora como uma espécie de cúmplice desse mesmo jogo, deixando-se, e contribuindo para ser instrumentalizado. Há, ainda, uma interpretação, principalmente por parte dos juristas, que busca ver o direito como um foco de resistência, um mecanismo possível de controle e freio para os abusos inerentes à política. De um modo ou de outro, em qualquer uma dessas perspectivas, política e direito aparecem em planos opostos, antagônicos, como rivais (mesmo com o direito sendo instrumentalizado, a relação não seria de cordialidade).

Segundo Rezende<sup>172</sup>, a aversão à política reside em dois aspectos: uma recusa valorativa e uma recusa científica. Assim, a ciência positiva do direito deveria ser neutra, do ponto de vista moral e político, e fundada em si própria (autonomia científica). Deste modo, o autor afirma que a forma de se analisar as relações entre o direito e a política é extremamente restritiva, baseada em uma leitura reducionista das diversas maneiras pelas quais o direito e a política podem interagir de forma saudável para a sociedade. A política é vista como uma fonte inesgotável de males, interpretação que parece vir acompanhada de um atestado de veracidade fornecido pela nossa história, repleta de exemplos demonstrando a quão perniciosa é nossa política.

De acordo com Bourdieu<sup>173</sup>, o distanciamento da política ocorreria em dois aspectos: primeiro, por uma questão lógico-científica, já que o direito seria uma ciência autônoma e independente; segundo, por uma razão ética, pois enquanto a política representa o campo das emoções e lutas pelo poder, o direito constituiria seu oposto. A narrativa oficial do formalismo jurídico fundamenta-se em dois elementos essenciais para garantir a legitimidade do direito, ambos

---

<sup>171</sup> CASTRO, Marcus Faro de. **Direito e política**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

<sup>172</sup> REZENDE, W. S. **As relações entre direito, política e sociedade**: retórica e teoria da ação na análise da argumentação em casos difíceis no Supremo Tribunal Federal brasileiro. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/442/1/wagnersilveirarezende.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2024.

<sup>173</sup> BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

contrastando com a política: neutralidade e racionalidade. A preservação dessas características é assegurada pelo isolamento que define o direito, fundamentado na rejeição de influências externas.

Assim, o presente texto se alinha ao pensamento de que o Direito, seja na sua origem no Poder Legislativo, no seu “fim” nos tribunais ou na sua vivência cotidiana, guarda relações com outras áreas, inclusive a própria política, mas sem perder as suas individualidades. Assim, o que importa no final é saber quanto de Direito ou de Política é necessária para chegar ao atendimento, aqui faz-se referência à esfera administrativa, do interesse público.

Concordando com Marcus Faro de Castro<sup>174</sup>, entende-se que o “direito”, tomado como um todo, pertence à “política”. Ou seja: como um conjunto de fenômenos, o direito não ocorre no vazio, não “flutua” no vácuo. Ao contrário, o direito integra sempre um projeto político concreto, encarnado na *πολις* ou *civitas*, Nesse sentido, pode-se dizer que o direito vincula-se fundamentalmente à política, e certamente constitui uma forma estilizada de se praticar a política. Portanto, é correto dizer que o direito tem, sim, caráter político.

Por outro lado, seria incorreto dizer que o direito sempre se confunde com a política. Admitir tal indistinção entre direito e política seria sustentar que o direito é em qualquer caso completamente absorvido pela política, ou vice-versa. Na verdade, uma completa assimilação mútua entre direito e política ocorre somente em autocracias. Para entender isso, as distinções sobre as formas de governo consideradas por Montesquieu podem ser úteis.

Já retomando para o cerne principal do trabalho em análise e aplicando os ensinamentos até aqui postos, é possível perceber que o desequilíbrio dessa relação pode levar a uma politização da regulação, contribuindo para a marginalidade do ato normativo das agências face à ordem constitucional. Pois, certo de que não há neutralidade absoluta na Administração Pública por parte das agências e nem do Direito, mas também não é saudável para o Estado Democrático de Direito que haja a valorização do interesse político transitório em detrimento de valores mais duradouros que se concretizam no interesse público<sup>175</sup>.

De saída, a preocupação é com os abusos que a política pode exercer como mecanismo de organização e manutenção da sociedade. O Estado de Direito seria uma maneira de garantir que a política se mantivesse dentro de regras pré-estabelecidas, impedindo a instalação de uma

---

<sup>174</sup> Castro, op. cit.

<sup>175</sup>OTERO, P. **Manual de direito administrativo**. Volume I. Coimbra: Almedina, 2013.

insegurança generalizada no âmbito social, que pudesse descambar para o autoritarismo. Entre a política e a guerra, foi preciso optar pela política. No entanto, ela mesma precisaria de limites.

Mas existiria uma forma de analisar uma união entre técnica e política ao se exercer o controle das agências reguladoras? A realidade jurídica estrangeira parece demonstrar que sim. Diniz, crítico da forma como o controle dos atos normativos das agências reguladoras atua no cenário brasileiro, analisa a experiência dos Estados Unidos. Segundo o autor, a atividade de cada agência independente é supervisionada por um total de quatro comissões especializadas, onde duas supervisionam a atividade normativa, uma em cada câmara, e outras duas estão encarregadas de supervisionar a atividade orçamentária, também uma em cada.

O autor segue relatando que as comissões especializadas são assessoradas por corpo técnico especializado, o que conduz, a sua vez, à burocratização da legislatura. A intensidade do controle varia muito de umas agências a outras e de um momento determinado a outro.

Percebe-se, então, ao analisar a realidade do Congresso pátrio, que os agentes políticos não contam com um aparato de apoio tão robusto e tecnicamente capaz de fazer um contraponto ao peso político que é natural ser mais acentuado neste exercício. Assim, o autor segue argumentando que isso leva a uma paulatina contradição, onde o Legislativo, por não ter uma real compreensão do fazer técnico das agências reguladoras necessário para regular mercados cada vez mais complexos, acaba por realizar uma ampliação da discricionariedade das agências ao mesmo passo em que, quando lhe convém politicamente, tentam emitir mais objetos de controle dos atos emanados pela liberdade.

Na visão do autor, neste presente cenário, é possível supor que os parlamentares não detêm o conhecimento necessário para supervisionar o exercício da discricionariedade das agências:

O Parlamento carece, assim, de estrutura técnica de apoio para a realização dessa atividade. Na prática, então, o controle exercido pelo Parlamento tem sido absolutamente assistemático, sem rito predefinido, e sem cunho técnico. Em regra, o Congresso Nacional brasileiro tem dado mostras de que apenas se preocupa com a atuação das agências quando há grande visibilidade na mídia, seja nas proximidades de crises anunciadas – crise energética, por exemplo –, seja após grandes catástrofes – como o acidente envolvendo o avião da TAM no aeroporto de Congonhas em 2007, em São Paulo. Não há preocupação

com a definição de objetivos normativos a serem alcançados pelas agências, nem no controle do alcance de tais objetivos<sup>176</sup>.

Aqui se rememora o que foi anteriormente exposto a respeito da possibilidade de controle por parte do Judiciária. Perceba, o presente trabalho apresenta o mesmo alinhamento defendido anteriormente, no sentido de que, no que pese a incompetência técnica do Poder Legislativo, não há de se admitir uma total ausência de controle deste poder diante de atos normativos que violem preceitos legais. Desta forma, o presente trabalho, assim como apontado ao versar sobre a capacidade técnica do Judiciário, não visa diminuir a relevância do Poder Legislativo. Pelo contrário.

O controle exercido pelo Poder Legislativo, ainda que sem a mesma capacidade técnica observada nas agências reguladoras, é um importante pilar para a manutenção do estado democrático de direito. Guerra e Salinas<sup>177</sup> argumentam que o controle legislativo também surge como resposta a uma crítica há muito tempo estabelecida em relação à atribuição de poderes decisórios à Administração Pública diz respeito ao seu déficit democrático.

Segundo os autores:

Os burocratas, ao não se restringirem a cumprir ordens dos representantes do povo politicamente eleitos e de seus mandatários, definem, por si próprios, o conteúdo das normas que aplicam. Diferentemente, portanto, de agentes políticos, burocratas elaboram e aplicam, em menor ou maior grau, as normas a que deverão se sujeitar. O problema da concentração de funções e poderes nos administradores reside em um risco principal: ao atribuir poder normativo aos burocratas, representantes do povo politicamente eleitos perdem a garantia de que os resultados das políticas públicas atendam aos seus interesses e aos interesses de seus constituintes. Isto ocorre, antes de tudo, porque parlamentares e governantes eleitos muitas vezes não dispõem de conhecimento suficiente para avaliar se as ações dos burocratas estão em concordância com os objetivos das políticas públicas a que devem servir<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> ARAUJO, op. cit. p. 217.

<sup>177</sup> GUERRA, S.o; SALINAS, N. S. C. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, 2018. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24570.

<sup>178</sup> GUERRA; SALINAS, op. cit.

O presente trabalho se alinha ao posicionamento apresentado pelos autores, de que burocratas geralmente possuem maior treinamento técnico do que os governantes eleitos. Exigências para ingresso na carreira, alto nível de especialização funcional, bem como acúmulo de experiência proporcionado por tempo de serviço contribuem para este cenário. Assim, uma solução riscos já mencionados da outorga de poderes normativos aos órgãos reguladores estariam, assim, mitigados por outras estratégias à disposição dos agentes políticos.

Não se trata de demonizar a política em detrimento da supervalorização do fazer técnico ao ponto de anular um dos três poderes. Mas, de acordo com o proposto por Romero<sup>179</sup>, é preciso que tanto o ato normativo da agência reguladora quanto o controle legislativo sejam realizados de forma a dosar as cargas iminentes de juízos técnicos e políticos, que se tornam mais ou menos salientes a depender do contexto em que a questão seja discutida. Sob tais circunstância, continua o autor, parece que a insistência no uso da dicotomia entre técnica e política para qualificar debates em torno de questões regulatórias está presente apenas por uma disputa para saber quem tem a última palavra.

Isso se torna contraproducente para a preservação do interesse público, pois, como esclarece Elisa Klüger<sup>180</sup>, forçar essa dicotomia da desvalorização do político em contraposição ao técnico é um trunfo poderoso de neutralização da ação política dos técnicos de um lado, e, do outro lado, agentes políticos valem-se de suas credenciais democráticas e da sua proximidade com o eleitorado como ferramenta estratégica para defender a prerrogativa de dar a última palavra.

Em conclusão, evidencia-se que a excessiva politização dos processos regulatórios compromete a integridade constitucional, criando um desequilíbrio onde interesses políticos temporários prevalecem sobre valores permanentes essenciais ao verdadeiro interesse público. Sousa e Meneguim<sup>181</sup> afirmam que limitar a atuação política na representação burocrática da vontade estatal é uma revolução da coisa pública e que torna o agir estatal mais próximo do interesse público. Esta dinâmica ilustra precisamente por que o Estado de Direito emerge como

---

<sup>179</sup>ROMERO, op. cit, p. 230.

<sup>180</sup>KLUGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 75-96, set. 2015, p. 6-7.

<sup>181</sup>DE PAULA E SOUZA, A.; MENEGUIM, F. B. O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5152/2038>. Acesso em: 1 dez. 2024.

uma estrutura fundamental para estabelecer fronteiras à atuação política, evitando que esta, mesmo sendo preferível ao conflito aberto, se transforme em instrumento de insegurança jurídica ou autoritarismo.

Assim, reconhecer e reforçar estes limites torna-se imperativo para preservar tanto a legitimidade do sistema jurídico quanto a estabilidade social, mantendo a política em seu devido papel enquanto instrumento de organização social sem permitir que ela subverta os princípios constitucionais que deveria proteger.

#### **4 ANÁLISE QUANTI-QUALITATIVA DOS PDLs CONTRA ATOS NORMATIVOS DA ANEEL**

Como demonstrado anteriormente, intenso é o debate que circunda a natureza jurídica dos decretos legislativos enquanto instrumento de controle de atos do Poder Executivo por parte do Legislativo. Assim, a literatura especializada tem suscitado um debate fundamental sobre o crescimento ou estagnação do controle legislativo nas últimas décadas. Consoante a análise apresentada nos capítulos anteriores, há posicionamentos que defendem uma tendência de expansão do controle parlamentar, motivada pela crescente complexidade regulatória e pela necessidade de maior *accountability* das agências. Em contraste, outra linha é a de que esse controle permanece fragmentado e inconstante, caracterizado mais por ações pontuais e reativas do que por um sistema estruturado de fiscalização

Essa ambivalência revela-se particularmente evidente no contexto brasileiro, onde o Poder Legislativo oscila entre momentos de aparente inércia e períodos de intensa fiscalização, sem configurar um padrão consistente de supervisão das atividades regulatórias. Porém, antes de adentrar nas questões a respeito da análise dos projetos de decretos legislativos, é preciso superar uma questão bastante importante: a dicotomia entre o técnico/jurídico e político.

##### **4.1 Os PDLs contra atos de agências apresentados entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024**

Entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024, foram apresentados diversos Projetos de Decreto Legislativo com a finalidade de sustar atos normativos emitidos por diferentes agências

reguladoras federais. Esses projetos refletem o exercício do controle legislativo previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, e abrangem temas variados, envolvendo decisões técnicas das agências em áreas como energia, saúde, transportes e telecomunicações. A seguir, são apresentados os PDLs identificados nesse período, com a respectiva análise de seu conteúdo.

Como já apresentado anteriormente, o decreto legislativo é uma importante ferramenta de controle do Poder Executivo por parte do Poder Legislativo. Trata-se de uma ferramenta de controle político, mas que deve ter embasamento jurídico para sua concretização e não pender tão somente para o viés político. Assim, em um mundo ideal, o PDL que tenta sustar um ato normativo de uma agência reguladora deve ter toda uma robustez de preceitos legais, jurisprudenciais e normativos para auxiliar a lógica política que não só é bem-vinda, como é natural existir neste instrumento utilizado por um representante político do povo.

Ferraz<sup>182</sup>, ao analisar o tema, aponta que, apesar das potencialidades desse instrumento, acreditava-se, na década de 80, que desequilibraria o arranjo de separação de poderes em favor do Legislativo, o histórico de uso do veto legislativo mostra que foi usado de maneira contida sobre o tema. Assim, segundo ela, a perspectiva de que o veto legislativo se mostraria fonte de conflitos políticos entre Executivo e Legislativo de fato não se concretizaria. Lógica essa também apontada por Romero<sup>183</sup>, para quem o Congresso é um ator pouco expressivo no controle da burocracia do Executivo. Porém, há autores que discordam dessa visão.

Os PDLs são uma forma controversa na doutrina brasileira, pois alguns autores entendem que o Congresso está usando de forma excessiva, quase que invadindo a competência do Poder Executivo. Salinas<sup>184</sup> defende que, embora este mecanismo estivesse presente na Constituição deste a sua promulgação, apenas recentemente o Congresso Nacional passou a pegar gosto por esse instrumento de controle e a exercê-lo sistematicamente, especialmente contra as agências reguladoras.

---

<sup>182</sup>FERRAZ, A. C. da C. Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1994, p. 88.

<sup>183</sup>ROMERO, op. cit.

<sup>184</sup>COSTA, R. V. de F. Institucionalizando tensões entre o legislativo e o regulador: proposta para uma lei de revisão dos atos normativos das agências pelo Congresso Nacional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 9, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/302/382>. Acesso em: 1 dez. 2024.

Guerra e Salinas<sup>185</sup> criticam o que eles enxergam ser um uso desmedido e desvinculado da função principal dos PDLs. De acordo com o autor, em anos recentes, o Poder Legislativo brasileiro tem proposto cada vez mais Projetos de Decreto Legislativo com o objetivo de sustar atos normativos das agências reguladoras. Segundo ele, ao invés de cumprir a função de garantir que as agências reguladoras exerçam seu poder normativo nos limites da outorga conferida pela Lei, têm sido propostas para cumprir finalidades diversas da precípua.

Por sua vez, Diniz<sup>186</sup> se alinha ao entendimento exposto, no sentido de que o Poder Legislativo tem buscado continuamente manter um controle mais exacerbado em relação às agências reguladoras por meio de ações destinadas a influenciar e fiscalizar o exercício da delegação. Visão também corroborada por Guerra e Salinas<sup>187</sup>.

Almeida<sup>188</sup> salienta que nem sempre foi assim. Historicamente, os Projetos de Decreto Legislativo nem sempre foram muito utilizados, especialmente no que tange ao controle das agências reguladoras. A menor quantidade dessas proposições era, possivelmente, explicada pelo fato de que os PDLs não dependem exclusivamente da iniciativa dos parlamentares, uma vez que se destinam a sustar atos de iniciativa da administração. Contudo, a demora em entender o poder dos PDLs e seu posterior crescimento pode ser atribuídos ao fato de que, por muito tempo, os parlamentares não entendiam que era possível sustar atos de agências por meio desses instrumentos, esclarece o autor. Isso nos leva a questionar: qual foi o fato desencadeador desse novo cenário?

Jordão *et al*<sup>189</sup>, ao pesquisar sobre a questão, argumentam que a distribuição desses projetos ao longo dos anos revela que, de 1997 a 2013, foram apresentados apenas 45 projetos. No ano seguinte, em 2014, ocorreu a primeira e única efetiva sustação de ato normativo de agência reguladora, tendo por objeto a mencionada Resolução n. 52, de 6 de outubro de 2011, da ANVISA. Assim o autor narra que:

---

<sup>185</sup>GUERRA; SALINAS. *op. cit.*

<sup>186</sup>ARAUJO *op. cit.*

<sup>187</sup>GUERRA; SALINAS. *op. cit.*

<sup>188</sup>SILVA, J. Análise da eficiência das políticas públicas no Brasil. **Fundação Getúlio Vargas**, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6396bafd-172d-4dbd-84d6-ad8f62bf7a83/content>. Acesso em: 2 abr. 2025.

<sup>189</sup>JORDÃO, E. F. *et al.* Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. **Revista Direito GV**, v. 19, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89242>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Em 6 de outubro de 2011, a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) editou a Resolução n. 52/2011, que vedou expressamente a fabricação, importação, exportação, distribuição, manipulação, prescrição e uso de medicamentos ou fórmulas medicamentosas para emagrecimento que fizessem uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol.

Essa resolução limitou também o uso da substância sibutramina nesses medicamentos a uma dose diária de 15 mg. Inconformados com as implicações da norma editada pela ANVISA, os parlamentares a sustaram por meio do Decreto Legislativo n. 273/2014. A Resolução n. 52/2011 foi o primeiro, e até hoje único, ato normativo sustado pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, desde que as agências reguladoras foram criadas na década de 1990.

A esse episódio seguiu-se uma série de reações de cada uma das partes. Logo após a aprovação do Decreto Legislativo que sustou a referida norma, a Diretoria Colegiada da ANVISA respondeu editando a Resolução n. 50/2014, que estabeleceu limites de uso para as quatro substâncias mencionadas. Em seguida, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 13.454/ 2017, que contém um único artigo, com o seguinte teor: “Art. 1º Ficam autorizados a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica no modelo B2, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol” (Brasil, 2017).

A ANVISA, no entanto, adotou o entendimento de que a autorização do legislador “não dispensa de registro os medicamentos por ela mencionados, mas apenas impede a ANVISA de proibir sua produção, comercialização e consumo por ato próprio” (CRM-PR, 2018, grifo nosso). Ou seja, a Agência manteve a referida regulação sobre limites de doses diárias de uso das mencionadas substâncias anorexígenas. A inconstitucionalidade da lei em questão veio a ser declarada no âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.779, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) destacado a necessidade de se preservar a competência técnica da ANVISA<sup>190</sup>.

Nesse sentido, os autores apontam que desde então, o recurso aos PDLs cresceu vertiginosamente. Foram 112 de 2015 até 2019. Os dados do estudo apontam que mais de 70% dos PDLs foram propostos nos últimos cinco anos cobertos pela pesquisa. O número médio anual de

---

<sup>190</sup>JORDÃO *et al.* op cit, p 2.

PDLs apresentados no período entre 2015 e 2019 supera em mais de oito vezes a média dos PDLs apresentados entre os anos de 1997 e 2013, o que denota uma tendência de crescimento do uso desse instituto após o êxito logrado com a suspensão da RDC da ANVISA.

Com base no analisado, emergiu a curiosidade vislumbrar o atual cenário dos PDLs que tentaram sustar os atos normativos das agências reguladoras entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024. Tal recorte não é aleatório. Se justifica por alguns motivos. O primeiro dele é de atualizar as pesquisas nesse tema, vide que a de Jordão *et al.*<sup>191</sup> foi até 2019. Depois o ano de 2018 até 2024 correspondem às duas últimas legislaturas e o período da pandemia de Covid-19. Outro motivo é o de viabilidade técnica de limitação do presente trabalho. Por fim, a delimitação se justifica pela necessidade de um segundo foco: analisar especificamente os PDLs que buscam sustar os atos normativos da ANEEL.

Para a coleta e análise dos PDLs foram usadas duas metodologias distintas. Para a coleta nos sites das duas casas do Congresso, a busca foi adaptada para cada site, visando obter dados que refletissem a realidade com maior precisão. É importante notar que, diferentemente de estudos anteriores que utilizaram palavras-chave uniformemente em ambos os sites, nossa abordagem foi mais abrangente. Isso porque a busca por palavras-chave nem sempre captura todos os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) relevantes, já que alguns podem não mencionar explicitamente termos como "agência reguladora" ou nomes específicos de agências em suas ementas.

No site do Senado<sup>192</sup>, que possui um sistema de indexação mais organizado, a pesquisa foi realizada de forma mais direta. Aplicamos filtros temporais (entre 2018 e 2024) e utilizamos palavras-chave como "Agência reguladora" e nomes específicos de agências (por exemplo, "ANEEL", "ANP" etc.).

Já o site da Câmara<sup>193</sup> não permite uma interface de busca tão precisa. Contudo, eles disponibilizam planilhas em formato Excel contendo todos os PDLs propostos desde 2008. Aproveitando esse recurso, aplicamos inicialmente um filtro temporal (2018 a 2024) e, em seguida, realizamos uma filtragem manual detalhada de cada PDL dentro desse período para identificar quais dizem respeito aos voltados para agências reguladoras. A pesquisa manual se justifica pelo

---

<sup>191</sup>JORDÃO *et al.* op cit.

<sup>192</sup>Veja mais em: <https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Federal&tipo-materia=DLG%20-%20Decreto%20Legislativo>.

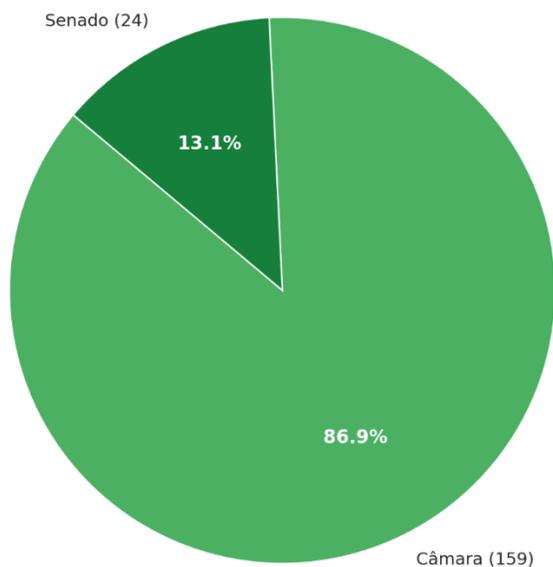
<sup>193</sup>Veja mais em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html?tab=staticfile>.

fato de que, assim como ocorre no Senado, alguns podem não mencionar explicitamente termos como "agência reguladora" ou nomes específicos de agências em suas ementas.

Esta abordagem diferenciada permitiu identificar PDLs que, embora relevantes, poderiam passar despercebidos em uma busca convencional por palavras-chave. Por exemplo, um PDL que trata dos efeitos de uma deliberação sobre reajuste tarifário anual da ANEEL, mesmo sem mencionar explicitamente a agência, pôde ser incluído na análise.

Desconsiderando os PDLs que adquirem nova numeração por terem chegado à casa revisora para conclusão da tramitação, a pesquisa retornou um total de 184 PDLs propostos pelas duas Casas entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024 (Gráfico 1). Ao analisar os dados abaixo, observa-se que a Câmara dos Deputados (CD) foi a que mais originou PDLs, com 159 proposições, o que corresponde a 86,9% do total. Por sua vez, no Senado Federal, foram apresentados 24 PDLs, representando 13,1% do total.

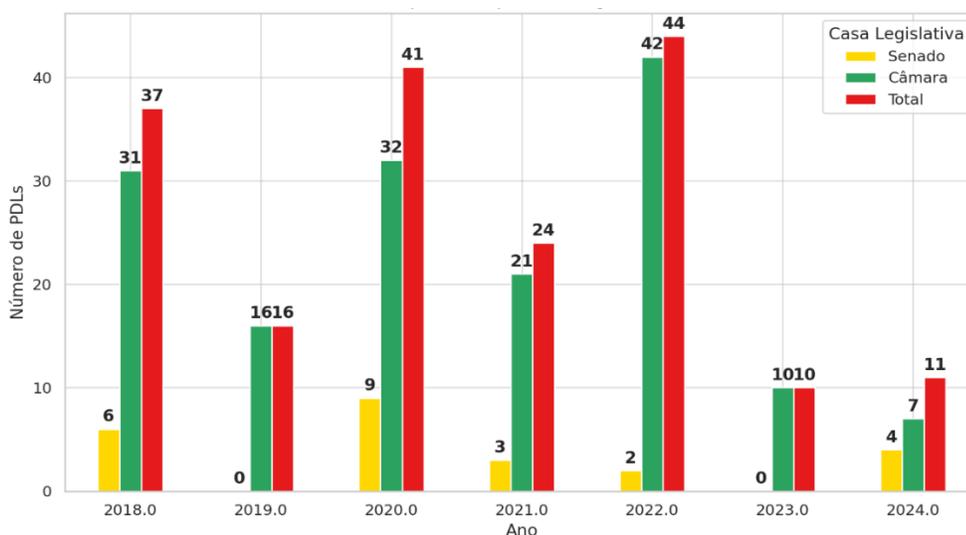
Gráfico 1 - PDLs por Casa Legislativa entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

O levantamento preliminar da literatura indica um crescimento que, em 2022, atinge seu o ápice das proposições de PDLs no período analisado. Também é possível perceber pela leitura da Gráfico 2 que os PDLs possuem picos de dois em dois anos, o que coincide com os anos eleitorais. Seguindo essa lógica, o ano de 2023 foi o que menos teve preposições. Porém, 2024, mesmo sendo ano eleitoral, não teve o mesmo número expressivo dos anos anteriores. Também fica evidente o fato de que a Câmara dos Deputados segue sendo a principal adepta dos PDLs.

Gráfico 2 - Número de PDLs por Ano e por Casa Legislativa entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

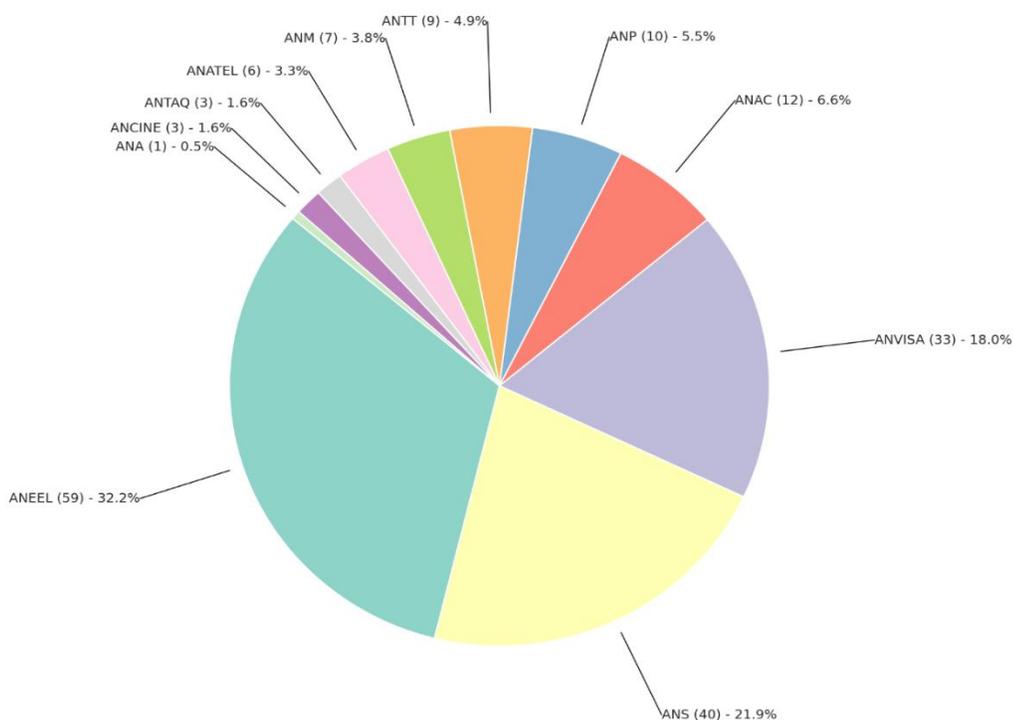
Almeida<sup>194</sup> entende que há algumas questões que influenciam os deputados e senadores a atuarem mais fortemente na proposição de PDLs. A autora argumenta que os parlamentares escolhem as atividades nas quais vão se engajar ao longo do seu mandato de forma racional, buscando maximizar o aproveitamento do tempo disponível em busca dos seus objetivos. Quais objetivos são esses? É a reeleição. Isso explicaria o porquê de haver mais preposições durante

<sup>194</sup>ALMEIDA, op. cit.

períodos eleitorais. Mas essa questão será mais bem explorada ao analisar os PDLs voltados à ANEEL.

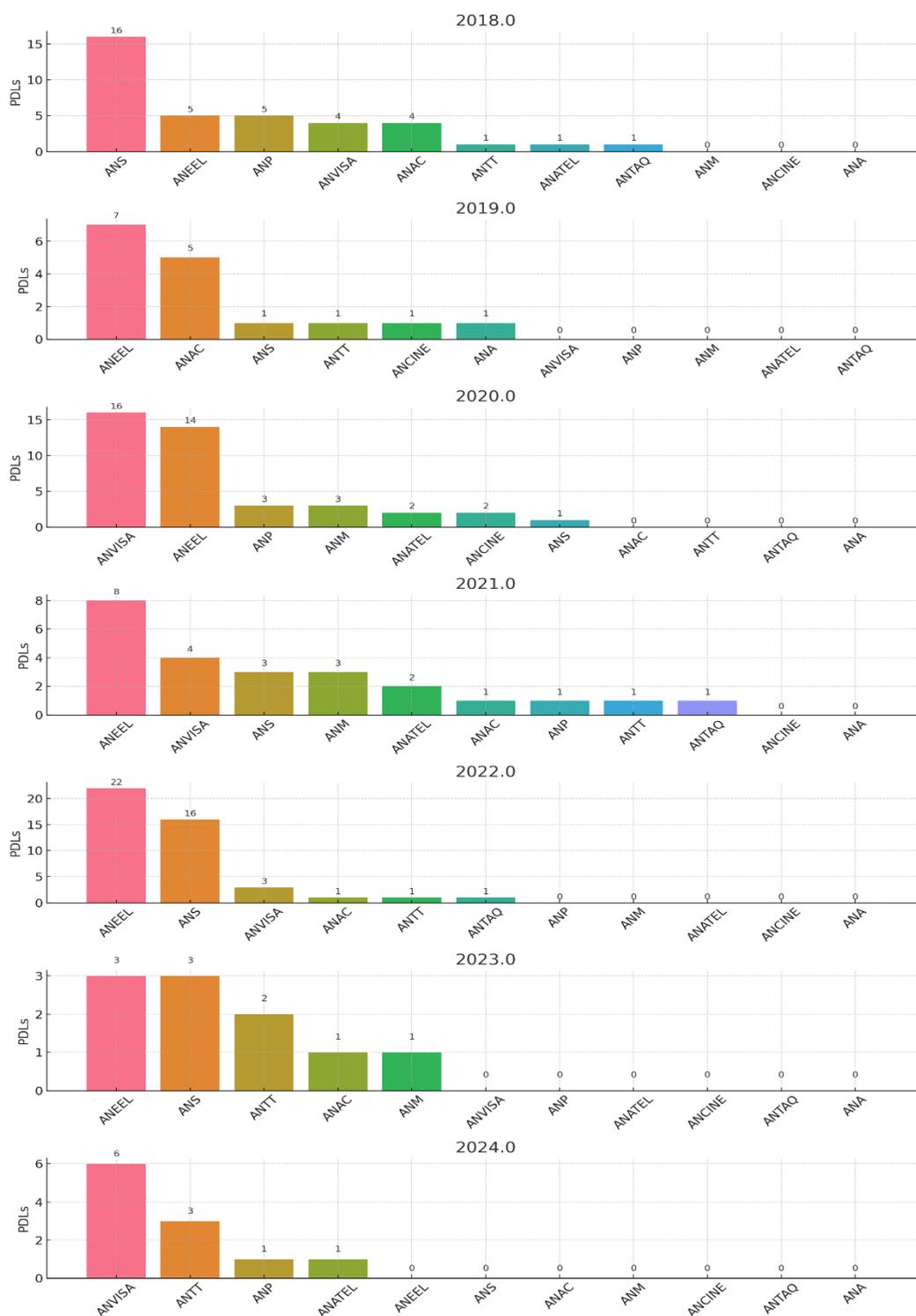
De todas as agências reguladoras, os dados apresentados na Gráfico 3 revelam que o Congresso parece ter uma preferência por tentar sustar os atos normativos da ANEEL, a qual corresponde a 59 dos PDLs, cerca de 32,2%. Logo em seguida, surge a ANS com 40 PDLs (21,9%) e a ANVISA, com 33, o que representa 18%. Ao analisar esses números ao longo dos anos de recorte escolhido (Gráfico 4), é possível perceber que a ANEEL quase sempre ocupa o lugar de alvo principal.

Gráfico 3 - Distribuição dos PDLs por agência reguladora entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

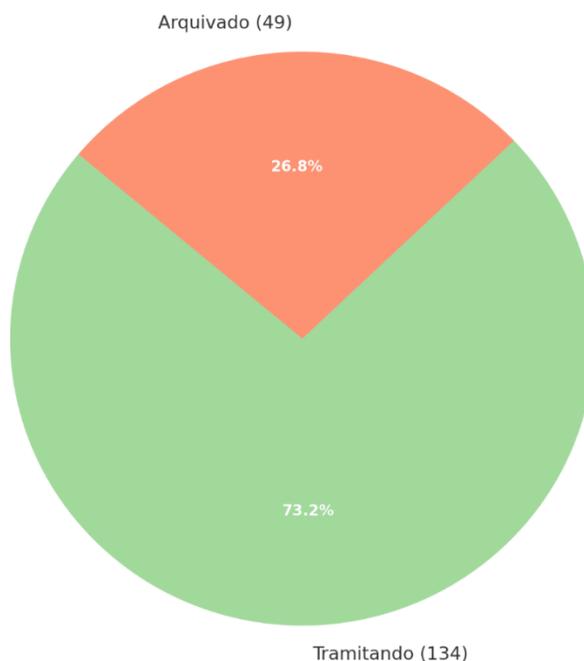
Gráfico 4 - PDLs por agência reguladora entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024 (volume anual)



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Segundo Jordão *et al.*<sup>195</sup>, os PDLs são de difíceis aprovação e constatou-se isso, pois, como mostra a Gráfico 5, nenhum foi promulgado desde 2018. Esses aspectos evidenciam que o processo legislativo impõe uma série de barreiras à aprovação de um PDL. A maioria das proposições sequer supera a etapa das comissões temáticas, e os poucos projetos que alcançam a casa revisora geralmente não seguem o rito ordinário previsto, cuja rigidez dificulta a transformação de um PDL em norma jurídica.

Gráfico 5 - Situação dos PDLs entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Ainda segundo Jordão *et al.*<sup>196</sup>, O PDL nº 1.123/2013, até o momento o único aprovado com êxito e que efetivamente resultou na sustação de um ato normativo de agência reguladora,

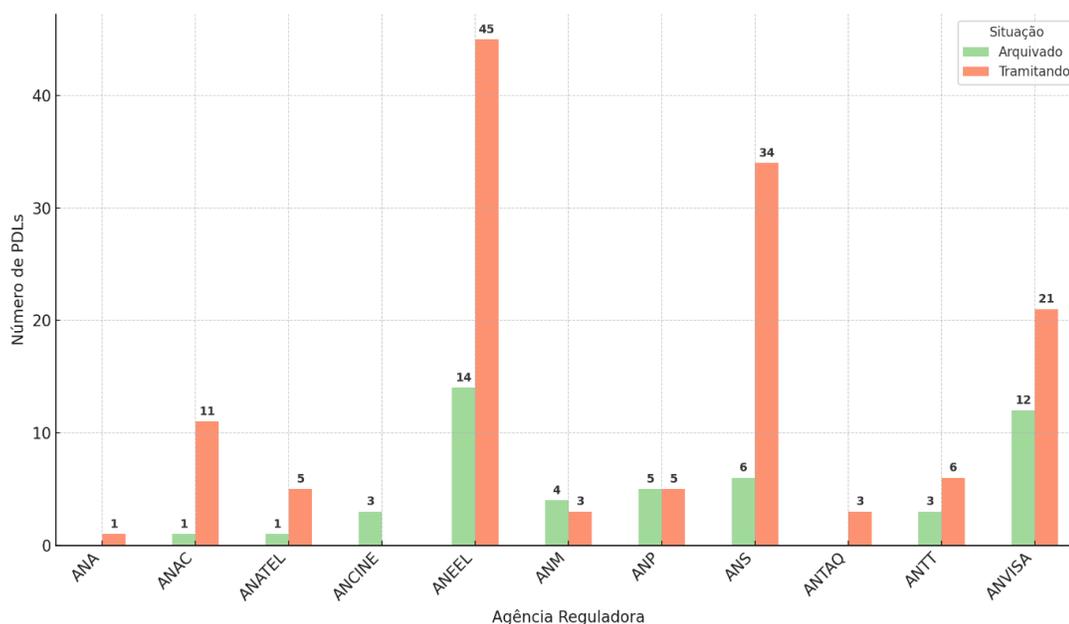
---

<sup>195</sup>JORDÃO. *op. cit.*

<sup>196</sup>JORDÃO. *op. cit.*

apresentou três características peculiares em sua tramitação: I) a deliberação pelas comissões ocorreu diretamente na sessão plenária designada para votação única, em razão de sua tramitação em regime de urgência, suprimindo a etapa prévia usual nas comissões; II) houve discussão extra pauta na Câmara dos Deputados durante sessão extraordinária, prática vedada pelo Regimento Interno da Casa (arts. 66, §4º, e 67); e III) registrou-se a participação de uma cidadã por meio da ouvidoria da Câmara, o que confere um elemento de envolvimento social atípico ao processo. O mesmo não se observa ao visualizar na Gráfico 6 a situação dos PDLs por agência. A ANEEL segue sendo a que mais tem PDLs tramitando (43), seguida pela ANS (34) e pela ANVISA (21).

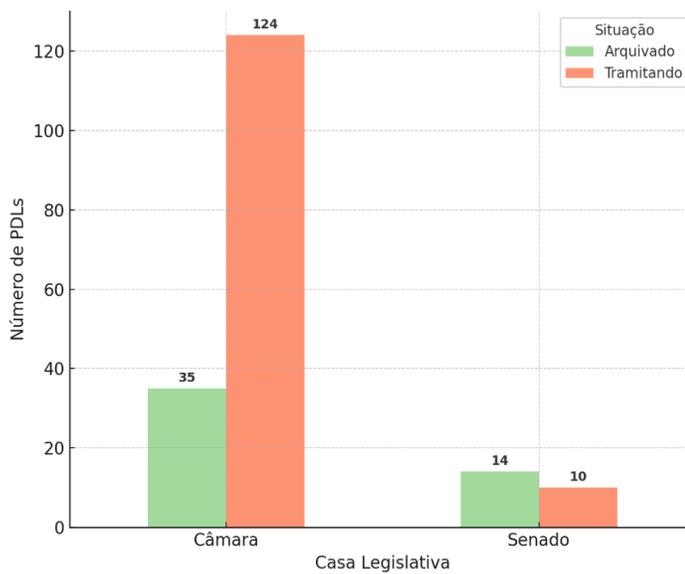
Gráfico 6 - Situação dos PDLs por agência entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

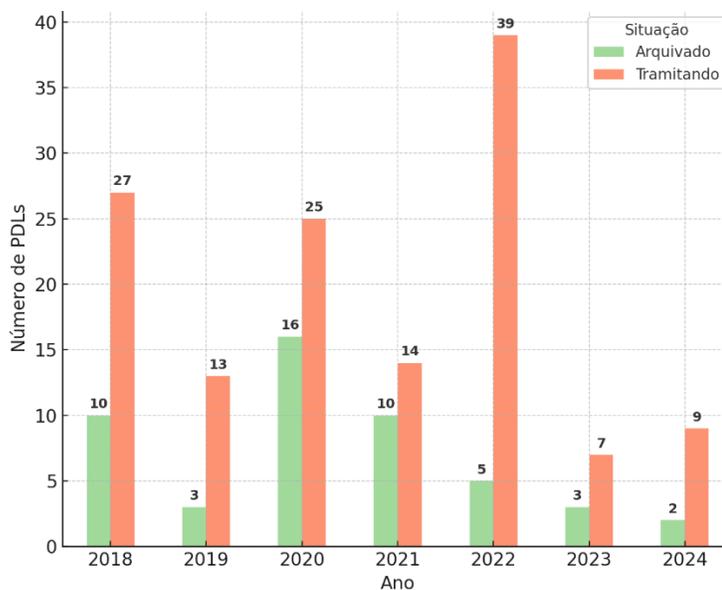
Por fim, as Gráficos 7 e 8 apontam que a Câmara apresenta 124 PDLs de sua autoria tramitando, enquanto o Senado conta com apenas 10 PDLs. Além disso, é possível ver que os PDLs de 2022 foram os que menos foram arquivados. Talvez isso se dê pelo fato de serem mais recentes que os de anos anteriores.

Gráfico 7 - Situação dos PDLs por Casa Legislativa entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Gráfico 8 - Situação dos PDLs por ano entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

No que pese ter apresentado todos os dados levantados a respeito dos PDLs apresentados para sustar atos normativos de todas as agências entre os anos de 2018 e 2024, o presente trabalho não vai se deter nas minúcias de cada PDL. Porém, o que se almeja é obter a resposta para a pergunta de pesquisa: o Congresso brasileiro, quando quer sustar um ato normativo da ANEEL, faz uso um uso de uma fundamentação juridicamente adequada para o instrumento Projeto de Decreto Legislativo ou faz uso de uma fundamentação política?

#### **4.2 Análise dos PDLs focados na ANEEL**

Mas como será feita a análise? Antes de responder tal questionamento, é importante rememorar que não existe separação absoluta entre o conteúdo jurídico e o político em Projetos de Decreto Legislativo. Toda ação política requer, ainda que minimamente, uma ancoragem jurídica para obter legitimidade institucional, o que se busca é entender qual fundamento predomina nos PDLs. Assim, a presente análise não busca identificar uma pureza conceitual entre o que é técnico-jurídico e o que é político, mas sim compreender qual linguagem predomina na formulação de cada projeto e de que maneira o direito é mobilizado para sustentar determinadas motivações, interesses ou discursos.

Para realizar a análise dos Projetos de Decreto Legislativo focados na ANEEL, foi desenvolvido um sistema de critérios jurídicos que, quando preenchidos, é atribuída uma nota de um a cinco para o PDL. Nota essa que vai indicar o nível de viés político, podendo ir de intenso, predominante, moderado, pontual e incipiente, vide a tabela abaixo.

Quadro 1 - Sistema de critérios jurídicos para avaliação do PDL

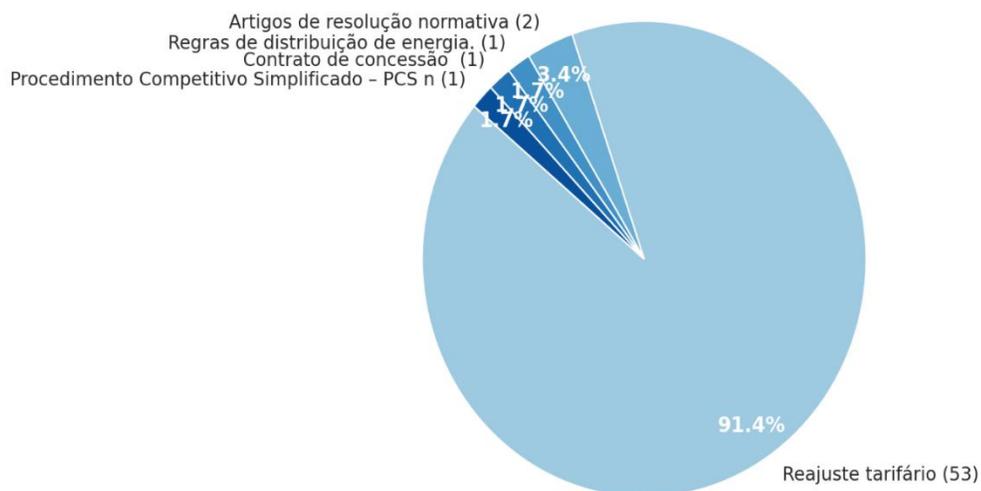
Nota	Descrição	Viés político
1	Ausência de fundamentos jurídicos ou uso meramente simbólico do direito; argumentação puramente política, sem apontar precisamente a ilegalidade cometida pela agência reguladora.	Intenso
2	Uso nítido de apelo político, onde a fundamentação jurídica é superficial, apenas para legitimar o uso da ferramenta de controle, mas ainda com pouca menção direta à ilegalidade cometida pela agência reguladora.	Predominante
3	Apresenta fundamento jurídico mais robustos, mas pouco explorados em detrimento de argumentos político; há menção a normas que sustentam a ilegalidade da agência reguladora, mas também forte presença de argumentos ideológicos ou conjunturais de apelo social.	Moderado
4	Argumentação jurídica sólida e concatenada para apontar uma ilegalidade cometida pela agência reguladora, mas ainda usa apelo social e motivações que evidência um viés político latente.	Pontual
5	Fundamentação centrada em questões jurídicas complexas, com referências a dispositivos legais, jurisprudência e/ou princípios constitucionais para apontar a ilegalidade da agência, ainda que use apelo social.	Incipiente

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Assim, por exemplo, se um PDL após ser analisado é atribuído a ele uma nota quatro, ele é considerado um PDL um viés político pontual, onde a fundamentação jurídica está sendo utilizada de modo sólido. O ideal seria que um projeto conseguisse usar uma fundamentação jurídica de forma tão robusta que consiga tornar o viés político quase que incipiente de ser percebido, uma vez que é impossível e nem se deseja que a política seja retirada deste instrumento, vide que ela é usada por um ente naturalmente político.

Dito isso, foram analisados e lidos integralmente 59 PDLs emitidos contra atos normativos da ANEEL. Assim, a primeira observação é um padrão temático que visa ser sustado pelo Congresso. O Gráfico 10 aponta que o tema “reajuste tarifário” diz respeito a 53 PDLs, o que corresponde ao total de 93,1%. Em seguida surgem dois PDLs para a sustação de artigos de Resoluções Normativas. Em menor aparição há regras de distribuição, contrato de concessão e modificação de Procedimento Competitivo Simplificado (PCS), todos representando 1,7%.

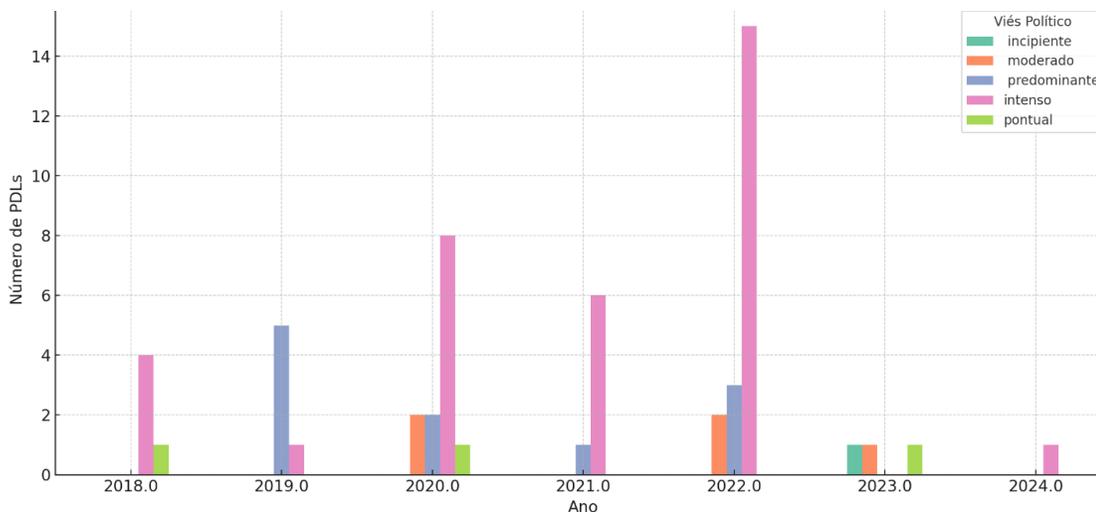
Gráfico 9 - PDLs por tema do ato que visam sustar entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

É bastante curioso perceber a predileção da ANEEL durante o período de recorte, mas começa a fazer sentido quando se vislumbra que o interesse principal diz respeito a algo tão próximo, fácil de ser entendido pelo eleitor e que atinge diretamente o bolso dele. Fica mais interessante notar que, de acordo com a Gráfico 10 abaixo, a percepção de viés político intenso e predominante são mais presentes em PDLs propostos durante anos eleitorais.

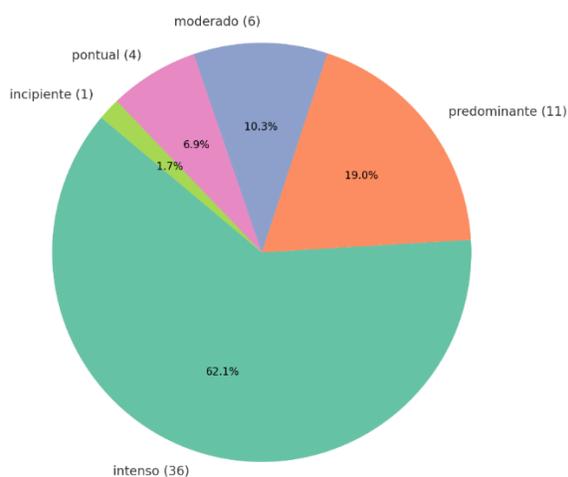
Gráfico 10 - Percepção do viés político por ano dos PDLs entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

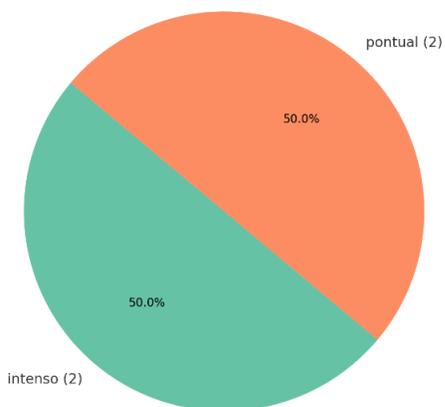
Diante disso, o Gráfico 11 ilustra o fato de que o viés político intenso é percebido em 62,1% dos PDLs, seguido pelo viés político de percepção predominante e moderado, ambos com 19% e 10,3%, respectivamente. Já os Gráficos 12 e 13, por sua vez, apresentam a percepção dos vieses políticos do Senado e da Câmara. Assim, os senadores propuseram PDLs que iam basicamente de extremos. Já a Câmara apresentou mais da metade dos PDLs com a percepção de viés política intensa, o que representa 63% do total.

Gráfico 11 - Percepção do viés político nos PDLs entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



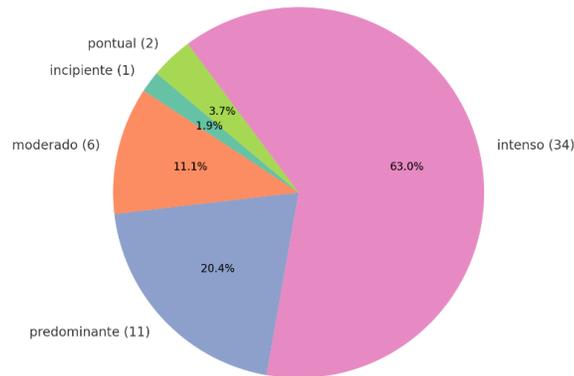
Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Gráfico 12 - Viés político nos PDLs do Senado entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Gráfico 13 - Viés político nos PDLs da Câmara entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Ao analisar os PDLs o que se percebeu foi a inexistência de precisão, na justificação dos projetos, em relação à fundamentação proposta. Na grande maioria deles não há clareza de ideias tampouco aprofundamento da ilegalidade, sendo que em alguns não há sequer a identificação da ilegalidade. Ora, em verdade, muitos PDLs se limitavam a descrever que reajuste tarifário seria ruim para o consumidor, sem descrever se houve algum erro no cálculo tarifário, se houve alguma inovação ou qualquer ato que justificasse sustação.

O que se tem, na grande maioria dos PDLs é o argumento de que a ANEEL não estaria prestando a devida proteção ao o consumidor de energia elétrica, que está favorecendo agentes privados, que está fazendo “vista grossa” para o cenário de pandemia. Assim, eles justificam o fato de que o Congresso tem o dever de intervir para dizer qual era a melhor tarifa, em uma clara e infundada afronta ao inciso XVIII do art. 3º da Lei nº 9.427/1996, que pontua a competência da Agência Nacional de Energia Elétrica para definir as tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição.

Um outro fator bastante recorrente é o uso de linguagem apelativa como “povo sofredor”, “temos orgulho de ser trabalhadores”, “o trabalhador vai ter que escolher entre pagar a conta de luz ou comer”, dentre outras jargões que se mesclavam com uma argumentação que trazia também

questões locais, sejam de cidades ou estados. Poucos eram os PDLs que traziam pedidos voltados para toda uma região ou para o Brasil. Há PDLs que o único texto legal que existe em todo o documento é o art. 49, V da Constituição Federal; ao ler o documento, é possível pensar que esse artigo só está lá porque deve ter sido colocado em um padrão de cabeçalho do documento do Congresso.

Outros PDLs até mencionavam uma lei ou outra e princípios, mas não desenvolviam como essas pontuações implicavam na suposta ilegalidade da agência reguladora. O que se percebia, em verdade, era apenas uma tentativa de passar um verniz jurídico, mas que uma análise atenta já era o suficiente para ver a realidade de um instrumento sendo usado com um viés político.

Isso demonstra um alinhamento com o que Silveira Sabóia<sup>197</sup> apontou em seus estudos. Ao analisar alguns PDLs, o autor observou um argumento recorrente empregado pelos legisladores na proposição de Projetos de Decreto Legislativo (PDL) consiste na alegação de "inconveniência social da opção normativa". Contudo, tal fundamentação aparenta extrapolar os limites constitucionalmente estabelecidos para a edição de PDLs, evidenciando que o processo de consolidação e aceitação do modelo institucional das agências reguladoras permanece em construção.

Porém, há PDLs com fundamentações jurídicas robustas. É o caso do PDL 59/2023. O instrumento visa sustar uma série de artigos da Resolução normativa nº 1.000/2021. Para tanto, eles elaboram um extenso PDL, carregado de menções a leis, doutrina, princípios constitucionais que dialogam com a jurisprudência. Há uma detalhada construção da relação entre os fundamentos jurídicos e a ilegalidade apontada. É claro que o documento apresenta um viés político, mas tais intenções conseguem ser costuradas com a já mencionada fundamentação jurídica.

Diante desse panorama complexo, os parlamentares mantêm a prática de proposição de Projetos de Decreto Legislativo visando à revogação de normas expedidas pelas agências reguladoras. Tal comportamento institucional sugere que o Congresso brasileiro ainda não identificou ou desenvolveu mecanismos alternativos eficazes para exercer influência direta sobre as deliberações dessas autarquias especiais, perpetuando um modelo de confronto que pode comprometer a eficiência do sistema regulatório como um todo.

---

<sup>197</sup> Silveira, op. cit., p. 74.

## 5 CONCLUSÃO: REFLEXÕES E CAMINHOS FUTUROS

A presente trabalho teve como objetivo central analisar o uso dos Projetos de Decreto Legislativo como instrumento de controle do Poder Legislativo sobre os atos normativos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com o enfoque nos aspectos que envolvem o tensionamento entre motivação jurídica e motivação política. Para alcançar tal objetivo, partiu-se de uma revisão conceitual sobre as agências reguladoras e seus atributos, em especial a autonomia e o poder normativo, para então adentrar na forma como o Congresso Nacional exerce o controle sobre esses entes, com foco específico na utilização dos PDLs.

Com base em metodologia quanti-qualitativa, foram identificados e analisados os PDLs propostos entre 2018 e 2024 contra atos normativos da ANEEL, representando 59 dos 184 dos PDLs emitidos pelo Poder Legislativo. A partir da aplicação de critérios analíticos previamente estabelecidos, foi possível observar que a maior parte das proposições legislativas possui um viés político intenso (62,1%) ou preponderantemente (19%), ainda que mascarado por fundamentação jurídica superficial, em especial pela invocação do art. 49, V, da Constituição Federal, sem a devida demonstração técnica da ilegalidade do ato sustado. Constatou-se, ainda, que a ANEEL é a agência mais visada por esse tipo de proposição, possivelmente em função da relevância do setor elétrico e de seu impacto político, econômico e social.

Diante disso, percebe-se existir desvio de finalidade na utilização de uma ferramenta constitucionalmente prevista para controle jurídico, que passa a ser utilizada como instrumento de pressão política e de atendimento a demandas conjunturais, comprometendo a autonomia regulatória. A pesquisa revela, portanto, a urgência de se debater e estabelecer parâmetros mais objetivos para a atuação do Legislativo sobre atos normativos das agências, de modo a preservar o caráter técnico da regulação e evitar que interesses político-partidários comprometam a estabilidade e segurança jurídica do setor regulado.

Com base no exposto, foi obtida a resposta para a pergunta de pesquisa. Sim, ao analisar os PDLs propostos entre 2018 a 2024 para sustar atos normativos da ANEEL, o Congresso brasileiro não faz de uma fundamentação juridicamente adequada para o instrumento Projeto de Decreto Legislativo, mas sim usa uma massiva fundamentação política.

Tal constatação dialoga com o que Almeida<sup>198</sup> apontou em seu trabalho. O uso de PDLs parece realmente ter um objetivo claro que é a reeleição. A autora descreveu três tipos de atividade: a propaganda, o posicionamento político, e a reivindicação de crédito. A propaganda corresponderia às atividades parlamentares que buscam atender ao objetivo do congressista de ser conhecido e ter uma boa imagem perante o seu eleitorado. O posicionamento político foca nas atividades que podem sinalizar a posição do parlamentar em relação a algum assunto da pauta política para o seu potencial eleitorado.

Esses dois tipos de atividades, ainda segundo Almeida<sup>199</sup>, são meios pelos quais o parlamentar pode buscar obter votos sem necessariamente realizar feitos políticos concretos. A reivindicação de crédito é diferente, pois corresponde às atividades que buscam convencer os potenciais eleitores de que o parlamentar é responsável por algum resultado político desejado por eles. Além disso, eles poderiam ter incentivos para mobilizar iniciativas de controle das agências como forma de propaganda ou de sinalização de um posicionamento político – ou seja, como forma de divulgar o seu próprio nome ou de sinalizar uma posição contrária a alguma iniciativa regulatória.

Com base na análise apresentada, a natureza eminentemente política dos PDLs direcionados aos atos normativos da ANEEL fica ainda mais evidente quando observamos os dados quantitativos da pesquisa: foram identificados 45 PDLs arquivados e 14 em tramitação no período estudado. Essa proporção expressiva de projetos arquivados (mais de 76% do total) corrobora a tese de que tais instrumentos possuem um caráter predominantemente performático e eleitoral, servindo mais como mecanismo de propaganda política e posicionamento público dos parlamentares do que como ferramenta efetiva de controle legislativo sobre as decisões regulatórias.

O elevado número de arquivamentos sugere que, uma vez cumprida a função de sinalização política junto ao eleitorado - especialmente em períodos pré-eleitorais ou durante crises como a pandemia -, os PDLs perdem sua utilidade estratégica, sendo naturalmente abandonados

---

<sup>198</sup>ALMEIDA, Paula Joyce de Carvalho Andrade de. **O controle da atuação das agências reguladoras federais brasileiras**. São Paulo, 2007, 154 p. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007.

<sup>199</sup>ALMEIDA, op. cit.

no processo legislativo sem que haja um comprometimento real com sua aprovação ou com a fundamentação jurídica necessária para sustentar a sustação dos atos normativos questionados.

Os PDLs são mais números durante períodos eleitorais e focam em atacar questões mais evidentes e sensível para o grande público, como as tarifas de energia. Foram usadas com mais intensidade também durante a pandemia, onde o argumento principal não era uma ilegalidade, mas sim uma mera atuação da ANEEL. Ao analisar os PDLs, não é difícil cogitar que estes instrumentos são usados para acenar em direção a um possível público eleitor.

Um ponto que vale salientar é que o presente trabalho, por limitações técnicas, não debruçou em estudar a efetividade dos PDLs, porém, essa questão pode ser abordada em um projeto futuro de doutorado. Além desse elemento, um outro que pode ser explorado no futuro é o desdobramento da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 42/2024<sup>200</sup>, que foi apresentada com o objetivo de acompanhar e fiscalizar as atividades e atos normativos das agências reguladoras.

A PEC 42/2024, conforme consta em seu texto, busca conferir à Câmara dos Deputados competência privativa para acompanhar e fiscalizar as atividades das agências reguladoras, propondo a inclusão do inciso VI ao artigo 51 da Constituição Federal. Contudo, é possível observar que esta proposta pode não representar um avanço substantivo no controle dessas entidades, visto que já existem diversos mecanismos de supervisão e fiscalização estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, incluindo prerrogativas do próprio Congresso Nacional previstas nos artigos 49 e 50 da Constituição Federal. Porém, fica nítido que o Poder Legislativo possui um interesse em exercer mais controle em relação aos atos das agências reguladoras.

Um estudo futuro poderia avaliar empiricamente se esta alteração constitucional efetivamente ampliaria a eficácia do controle parlamentar ou apenas criaria uma sobreposição de competências, potencialmente restringindo a atuação do Senado Federal nessa matéria. Ademais, seria valioso investigar como a transferência de competência privativa à Câmara dos Deputados poderia impactar a autonomia técnica das agências reguladoras, elemento fundamental para seu funcionamento adequado conforme estabelecido pela Lei 13.848/19.

A análise poderia contemplar se uma fiscalização mais direta pelo Legislativo reforçaria o cumprimento da missão institucional dessas agências ou, ao contrário, poderia sujeitá-las a

---

<sup>200</sup>Veja mais em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2467670>.

pressões políticas capazes de comprometer suas decisões técnicas. Este aspecto se torna ainda mais relevante considerando que, como mencionado no texto, a PEC parece ter sido motivada por uma crise específica no fornecimento de energia elétrica em São Paulo, o que levanta questões sobre a pertinência de alterações constitucionais em resposta a eventos pontuais.

Tal projeto promete gerar significativos debates no cenário político-institucional brasileiro, uma vez que as justificativas apresentadas pela Proposta de Emenda Constitucional revelam a clara intenção de estabelecer um protagonismo da Câmara dos Deputados no ambiente regulatório, equiparando-se à posição já ocupada pelo Senado Federal, que detém competência privativa para aprovar os dirigentes das agências reguladoras. Cabe destacar que a Câmara historicamente tem demonstrado interesse particular na fiscalização dessas entidades, com atenção especial à ANEEL. Diante da aparente dificuldade em sustar atos normativos das agências reguladoras através dos PDLs, surge a hipótese de que o Congresso Nacional esteja buscando estruturar um mecanismo alternativo com maior eficácia e alcance. Embora não seja possível afirmar categoricamente esta motivação, tal questão constitui um promissor objeto de uma futura investigação acadêmica.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. J. de C. A. de. **O controle da atuação das agências reguladoras federais brasileiras**. São Paulo, 2007, 154 p. Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007.
- ANDRADE, L. Q. de. Poder normativo das agências reguladoras (legitimação, extensão e controle). **Revista eletrônica de Direito Administrativo econômico**. Salvador, n. 15, ago/out. 2008.
- ARANHA, M. I. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório. 2. ed. **Rev. e ampl. Coleford**, UK: Lacedamia Publishing, 2014.
- ARAÚJO, L. E. D. **Controle da atividade normativa das agências reguladoras**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2013.
- ARAÚJO, L. E. D. O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p.203/221, mar. 2018.
- AVALLI, C. O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p. 61-76, maio 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7528/6041>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- BARROSO, L. R. Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 229, p. 285–311, jul./set. 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46445>. Acesso em: 2 mai. 2025.
- BOBBIO, N. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 2006.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRUNA, S. V. Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.
- CARVALHO, M. O decreto regulamentar como atividade legislativa do Poder Executivo. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 2002. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf). Acesso em: 2 abr. 2025.
- CARVALHO, P. S. de. **A origem das agências reguladoras nos Estados Unidos no século XIX**: uma aplicação das teorias de mudança institucional de Jack Knight e Douglass North. Rio de Janeiro, 2012. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2012.
- CASTRO, Marcus Faro de. **Direito e política**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e

Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and regulatory reforms. *In*: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (ed.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

CONJUR. **Incentivos para o controle parlamentar das agências reguladoras**. Consultor Jurídico, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-19/incentivos-para-o-controle-parlamentar-das-agencias-reguladores/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

COSTA, R. V. de F. Institucionalizando tensões entre o legislativo e o regulador: proposta para uma lei de revisão dos atos normativos das agências pelo Congresso Nacional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 9, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/302/382>. Acesso em: 1 dez. 2024.

CROLEY, S. P. **Regulation and Public Interests: the possibility of good regulatory government**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 28. São Paulo: Saraiva, 1977.

CUÉLLAR, L. **Introdução às agências reguladoras brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CUNHA, B. Q.; GOELLNER, I. DE A. As Agências Reguladoras Brasileiras no Século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; CUNHA, B. Q.; SILVA, M. S. (Eds.). **Trajatória e Desafios do Estado Brasileiro: 25 anos pós-reforma Administrativa**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020.

DE PAULA E SOUZA, A. **O decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2364/1/Disserta%0c3%0a7%0c3%0a3o\\_Alexis\\_Sales\\_de\\_Paula\\_e\\_Souza.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2364/1/Disserta%0c3%0a7%0c3%0a3o_Alexis_Sales_de_Paula_e_Souza.pdf). Acesso em: 1 dez. 2024.

DE PAULA E SOUZA, A.; MENEGUIN, F. B. O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5152/2038>. Acesso em: 1 dez. 2024.

DE SOUZA, M. C.; FREDERICO, M. Y. A Ideologia por trás do positivismo. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 10, p. 81952-81966, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. Limites do controle externo da Administração Pública - ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 42, p. 9-24, 2013.

DINIZ ARAUJO, L. E. **Controle da atividade normativa das agências reguladoras**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Synergia. 2013.

FARIAS, P. C. L. de. Regulação e modelo de gestão. *In*: SEGES-MP. **Balço da Reforma do Estado no Brasil a nova gestão pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

FERNANDO, R. M. C. CGU além do Comando e Controle: Uma comparação com a Regulação Responsiva. **Journal of Law and Regulation**, v. 7, n. 1, p. 150, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37918>. Acesso em 12 jan. 2025.

FERRÃO, M. O.; NEGOSEK, M. R. F. A Extensão do Poder Normativo das Agências Reguladoras Brasileiras. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.4, p. 669-687, 4º Trimestre de 2013.

FERRAZ, A. C. da C. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FORTI. U. I Controlli dell'Amministrazione Comunale. *In*: ORLANDO. V. E. **Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano**. Vol. II. Segunda Parte. Milano: Società Editrice Libreria, 1915.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GODOY, A. S. de M. **Agências reguladoras** – Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 16-22, jun. 2014.

GRAU, E. R. As agências, essas repartições públicas. *In*: SALOMÃO FILHO, C. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUERRA, S.; SALINAS, N. S. C. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402–430, 2018. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24570. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/24570>. Acesso em: 22 mar. 2025.

JORDÃO, E. F. *et al.* Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. **Revista Direito GV**, v. 19, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89242>. Acesso em: 2 abr. 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, H. K. de M.; BAPTISTA, I. B.; TARELHO, T. A. R.; BERMANN, C. Análise da nova lei das Agências Reguladoras no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 185–216, 2021. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1461>. Acesso em: 1 fev. 2025.

KLUGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 75-96, set. 2015.

LABANCA, M. **É inconstitucional convocar governador ou prefeito**. Consultor Jurídico, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/inconstitucional-convocacao-governador-ou-prefeito-cpi-federal/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

LAENDER, Gabriel Boavista. **A separação de poderes e o processo de institucionalização das agências reguladoras de telecomunicações nos EUA e no Brasil**. 2009. 277 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LEVI, M. **Pedido escrito de informação precisa de parâmetros**. Consultor Jurídico, 26 maio 2014. Disponível em: <http://conjur.com.br/2014-mai-26/mateus-levi-pedido-escrito-informacao-parametros/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MARQUES NETO, F. de A. **Agências reguladoras independentes**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MASTRODI, J.; DA COSTA, L. R. M. E. A discricionariedade técnica e o controle político das agências reguladoras no Brasil. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 62, p. 165–191, 2015. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/37>. Acesso em: 6 fev. 2025.

MEDAUAR, O. Controle da Administração Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MENEZES, J. B. de. Poder regulamentar das agências reguladoras. **Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 24, p. 109–118, 2006.

MIRANDA, H. S.; GONÇALVES, J. R.; SIQUEIRA, M. V. B. O modelo regulatório brasileiro: comentários à Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista Mision Jurídica**, Brasília, v. 14, n. 20, p. 28–42, jun. 2021. DOI: 10.25058/1794600X.1748. Disponível em: <https://www.revistamisionjuridica.com/o-modelo-regulatorio-brasileiro-comentarios-a-lei-geral-das-agencias-reguladoras/>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MOREIRA NETO, D. de F. Natureza jurídica, competência normativa, limites de atuação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 215, p. 71–83, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47306>. Acesso em: 15 out. 2024.

MOREIRA, E. B.; CAGGIANO, H. C. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF — mutação constitucional do princípio da legalidade? **Revista de Direito Público da Economia**, v. 43, p. 35-57, 2013.

MOTTA, P. R. F. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003.

NASCIMENTO, S. B. do. **O controle judicial do processo administrativo disciplinar em face da inobservância das garantias constitucionais**. 2015. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2015.

NUNES, D. de O.; JANSEN, R. Agência reguladora ou juiz regulador? **Jota**. São Paulo, 18 de dez. de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/agencia-reguladora-ou-juiz-regulador>. Acesso em: 10 jan. 2025.

OLIVEIRA, I. P.; LIMA, B. M. Agências reguladoras federais sob o controle de segunda ordem: evolução da qualidade das deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos setores de transportes aquaviário e terrestre. **Revista do Tribunal de Contas da União** [Recurso Eletrônico], Brasília, v.53, n.150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/55935>. Acesso em: 12 jan. 2025.

OTERO, P. **Manual de Direito Administrativo**. Volume I. Coimbra: Almedina, 2013.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf>. Acesso em: 2 fev 2025.

PELICIOLI, Â. C. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 23, n. 9, p. 685-694, set. 2007.

PEREZ, M. A. As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 5, p. 59\_66, 2007. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/775>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Pinheiro, Guilherme Pereira. Teoria do Processo Administrativo Aplicada à Regulação do Espectro. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, no. 1 (12 de maio de 2014).

PRATES NETO, O. **A Atuação dos Tribunais de Contas e o Controle das Agências Reguladoras à luz da Lei Federal nº 13.848/2019**: abordagem das modalidades de interação nas atividades Regulatórias, com foco no Estado da Bahia. 2023. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília. p. 200.

REZENDE, W. S. **As relações entre direito, política e sociedade**: retórica e teoria da ação na análise da argumentação em casos difíceis no Supremo Tribunal Federal brasileiro. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/442/1/wagnersilveirarezende.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2024.

ROMERO, F. **Agências reguladoras e Poder Legislativo**: a regulação entre a técnica e a política. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SILVA NETO, O. C. da. Noções Gerais sobre o Controle das Agências Regulatórias no Direito NorteAmericano. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 394-395, 2009.

SILVA, J. Análise da eficiência das políticas públicas no Brasil. **Fundação Getúlio Vargas**, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6396bafd-172d-4dbd-84d6-ad8f62bf7a83/content>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SILVA, J. Aprimoramento de políticas públicas para o aumento da eficiência e produtividade no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, n. 141, p.12\_34, 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/418/467>. Acesso em: 5 jan. 2025.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo econômico**. São Paulo – SP, Malheiros Editores. 2000.

SUNDFELD, C. A. Serviços públicos e regulação estatal. *In*: SUNDFELD, C. A. (Org.). **Direito Administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 26–27.

VALADÃO, M. A. P. **Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R153-22.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2025.

VIEIRA, G. A. S. **Controle da atuação das agências reguladoras federais brasileiras**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Instituto de Direito Público (IDP), Brasília, 2023. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5062/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Gustavo%20Afonso%20Sab%C3%B3ia%20Vieira\\_Mestrado%20em%20Direito%20%281%29.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5062/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gustavo%20Afonso%20Sab%C3%B3ia%20Vieira_Mestrado%20em%20Direito%20%281%29.pdf). Acesso em: 15 mar. 2025.

WALINE, J. L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle. **Revue du Droit Public et de la Science Politique**, set./out. 1984. Disponível em: <https://criminocorpus.org/en/bibliographie/ouvrages/102117/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

WILLEMANN, F. de A. Tribunais de contas e o controle das agências reguladoras: um diálogo possível para o fortalecimento da justiça administrativa à luz da lei federal nº 13.848/2019. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 286–310, 2020. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/498>. Acesso em: 12 jan. 2025.

## APÊNDICE – RELATÓRIO TÉCNICO

### **Análise da Fundamentação Jurídica dos Projetos de Decreto Legislativo contra Atos Normativos da ANEEL (2018-2024)**

---

Elaborado por: Ricardo Lavorato Tili

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Orientação: Profa. Dra. Karin Kassmayer

Data: janeiro de 2025

Destinatário: Congresso Nacional

---

## RESUMO

### **Problemática Identificada**

Este relatório apresenta os resultados de uma pesquisa acadêmica que investigou a fundamentação jurídica utilizada pelo Congresso Nacional ao propor Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) para sustar atos normativos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2024.

A análise revelou uma problemática significativa: a maioria dos PDLs direcionados à ANEEL carece de justificativa jurídica consistente, prevalecendo motivações de natureza política em sua formulação. Esta prática pode representar risco de desvirtuamento da finalidade do

instrumento constitucional de Decreto Legislativo, previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, que deve ser utilizado para controle jurídico fundamentado, não para pressão política conjuntural.

### **Principais Achados Quantitativos**

- 59 PDLs analisados contra atos normativos da ANEEL (de um total de 184 PDLs contra todas as agências reguladoras).
- 62,1% dos PDLs apresentam viés político intenso.
- 19% dos PDLs demonstram viés político predominante.
- 93,1% dos PDLs focam exclusivamente em reajustes tarifários.
- 76% dos PDLs foram arquivados, evidenciando caráter performático.
- Correlação significativa entre proposição de PDLs e anos eleitorais.

### **Principais Achados Qualitativos**

- Ausência de fundamentação técnica: A maioria dos PDLs não demonstra precisamente qual ilegalidade teria sido cometida pela ANEEL.
- Uso superficial do direito: Invocação meramente formal do art. 49, V da CF/88, sem desenvolvimento jurídico adequado.
- Linguagem apelativa: Prevalência de argumentos emocionais e eleitorais sobre fundamentação jurídica.
- Foco localizado: Muitos PDLs atendem interesses regionais específicos, não o interesse público nacional.

### **Implicações Institucionais**

O uso inadequado dos PDLs como instrumento de pressão política, em detrimento de sua finalidade constitucional de controle jurídico, pode:

1. Comprometer a autonomia técnica da ANEEL, orientando decisões regulatórias por critérios políticos em vez de técnicos especializados;
2. Prejudicar a estabilidade e previsibilidade do ambiente regulatório do setor elétrico;
3. Fragilizar a qualidade técnica e independência do processo regulatório;
4. Criar insegurança jurídica para os agentes econômicos do setor.

### **Recomendações Centrais**

1. Estabelecimento de critérios objetivos para fundamentação jurídica de PDLs contra agências reguladoras;
2. Fortalecimento da capacidade técnica das assessorias parlamentares para análise regulatória;
3. Desenvolvimento de mecanismos alternativos de controle legislativo que preservem a autonomia técnica;
4. Promoção de debate institucional sobre parâmetros adequados para o controle democrático da regulação.

### **Conclusão**

A pesquisa demonstra a urgência de se debater e estabelecer parâmetros mais objetivos para a atuação do Legislativo sobre atos normativos das agências reguladoras, de modo a preservar o caráter técnico da regulação e evitar que interesses político-partidários comprometam a estabilidade e segurança jurídica do setor regulado. O controle democrático das agências é legítimo

e necessário, mas deve ser exercido com fundamentação jurídica adequada, não como instrumento de pressão política conjuntural.

---

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 Contextualização do Tema**

As agências reguladoras brasileiras, criadas a partir da década de 1990 no contexto das reformas do Estado, representam uma inovação institucional que busca conciliar a necessidade de regulação técnica especializada com os princípios democráticos do Estado de Direito. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituída pela Lei nº 9.427/1996, ocupa posição estratégica neste modelo, sendo responsável por regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil.

O desenho institucional das agências reguladoras prevê autonomia técnica para o exercício de suas competências, incluindo o poder normativo delegado pelo Legislativo. Contudo, esta autonomia não é absoluta, estando sujeita a diversos mecanismos de controle, entre os quais se destaca o controle exercido pelo Poder Legislativo por meio dos Projetos de Decreto Legislativo (PDLs), previstos no art. 49, V, da Constituição Federal.

### **1.2 Relevância da Pesquisa para o Congresso Nacional**

A análise da fundamentação jurídica dos PDLs direcionados à ANEEL reveste-se de particular importância para o Congresso Nacional por diversas razões. Aprimoramento Institucional: A compreensão dos padrões de fundamentação jurídica dos PDLs permite identificar oportunidades de aprimoramento dos mecanismos de controle legislativo sobre as agências reguladoras.

**Efetividade do Controle Democrático:** O estudo contribui para o debate sobre como exercer controle democrático efetivo sobre as agências, mas sem comprometer sua autonomia técnica necessária.

**Segurança Jurídica:** A identificação de critérios objetivos para fundamentação de PDLs pode contribuir para maior segurança jurídica no ambiente regulatório.

**Responsabilidade Institucional:** O relatório oferece subsídios para reflexão sobre o uso adequado dos instrumentos constitucionais de controle parlamentar.

### **1.3 Objetivos do Relatório**

Este relatório tem como objetivos:

- Apresentar os resultados da análise sistemática dos PDLs propostos contra atos normativos da ANEEL entre 2018 e 2024 encontrados durante o estudo.
- Demonstrar os padrões de fundamentação jurídica identificados nestas proposições.
- Evidenciar as implicações do uso inadequado dos PDLs para o sistema regulatório brasileiro.
- Oferecer recomendações para aprimoramento dos mecanismos de controle legislativo.

### **1.4 Metodologia Utilizada**

A pesquisa baseou-se em análise documental qualitativa e quantitativa de todos os PDLs propostos contra atos normativos da ANEEL no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2024. Foi desenvolvido um sistema de critérios para avaliação da fundamentação jurídica, classificando os projetos em escala de 1 a 5 conforme o nível de viés político identificado.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Os Projetos de Decreto Legislativo no Sistema Constitucional Brasileiro**

Os Projetos de Decreto Legislativo constituem instrumento constitucional previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

Este dispositivo configura um dos mecanismos de controle do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) estabelecido pela Constituição, permitindo ao Legislativo exercer supervisão sobre a atividade normativa do Executivo. No caso das agências reguladoras, os PDLs representam uma das mais diretas intervenções parlamentar na autonomia regulatória.

Natureza Jurídica do Controle: O controle exercido por meio de PDLs possui natureza eminentemente jurídica, devendo fundamentar-se na demonstração de que o ato normativo da agência exorbitou dos limites legais estabelecidos. Não se trata, portanto, de controle de mérito ou conveniência administrativa, mas de controle de legalidade. Para que um PDL seja constitucionalmente adequado, deve demonstrar que o ato normativo da agência:

- Exorbitou do poder regulamentar conferido por lei.
- Ultrapassou os limites da delegação legislativa.
- Violou princípios ou normas constitucionais ou legais.

### **2.2 Autonomia das Agências Reguladoras**

A autonomia das agências reguladoras constitui elemento essencial do modelo regulatório brasileiro, fundamentando-se na necessidade de decisões técnicas especializadas, livres de interferências políticas conjunturais.

Fundamentos da Autonomia: A autonomia regulatória justifica-se por:

- Complexidade técnica dos setores regulados.

- Necessidade de decisões baseadas em expertise especializada.
- Importância da estabilidade e previsibilidade regulatória.
- Proteção contra captura política ou econômica.

Limites da Autonomia: A autonomia não é absoluta, estando circunscrita aos limites estabelecidos pela lei instituidora da agência e sujeita a diversos mecanismos de controle, incluindo:

- Controle judicial de legalidade.
- Controle pelo Tribunal de Contas da União.
- Controle legislativo por meio de PDLs.
- Controle social através de audiências e consultas públicas.

### **2.3 Tensão entre Controle Democrático e Expertise Técnica**

O modelo regulatório brasileiro enfrenta tensão permanente entre a necessidade de controle democrático das agências e a preservação de sua autonomia técnica. Esta tensão manifesta-se particularmente no uso dos PDLs.

Legitimidade Democrática: O controle legislativo sobre as agências fundamenta-se na necessidade de preservar a legitimidade democrática das decisões que afetam a sociedade, evitando o "déficit democrático" da regulação técnica.

Expertise Técnica: Por outro lado, a eficácia da regulação depende de decisões baseadas em conhecimento especializado, que podem ser comprometidas por interferências políticas inadequadas. Equilíbrio Necessário: O desafio institucional consiste em encontrar mecanismos que permitam o controle democrático sem comprometer a qualidade técnica das decisões regulatórias. Este equilíbrio exige que o controle legislativo seja exercido com fundamentação jurídica adequada, não como instrumento de pressão política.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 Critérios de Seleção dos PDLs**

A pesquisa analisou todos os Projetos de Decreto Legislativo propostos contra atos normativos da ANEEL no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2024. O recorte temporal justifica-se pela existência de estudos consolidados sobre períodos anteriores, permitindo a continuidade e atualização das pesquisas já realizadas na área.

Universo da Pesquisa: Foram identificados 184 PDLs propostos contra atos de agências reguladoras no período, dos quais 59 direcionados especificamente à ANEEL, representando 32% do total.

Fontes de Dados: As informações foram coletadas nos sistemas oficiais do Congresso Nacional, incluindo:

- Sistema de Informações Legislativas (SILEG).
- Portal da Câmara dos Deputados.
- Portal do Senado Federal.

#### **3.2 Sistema de Avaliação da Fundamentação Jurídica**

Foi desenvolvido um sistema de critérios para avaliação da fundamentação jurídica dos PDLs, classificando-os em escala de 1 a 5 conforme o nível de viés político identificado:

Nota	Descrição	Viés político
1	Ausência de fundamentos jurídicos ou uso meramente simbólico do direito; argumentação puramente política, sem apontar precisamente a ilegalidade cometida pela agência reguladora.	Intenso
2	Uso nítido de apelo político, onde a fundamentação jurídica é superficial, apenas para legitimar o uso da ferramenta de controle, mas ainda com pouca menção direta à ilegalidade cometida pela agência reguladora.	Predominante
3	Apresenta fundamento jurídico mais robustos, mas pouco explorados em detrimento de argumentos político; há menção a normas que sustentam a ilegalidade da agência reguladora, mas também forte presença de argumentos ideológicos ou conjunturais de apelo social.	Moderado
4	Argumentação jurídica sólida e concatenada para apontar uma ilegalidade cometida pela agência reguladora, mas ainda usa apelo social e motivações que evidência um viés político latente.	Pontual
5	Fundamentação centrada em questões jurídicas complexas, com referências a dispositivos legais, jurisprudência e/ou princípios constitucionais para apontar a ilegalidade da agência, ainda que use apelo social.	Incipiente

### 3.3 Critérios de Análise Qualitativa

A análise qualitativa considerou os seguintes elementos:

- Precisão da fundamentação jurídica: Identificação clara da suposta ilegalidade.
- Desenvolvimento argumentativo: Profundidade da análise jurídica apresentada.

- Uso de linguagem técnica vs. apelativa: Prevalência de argumentos jurídicos ou políticos.
- Referências normativas: Citação e desenvolvimento de dispositivos legais relevantes.
- Abrangência territorial: Foco em interesses locais, regionais ou nacionais.

## **4. RESULTADOS DA PESQUISA**

### **4.1 Dados Quantitativos**

#### **4.1.1 Distribuição Geral dos PDLs**

No período analisado (2018-2024), foram identificados **184 PDLs** propostos contra atos de agências reguladoras, distribuídos da seguinte forma:

- ANEEL: 59 PDLs (32,1%)
- ANS: 34 PDLs (18,5%)
- ANVISA: 21 PDLs (11,4%)
- Outras agências: 70 PDLs (38,0%)

A ANEEL emerge como a agência mais visada por este tipo de proposição, possivelmente em função da relevância do setor elétrico e de seu impacto político, econômico e social direto sobre a população.

#### **4.1.2 Distribuição Temporal**

A distribuição anual dos PDLs contra a ANEEL revela padrões significativos:

- 2018: 8 PDLs (13,6%)
- 2019: 7 PDLs (11,9%)
- 2020: 9 PDLs (15,3%)

- 2021: 12 PDLs (20,3%)
- 2022: 15 PDLs (25,4%) - *Ano eleitoral*
- 2023: 5 PDLs (8,5%)
- 2024: 3 PDLs (5,1%)

Observa-se correlação significativa entre anos eleitorais e aumento na proposição de PDLs, evidenciando o uso do instrumento para fins de posicionamento político e propaganda eleitoral.

#### **4.1.3 Situação dos Projetos**

A situação atual dos 59 PDLs analisados demonstra:

- Arquivados: 45 PDLs (76,3%)
- Em tramitação: 14 PDLs (23,7%)
- Aprovados: 0 PDLs (0%)

O elevado percentual de arquivamento (mais de 76%) corrobora a tese de que tais instrumentos possuem caráter predominantemente performático e eleitoral, servindo mais como mecanismo de propaganda política do que como ferramenta efetiva de controle legislativo.

#### **4.1.4 Distribuição por Casa Legislativa**

- Câmara dos Deputados: 52 PDLs (88,1%)
- Senado Federal: 7 PDLs (11,9%)

A concentração na Câmara dos Deputados reflete a maior proximidade dos deputados federais com as demandas eleitorais locais e regionais.

## 4.2 Análise Qualitativa da Fundamentação Jurídica

### 4.2.1 Distribuição por Nível de Viés Político

A aplicação do sistema de critérios desenvolvido revelou a seguinte distribuição:

- Viés Político Intenso (Nota 1): 37 PDLs (62,7%)
- Viés Político Predominante (Nota 2): 11 PDLs (18,6%)
- Viés Político Moderado (Nota 3): 6 PDLs (10,2%)
- Viés Político Pontual (Nota 4): 3 PDLs (5,1%)
- Viés Político Incipiente (Nota 5): 2 PDLs (3,4%)

**Resultado Crítico:** Mais de 81% dos PDLs (notas 1 e 2) apresentam fundamentação jurídica que pode ser considerada como inadequada, com prevalência de motivações políticas sobre argumentação jurídica consistente.

### 4.2.2 Padrões Temáticos Identificados

A análise temática dos atos que os PDLs visam sustar revela concentração significativa:

- Reajustes tarifários: 55 PDLs (93,2%)
- Artigos de Resoluções Normativas: 2 PDLs (3,4%)
- Regras de distribuição: 1 PDL (1,7%)
- Contratos de concessão: 1 PDL (1,7%)

A concentração quase absoluta em reajustes tarifários evidencia o uso dos PDLs como instrumento de apelo popular, focando em questão de impacto direto no bolso do eleitor, independentemente da legalidade ou adequação técnica da decisão da ANEEL.

### **4.2.3 Características da Argumentação**

A análise qualitativa identificou padrões recorrentes na argumentação dos PDLs. Ausência de Precisão Jurídica: A maioria dos PDLs não identifica claramente qual ilegalidade teria sido cometida pela ANEEL, limitando-se a afirmar genericamente que o reajuste seria "prejudicial ao consumidor" ou que "a ANEEL não se importa com o consumidor".

Uso Superficial do Direito: Invocação meramente formal do art. 49, V da CF/88, sem desenvolvimento jurídico que demonstre como o ato da ANEEL teria exorbitado dos limites legais.

Linguagem Apelativa: Prevalência de expressões como "povo sofredor", "trabalhador vai ter que escolher entre pagar a conta de luz ou comer", evidenciando apelo emocional em detrimento de argumentação técnica.

Foco Localizado: Muitos PDLs atendem interesses específicos de cidades ou estados, não demonstrando preocupação com o interesse público nacional.

Ausência de Fundamentação Técnica: Não há demonstração de erro no cálculo tarifário, inovação regulatória inadequada ou qualquer aspecto técnico que justifique a sustação.

## **5. DISCUSSÃO**

### **5.1 Implicações para o Sistema Regulatório Brasileiro**

Os resultados da pesquisa evidenciam problemática significativa que transcende a mera análise acadêmica, impactando diretamente o funcionamento do sistema regulatório brasileiro.

#### **5.1.1 Comprometimento da Autonomia Regulatória**

O uso inadequado dos PDLs como instrumento de pressão política, em detrimento de sua finalidade constitucional de controle jurídico, pode orientar as decisões da ANEEL por critérios políticos em vez de técnicos especializados. Esta interferência compromete a autonomia regulatória necessária para decisões eficazes no setor elétrico.

### **5.1.2 Instabilidade do Ambiente Regulatório**

A proposição sistemática de PDLs sem fundamentação jurídica adequada cria ambiente de incerteza regulatória, prejudicando a previsibilidade necessária para investimentos no setor elétrico e planejamento de longo prazo.

### **5.1.3 Necessidade de Fundamentação Adequada**

O equilíbrio entre controle democrático e autonomia técnica exige que o Legislativo fundamente adequadamente suas intervenções, demonstrando violação legal específica, não mera discordância política com as decisões da agência.

## **5.2 Comparação com Experiências Internacionais**

A experiência internacional, particularmente dos Estados Unidos, demonstra que é possível exercer controle legislativo efetivo sobre agências reguladoras sem comprometer sua autonomia técnica. O modelo norte-americano utiliza comissões especializadas assessoradas por corpo técnico especializado, permitindo controle fundamentado tecnicamente.

No Brasil, a ausência de estrutura técnica robusta no Congresso Nacional para análise regulatória contribui para o controle "assistemático, sem rito predefinido, e sem cunho técnico" identificado na literatura especializada.

## **6. RECOMENDAÇÕES**

### **6.1 Estabelecimento de Critérios Objetivos para PDLs**

**Recomendação 1:** Desenvolvimento de critérios objetivos para fundamentação jurídica de PDLs contra agências reguladoras, incluindo:

- Demonstração específica da ilegalidade cometida pela agência.

- Identificação precisa dos dispositivos legais violados.
- Análise técnica que justifique a sustação do ato normativo.
- Avaliação do impacto da sustação sobre o setor regulado.

## **6.2 Fortalecimento da Capacidade Técnica do Congresso**

**Recomendação 2:** Criação de estrutura técnica especializada para análise de atos normativos de agências reguladoras, incluindo:

- Corpo técnico especializado em regulação setorial.
- Assessoria jurídica especializada em direito regulatório.
- Mecanismos de consulta a especialistas externos.
- Procedimentos padronizados para análise de PDLs.

## **6.3 Aprimoramento do Processo Legislativo**

**Recomendação 3:** Modificação dos procedimentos regimentais para PDLs contra agências reguladoras:

- Exigência de parecer técnico prévio sobre a fundamentação jurídica
- Prazo mínimo para análise técnica especializada
- Audiência obrigatória com representantes da agência
- Avaliação de impacto regulatório da sustação proposta

## 6.5 Promoção do Diálogo Institucional

**Recomendação 4:** Fomento ao debate institucional sobre parâmetros adequados para controle democrático da regulação:

- Seminários técnicos sobre controle legislativo de agências.
- Intercâmbio de experiências com outros países.
- Participação de academia e sociedade civil especializada.
- Desenvolvimento de marcos teóricos para controle democrático efetivo.

## 7. CONCLUSÕES

A pesquisa demonstrou que o Congresso Nacional, ao propor PDLs para sustar atos normativos da ANEEL no período 2018-2024, não faz uso de fundamentação juridicamente adequada, prevalecendo motivações de natureza política. Especificamente:

- 81,3% dos PDLs apresentam fundamentação jurídica inadequada (viés político intenso ou predominante).
- 93,2% dos PDLs focam exclusivamente em reajustes tarifários, evidenciando apelo eleitoral.
- 76,3% dos PDLs foram arquivados, confirmando caráter performático.
- Correlação significativa entre anos eleitorais e aumento de proposições.

Os resultados evidenciam a urgência de se debater e estabelecer parâmetros mais objetivos para a atuação do Legislativo sobre atos normativos das agências reguladoras. O atual padrão de utilização dos PDLs:

- Compromete a autonomia técnica necessária à regulação eficaz.
- Cria instabilidade no ambiente regulatório.
- Pode representar desvio de finalidade do instrumento constitucional.

- Prejudica a segurança jurídica do setor elétrico.

O controle democrático das agências reguladoras é legítimo e necessário, mas deve ser exercido de forma a preservar o caráter técnico da regulação. Isto exige:

- Fundamentação jurídica robusta para intervenções legislativas.
- Estrutura técnica adequada no Congresso Nacional.
- Mecanismos de controle que não comprometam a autonomia regulatória.
- Equilíbrio entre legitimidade democrática e expertise técnica.

Este relatório oferece subsídios para o aprimoramento dos mecanismos de controle legislativo sobre as agências reguladoras, contribuindo para:

- Maior efetividade do controle democrático.
- Preservação da autonomia técnica necessária.
- Fortalecimento da segurança jurídica regulatória.
- Aprimoramento do sistema de freios e contrapesos.

A implementação das recomendações apresentadas pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento do modelo regulatório brasileiro, conciliando controle democrático efetivo com autonomia técnica adequada.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fonte Principal:

TILI, Ricardo Lavorato. O controle legislativo sobre a ANEEL: mapeamento e implicações dos projetos de decretos legislativos entre janeiro de 2018 e dezembro de 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

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.

Dados extraídos de:

- Sistema de Informações Legislativas do Congresso Nacional (SILEG).
- Portal da Câmara dos Deputados.
- Portal do Senado Federal.