



## APONTAMENTOS SOBRE AS CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O PAPEL FISCALIZADOR DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

### APPOINTMENTS ON PUBLIC SERVICE CONCESSIONS AND PERMITS AND THE ROLE OF REGULATORY AGENCIES

**JAIR TEIXEIRA DOS REIS**

*Professor da disciplina de "Controle Externo da Gestão Pública", no curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFES. Doutorando em Direito, Mestre em Educação, Bacharel em Direito e Auditor Fiscal do Trabalho.*

**VALBER LUGÃO DE SOUZA**

*Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), por onde também é Especialista em Contabilidade Gerencial (2002) e Bacharel em Ciências Contábeis (1997). É contador estatutário da Universidade Federal do Espírito Santo.*

#### RESUMO

O presente trabalho apresenta uma visão crítica sobre as concessões e permissões de serviços públicos. Primeiramente, o artigo estabelece, sinteticamente, os principais conceitos destes serviços públicos para, então, discorrer, de forma objetiva e crítica, sobre as concessões e permissões de serviços públicos. Também busca diferenciar as concessões das permissões e o uso de cada instituto, trazendo situações, polêmicas, atuais sobre os temas. Por fim analisa o papel das agências reguladoras na fiscalização dos serviços sob a responsabilidade das concessionárias e permissionárias.

**Palavras-chave:** Serviço Público; Permissão; Concessão; Agência Pública; Agência Reguladora.

#### ABSTRACT

This paper presents a critical view on the concessions and permissions of public services. Firstly, the article summarizes the main concepts of these public services and then discuss objectively and critically about the concessions and permissions of public services. It also seeks to differentiate the granting of permissions and the use of each institute, bringing situations, controversial, current on the themes. Finally, it analyzes the role of regulatory agencies in the supervision of services under the responsibility of concessionaires and permit holders.

**Keywords:** Public service; Permission; Concession; Public Agency; Regulatory agency.

#### SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO; 1 CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO; 2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES; 2.1 Elemento material; 2.2 Elemento formal; 2.3 Elemento subjetivo; 3. PRINCÍPIOS; 3.1 Princípio da generalidade ou igualdade; 3.2 Princípio da continuidade; 3.3 Princípio da eficiência; 3.4 Princípio da cortesia; 3.5 Princípio da modicidade; 4. PRESTAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO; 4.1 Distinções; 4.1.1 Prestação de serviço; 4.1.2 Execução do serviço; 5 CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO; 5.1 Permissão de serviço público; 5.2 Concessão de serviço público; 6 AS AGÊNCIAS REGULADORAS; 6.1 Agências reguladoras no mundo; 6.2 Agências reguladoras no Brasil; 6.2.1 Histórico; 6.2.2 A natureza jurídica; 6.2.3 Função das Agências Reguladoras; 6.2.4 As Agências Reguladoras e o Tribunal de Contas da União; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.**



## INTRODUÇÃO

O presente estudo busca examinar, em linhas gerais, os aspectos atinentes à delegação de serviços públicos, compreendendo especificamente as hipóteses de concessão e permissão, realizando, ainda, uma análise crítica dos aspectos atuais dos temas, considerando o que de fato ocorre na prática. Também discorre a respeito do papel fiscalizador das agências reguladoras sobre os serviços oferecidos e as atividades desenvolvidas pelas concessionárias e permissionárias.

Para tanto, iniciaremos a análise a partir de um conceito de serviço público, examinando as divergências doutrinárias existentes e seus elementos caracterizadores. Adiante, serão objetos de estudo os princípios informadores dos serviços públicos em geral, contidos na Lei nº 8.987, no intuito de se construir uma base acerca dos elementos gerais do tema.

Também necessário analisar, sob um aspecto geral, as hipóteses de concessão e permissão, bem como as características próprias de cada instituto, e o que acontece de fato, na prática, com as concessões e permissões de serviços públicos.

Por fim, será estudado o papel de fiscalização que deve ser exercido pelas Agências Reguladoras sobre os serviços e as concessionárias e permissionárias.

### 1 CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

A doutrina é unânime em afirmar a dificuldade de se estabelecer um conceito de serviço público, pois se trata de uma noção que varia no tempo e no espaço (MEIRELLES, 2008, p. 333). Não há como estabelecer um conceito uniforme e inflexível para todos os povos.

Em outras palavras, Dinorá Grotti afirma que “cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel” (*apud* Bandeira de Mello, 2009, p. 665). Assim, a noção de serviço público nos Estados Unidos da América (EUA), Estado notadamente liberal, difere-se ao extremo daquela adotada em Cuba, por exemplo.

Em que pese tais concepções distintas acerca do papel do Estado, invariavelmente, a noção de serviços públicos remete às atividades prestadas pelo ente público. Todavia, a doutrina estabelece

intensa discussão sobre quais as atividades estatais encontram-se circunscritas sob o regime de serviços públicos, de modo que alguns autores adotam uma interpretação ampla e outros, restrita.

A doutrina defensora do sentido amplo entende que todas as atividades desenvolvidas pela Administração são consideradas como serviços públicos. Hely Lopes Meirelles (2008, p. 333) define que “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. Fazendo um contexto histórico,

Uma das consequências da crise dos anos oitenta e noventa no Brasil foi a perda da capacidade dos investimentos do Estado em infraestrutura. Durante o ano de 1996, o investimento das estatais federais, maiores investidores em infraestrutura, alcançou apenas 1,65% do PIB, sendo que durante a segunda metade de década de setenta alcançava uma média de 6,9% do PIB. Estas mudanças refletem as tentativas de controle do déficit público e o avanço do setor privado desde 1990 (RIGOLON; PICCININI apud LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1999, p. 7-8)

Nessa visão ampla, os serviços inerentes ao funcionamento interno da máquina administrativa seriam considerados como serviços públicos, como o atendimento à população em repartições e órgãos públicos.

De outra sorte, aqueles que sustentam uma interpretação mais restritiva compreendem que nem todas as atividades desenvolvidas pelo Estado devem ser consideradas como serviços públicos. Nesse sentido, Bandeira de Mello preleciona que:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2009, p. 665).

O autor entende que os serviços públicos são apenas uma das inúmeras atividades exercidas pelo Estado, dentre outras como o exercício do poder de polícia, a execução de obras públicas e as funções legislativa e jurisdicional.



---

Para os adeptos de um conceito restrito, as atividades que integram a noção de serviço público seriam aquelas de natureza administrativa, de cunho social ou prestacional, as quais se manifestam quando “o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo: água, energia elétrica, transporte urbano” (MEDAUAR, 2006, P.313).

Neste ponto, uma ressalva deve ser posta. Não são todas as atividades de caráter social que se enquadram exclusivamente no conceito de serviço público (MELLO, 2009, p. 670). Algumas, como saúde e educação, também podem ser prestadas por particulares independentemente de delegação estatal.

Vale dizer, que não somente atividades de interesse coletivo compõem o conceito de serviço público. O Estado, por meio de lei, pode incluir atividades tidas como dispensáveis pela sociedade (MEIRELLES, 2008, p.334), de maneira que a simples atividade material não é suficiente para definir o que vem a ser serviço público.

Igualmente, tentar definir serviço público a partir da pessoa jurídica que presta a atividade também é insuficiente, pois podem os particulares, em certos casos definidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), desenvolverem atividades de interesses público sem necessidade de autorização estatal. É dizer, serão os titulares do exercício da atividade.

Para melhor compreender, portanto, a noção de serviço público, faz-se necessário analisar o art. 175 da Constituição Federal, o qual aduz que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Do mandamento constitucional, pode-se extrair os elementos que, conjugados, definem o que é serviço públicos: (a) atividade material desenvolvida; (b) regime jurídico de direito público; (c) prestado por pessoa jurídica de direito público, ou por quem lhe faça as vezes.

São esses os elementos que definem o que é ou não serviço público. É fundamental, então, analisar de forma detida e individual as nuances de cada um.



---

## 2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES

### 2.1 Elemento material

O elemento material consiste na atividade a ser desenvolvida e ofertada à coletividade. É a prestação oferecida pelo Estado, isto é, as atividades que propiciam benefícios aos cidadãos, das quais se excluem as ações relativas às infraestruturas. Em outras palavras, trata-se de atividades de interesse público.

Recorda-se, contudo, a ressalva já efetuada de que é possível o particular exercer (como prestação de educação, saúde, previdência social), a atividade independentemente de autorização estatal, “daí ser correta a afirmação de que todo serviço público visa atender a necessidades públicas, mas nem toda atividade de interesse público é serviço público” (DI PIETRO, 2007, p. 92).

### 2.2 Elemento formal

Trata-se da forma jurídica referente à prestação do serviço público. Por se tratar de uma atividade prestada pelo Estado, obrigatoriamente deve ser adotado um regime predominante de direito público. Diz-se predominante, pois nas hipóteses em que o serviço é prestado por particular, poderão ser utilizadas as regras do direito privado, mas as prescrições do direito público deverão sempre ser predominantes e superiores.

A adoção do regime publicista traz algumas consequências. Segundo Di Pietro,

para determinados tipos de serviços (não comerciais ou industriais) o regime jurídico é de direito público: nesse caso, os agentes são estatutários; os bens são públicos; as decisões apresentam todos os atributos do ato administrativo, em especial a presunção de veracidade e a executividade; a responsabilidade é objetiva; os contratos regem-se pelo direito administrativo (DIPIETRO, 2007, P. 103).

Porém, a própria autora, representando certa parte da doutrina, aduz que é possível a adoção de regime predominantemente privado na prestação de serviços comerciais e industriais.



---

### 2.3 Elemento subjetivo

Tal elemento refere-se à pessoa jurídica que é titular do dever de prestar serviço público, qual seja o Estado. Segundo o art. 175 da CRFB, sempre será incumbência do Estado a prestação de tal serviço, podendo, entretanto, delegar, por meio de concessão ou permissão, a execução do mesmo. Segundo Carvalho Filho (2011, p. 297), “no entanto, essa delegação não descaracteriza o serviço como público, vez que o Estado sempre se reserva o poder de regulamentar, alterar e controlar o serviço”. Importante frisar que essa competência legal do Estado é exercida, em muitas áreas essenciais, pelas Agências Reguladoras.

## 3 PRINCÍPIOS

Por se tratar de atividade eminentemente estatal, dotada, pois, de um regime jurídico exorbitante de direito comum, qual seja o regime jurídico de direito público, os serviços públicos, ademais dos princípios gerais do direito administrativo, possuem um rol específico de princípios orientadores.

Todavia, a doutrina diverge sobre quais seriam os princípios reguladores dos serviços públicos, de modo que alguns autores adotam um rol mais amplo, e outros, um rol restrito. A fim de melhor compreensão didática e organização, adotar-se-á o seguinte o rol de: generalidade, continuidade, eficiência, cortesia e modicidade.

### 3.1 Princípio da generalidade ou igualdade

O princípio da generalidade, também denominado de igualdade, propugna que o serviço público deve ser prestado com a maior amplitude possível para atingir o maior número de usuários possível.

Em outras palavras, o serviço deve ser “universalizado”, posto à disposição do maior número de pessoas possível, para que não haja privilégios desmedidos a certo grupo. Daí, extrai-se a íntima relação deste princípio com o da impessoalidade (CARVALHO FILHO, 2011, P. 305).



---

### 3.2 Princípio da continuidade

No entender de Bandeira de Mello, o princípio da continuidade dos serviços públicos implica na “impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido” (MELLO, 2009, P.672). Isto para evitar que a paralisação do serviço possa ocasionar algum dano ao usuário. Dessa forma, o princípio assume duas importantes facetas: (a) proteger o usuário de cortes na prestação de serviço público; e (b) provocar o Estado a manter o serviço sempre atualizado, valendo-se das melhores tecnologias disponíveis, para evitar sua paralisação.

Todavia, tal princípio, assim como todos, não é absoluto, de modo que é possível, em algumas situações excepcionais, a paralisação do serviço (MOREIRA NETO, 2015, p. 427). A Lei nº 8.987/95, em seu art. 6º, § 3º, estabelece as hipóteses em que poderá haver paralisação do serviço:

Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 3º. Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Por fim, Moreira Neto (2005, p. 427) aduz que “no caso de serviços delegados, se invocando razões de interesse público, o Poder Público exigir a continuidade de prestação de serviços, mesmo em caso de seu inadimplemento, a tarifa deverá ser reajustada para admitir o novo ônus, ou o próprio Poder Concedente deverá subsidiá-la”.

### 3.3 Princípio da eficiência

Corolário do princípio da continuidade, este princípio aduz que o Estado deverá sempre prestar o serviço da forma mais eficaz, dentro de suas capacidades econômicas (MELLO, 2009, p. 672). Neste sentido, o serviço prestado, seja pelo Estado ou delegatário, deverá respeitar parâmetros legais de determinação de qualidade.

Para Moreira Neto (2005, p. 427), “uma vez entendida a eficiência como a melhor realização possível da prestação de serviços públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos



---

para o usuário, ela se apresenta, simultaneamente, tanto como um atributo técnico da gestão de interesses, como uma exigência ética a ser respeitada”.

### 3.4 Princípio da cortesia

Ao contrário do que o nome possa sugerir, este princípio não implica na gratuidade dos serviços. Aqui, a palavra cortesia deriva de “cortês”. Dessa forma, o princípio da cortesia obriga que a administração ofereça ao usuário um bom tratamento, com respeito e urbanidade. O que antes era uma mera exigência do convívio social, agora se torna um dever legal (MOREIRA NETTO, 2005, p. 429).

### 3.5 Princípio da modicidade

Certos serviços, por sua natureza de essencialidade à vida coletiva, são alçados a categoria de serviços públicos, titularizados, pois, pelo Estado. Dessa forma, a conclusão lógica é que se tais serviços são essenciais à vida coletiva, sua prestação não deve ser guiada pelo intuito de lucro (CARVALHO FILHO, 2011, p. 310). Carvalho Filho, recorrendo assevera que

parece-nos acertado o pensamento segundo o qual esse princípio “traduz a noção de que o lucro, meta da atividade econômica capitalista, não é o objetivo da função administrativa, devendo o eventual resultado econômico positivo decorrer da boa gestão dos serviços, sendo certo que alguns deles, por seu turno, tem de ser, por fatores diversos, essencialmente deficitários ou, até mesmo, gratuitos” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 310).

Face ao exposto, conclui-se que o princípio da modicidade orienta o estabelecimento de tarifas, no sentido de os serviços serem acessíveis à coletividade em geral, sem discriminação em razão de renda. Trata-se de corolário do princípio da igualdade. Entretanto, isso não é o que percebemos, na prática. Segundo matéria veiculada pelo valor econômico (MAIA, 2016), a Eletrobrás negociava a devolução de valores milionários cobrados indevidamente da população.

Em outras oportunidades, a tentativa de devolução não logrou êxito, como em 2012, quando o TCU negou o direito de ressarcimento dos consumidores por erro na conta de luz, “por cinco votos



---

a dois, [...] a devolução do dinheiro pago a mais nas contas de energia elétrica; devido a argumentos contraditórios (IDEC, 2012)” .

## 4 PRESTAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

### 4.1 Distinções

Inicialmente, cabe salientar que não são sinônimas as expressões “prestação” e “execução” de serviço público. Esta última alude a quem é responsável pela operação e execução do serviço. Já o primeiro termo refere-se a “quem tem responsabilidade pela sua prestação ao usuário”, é dizer, a pessoa jurídica titular do serviço público (MEIRELLES, 2008, p. 347).

Em outras palavras, “prestação” refere-se à pessoa jurídica que possui a titularidade do serviço ou a competência para executá-lo. E “execução” refere-se a como será executado o serviço, isto é, quem irá operacionalizá-lo. Tratam-se, portanto, de fases distintas, conforme explicação a seguir.

#### 4.1.1 Prestação do Serviço

O serviço público, conforme determina o art. 175 da CRFB, é sempre uma atribuição do Estado. Contudo, a forma como o serviço será prestado pode sofrer variação, isto é, pode ser prestado através da administração direta, indireta, ou por particulares. A prestação, isto é, a titularidade ou competência para prestá-lo, pode se manifestar por meio de duas modalidades: centralizada ou descentralizada (MEIRELLES, 2008, p. 347).

Segundo Carvalho Filho (2011), a centralização se manifesta quando o próprio Poder Público, por meio da Administração direta, presta diretamente os serviços públicos sob sua exclusiva responsabilidade e por meio de seus órgãos. Para Edimur Ferreira de Faria, “Diretamente, a Administração presta os serviços essenciais tidos como indelegáveis, e outros que, embora delegáveis, ela prefere executar sem a participação de outro ente” (FARIA, 2004, p. 294).

Por sua vez, a descentralização em relação a serviço público ocorre toda vez que o Estado, segundo Hely, “transfere a titularidade ou, simplesmente, sua execução por outorga ou delegação, a



autarquias fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares individualmente e, agora, aos consórcios públicos” (MEIRELLES, 2008, p. 345).

Segundo o autor, a outorga ocorre quando o Estado transfere, mediante lei, a competência para prestação do serviço a uma pessoa jurídica de direito público, integrante da administração indireta, por exemplo, autarquias, fundações e empresas públicas. Nota-se que se transfere apenas a competência para prestação do serviço, uma vez que a titularidade do mesmo continua com o Estado (CARVALHO FILHO, 2011, p. 310).

Cumprido dizer, ainda, que, em sendo transferida a competência mediante lei, somente através de lei é que será possível retirá-la ou modificá-la, o que garante maior segurança para o prestador do serviço.

De outro modo, a delegação é realizada por ato administrativo, razão pela qual possui natureza transitória e consiste na transferência da execução do serviço a “particulares, que, por isso, se caracterizam como particulares em colaboração com o Estado” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 319).

Em outro sentido, Carvalho Filho, entende que não há que se falar em outorga e delegação em relação à descentralização de serviços públicos. Para o autor,

os serviços públicos estão e sempre estarão sob a titularidade das pessoas federativas, na forma pela qual a Constituição procedeu à partilha das competências constitucionais. Essa titularidade, retratando, como retrata, inequívoca expressão de poder político e administrativo, é irrenunciável e insuscetível de transferência para qualquer pessoa. Resulta, por conseguinte, que o alvo da descentralização é tão-somente a transferência da execução do serviço (delegação), e nunca a de sua titularidade. O que muda é apenas o instrumento em que se dá a delegação: numa hipótese, o instrumento é a lei (que, além de delegar o serviço, cria a entidade que vai executá-lo), enquanto na outra é um contrato (concessões ou permissões de serviços públicos para pessoas já existentes). Mas em ambos os casos o fato administrativo é, sem dúvida, a delegação (CARVALHO FILHO, 2011, p. 319)

#### 4.1.2 Execução do Serviço

Segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2008), tanto os serviços centralizados como os descentralizados admitem execução direta ou indireta. Esta é modalidade em que o “responsável pela sua prestação aos usuários comete a terceiros para realizá-lo nas condições regulamentares”



---

(MEIRELLES, 2008, p. 346). Deste modo, tanto a administração direta, indireta ou ainda os particulares podem contratar com terceiros para executar parte do serviço.

A seu turno, a execução direta é aquela realizada pelo próprio responsável pelo serviço público, através de seus meios e órgãos próprios, seja esta pessoa jurídica a administração direta, ou autarquia, fundação etc.

## 5 CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

O Estado brasileiro após a Constituição de 1988 assumiu a titularidade de prestar uma gama muito extensa de serviços, para os quais não possuía preparo técnico e, em muitos casos, nem mesmo disponibilidade financeira. Não tardou, portanto, para se perceber que os serviços não poderiam ser prestados com qualidade e eficiência necessárias.

Neste contexto entendeu-se que alguns serviços públicos poderiam ser objeto de delegação a entidades da administração indireta e até mesmo a particulares, os quais seriam submetidos às condições e fiscalização impostas pelo Poder Público. Para tanto, foi editada a Lei nº 8.987, a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Sobre o tema, vale:

ressaltar que essa compreensão em relação à transferência de outorga não foi recepcionada pela Constituição de 1988, que, em seu art. 175, determina que a prestação de serviços públicos mediante concessão ou permissão será sempre precedida de licitação. Assim, não se pode definir um prestador de serviço público por meio de acordo particular entre empresas. Outro exemplo da lógica da “transferência” das outorgas em foro privado, por meio da mudança do controle acionário, é a hereditariedade das concessões dada como fato consumado pelo Estado, apesar de se tratar de um bem público. Grupos como a RBS, por exemplo, já se encontram na terceira geração de proprietários sem que, na história do país, alguma vez tenha sido recolocada para debate a transferência da outorga de um pai para os seus filhos ou demais parentes (MARINONI, 2015, p. 11).

No que se refere à necessidade de acompanhamento dessas concessões e permissões de serviços públicos merece destaque o papel fiscalizar – a ser detalhado mais a frente – exercido, em tese, pelas Agências Autônomas de Regulação, órgãos que:



devem normatizar, fiscalizar e regular as relações contratuais entre o poder concedente - Estado - e os prestadores de serviços - empresas concessionárias, com foco na qualidade dos serviços prestados para os usuários, bem como no equilíbrio econômico financeiro dos contratos com as operadoras dos serviços (ROSA FILHO e MISOCZKY, 2004, p. 2).

Destarte, cuidar-se-á adiante de algumas espécies de prestação indireta de serviços públicos.

### 5.1 Permissão de Serviço Público

Segundo estabelece a Lei nº 8.987/95, em seu art. 2º, inciso IV, entende-se por “permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.

A partir de tal preceito legal, a doutrina, aqui representada por Carvalho Filho, conceitua a permissão de serviço público como “contrato administrativo através do qual o Poder Público (permitente) transfere a um particular (permissionário) a execução de certo serviço público nas condições estabelecidas em normas de direito público, inclusive quanto à fixação do valor das tarifas (CARVALHO FILHO, 2011, p. 381)”.

Em se tratando de contrato administrativo, a permissão deve respeitar o regime jurídico administrativo e os princípios dos serviços públicos. É dizer que submete-se a: supremacia do interesse público, mutabilidade, fiscalização por parte do poder permitente, remuneração por tarifa módica etc.

Dáí se extrai que um dos atributos desse instituto é a precariedade. Nos dizeres de Carvalho Filho, “precariedade é um atributo indicativo de que o particular que firmou ajusta com a Administração está sujeito ao livre desfazimento por parte desta, sem que lhe assista direito à indenização por eventuais prejuízos” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 384).

Em que pese se tratar de ato precário, o entendimento após a Constituição de 1988 é de que devem ser respeitados, pela Administração, os termos que instituíram a permissão. Isto, pois tendo o instituto natureza jurídica de negócio contratual, as regras postas devem ser obrigatoriamente respeitadas (CARVALHO FILHO, 2011, p. 382). Deste modo, aduz Edimur Ferreira de Faria que “as permissões de serviço público, mesmo por ato precário, não podem ser extintas sem prévio processo administrativo em que se ofereça à permissionária oportunidade para realizar ampla defesa” (FARIA, 2004, p. 313).

Outra característica do presente instituto é, rotineiramente, desrespeitada. Trata-se da exigência de licitação, prevista tanto no art. 2º, inciso IV, como no art. 40, ambos da Lei nº 8.987/95.



Quanto à exigência de licitação, segundo matéria veiculada pelo O GLOBO (2013), em 17/08/2013 o transporte urbano em metade das capitais brasileiras não é licitado. O levantamento realizado pelo O GLOBO (2013) em órgãos de transporte das capitais brasileiras apontou à época que em metade das 26 capitais brasileiras o sistema é “operado por empresas que ganharam permissões e autorizações décadas atrás, mas que nunca passaram por uma licitação para regularizar o sistema” (DUARTE; BENEVINDES, 2013).

Ainda sobre o art. 2º, é possível extrair mais duas características. A primeira trata que a permissão somente pode ser concedida à pessoa física ou jurídica, e nunca a consórcios, diferentemente da concessão. A última é que o permissionário sofre incidência de responsabilidade civil objetiva, nos moldes do art. 37, § 6º, da Constituição da República.

## 5.2 Concessão de Serviço Público

Primeiramente, é necessário expor que existem duas espécies de concessão de serviço: concessão simples e concessão precedida de obra pública. Esta é definida pelo art. 2º, inciso III, da Lei nº 8.987/95 como

a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (BRASIL, Lei 8.987 de 1995).

Já a concessão simples de serviço público, prevista no inciso II do citado artigo, configura-se como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (BRASIL, Lei 8.987 de 1995).

Esta prática vem se tornando cada vez mais comum, por exemplo, Segundo Pezzin (2015),

Ao longo dos últimos vinte e cinco anos, a iniciativa privada adquiriu progressivamente diversos ativos da infraestrutura de transportes brasileira, passando a operar mais de 50% dos fluxos de mercadorias no país. Tal evento implicou na transferência de boa parte do controle do planejamento do setor de

transportes e, por consequência, de seus efeitos sobre a dinâmica do desenvolvimento regional (PEZZIN, 2015).

A primeira característica da concessão de serviço público é a obrigatória precedência de licitação na modalidade concorrência, que é aquela que conduz maiores garantias à preservação do interesse público. A obrigatoriedade de licitação se impõe como “princípio impostergável por estar associado aos postulados básicos de moralidade e igualdade” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 347).

Contrariando a primeira característica, a Lei nº 12.783, possibilitou a prorrogação das concessões de geração de energia hidrelétrica “a critério do poder concedente, uma única vez, pelo prazo de até 30 (trinta) anos, de forma a assegurar a continuidade, a eficiência da prestação do serviço e a modicidade tarifária”.

Ainda nesse contexto, Lustosa da Costa (2010) aponta a escolha dos concessionários de canais de rádio e televisão como exemplos sempre lembrados do patrimonialismo atual no Brasil, definindo tais escolhas como uma “realidade observável nas relações promíscuas entre agentes dos estados e interesses particularistas”, sendo notório que:

A distribuição da propriedade entre familiares, estruturada por relações de solidariedade e dominação no interior das famílias, além de cumprir o papel de escamoteadora do vínculo proprietário entre chefes de família e seus veículos de comunicação, soma-se com a hereditariedade da propriedade privada em sociedades capitalistas, como a brasileira, para configurar as feições “familistas” da burguesia radiodifusora brasileira. Nesse caso, as gerações se sucedem e comprovam, pela transferência das concessões, a apropriação privada do bem público, que é a outorga do espectro radioelétrico (MARINONI, 2015, p. 10).

Outra característica é a mutabilidade da concessão. Como já dito, desde que preservado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, é regra a “instabilidade tanto quanto ao conteúdo obrigacional de direito público, quanto à própria permanência da relação contratual” (MOREIRA NETTO, 2005, p. 439). É dizer que, à exceção das cláusulas financeiras, as demais poderão ser alteradas ao arbítrio da administração.

Adiante, ao se analisar a responsabilidade do concessionário, o art. 37, §6º da Constituição não deixou margens para divagações. É expresso que a responsabilidade será objetiva, respondendo,

---

pois, o concessionário pelos atos de seus agentes, independentemente de culpa e de ser o sujeito usuário ou não do serviço.

Em relação a responsabilidade civil do concessionário de serviço público, é importante trazer à tona a lição de Carvalho Filho. Segundo o autor,

diz a lei que a fiscalização a cargo do concedente não exclui nem atenua essa responsabilidade. A regra deve ser interpretada com a máxima precisão, em ordem a se considerar que, independentemente da boa ou má fiscalização, a responsabilidade do concessionário em relação a prejuízos causados ao concedente é integral, vale dizer, não pode ele pretender reduzir sua responsabilidade, ou mitigá-la, sob o pretexto de que houve falha na fiscalização. Mas não se pode extrair da regra legal a mesma interpretação quando os prejuízos forem causados a usuários ou a terceiros, tendo havido, por parte do poder concedente, falha na fiscalização. Interpretação nesse sentido ofenderia o já referido princípio constitucional da responsabilidade, contido no art. 37, §6º da Constituição. Se esta norma atribui ao Estado responsabilidade civil por danos que seus agentes, nessa qualidade causem a terceiros, não pode ele ver-se excluído dessa responsabilidade, quando seus agentes tiverem sido omissos ou deficientes na fiscalização das atividades do concessionário (CARVALHO FILHO, 2011, p. 360).

Em face do exposto, observa-se outra característica das concessões, qual seja a fiscalização por parte do poder concedente. Tal obrigação apresenta-se como verdadeiro encargo do concedente, conforme determina o art. 29, inciso I, da Lei 8.987/95.

Insta salientar que a fiscalização será exercida perante às obras, equipamentos, instalações, dados de administração, contabilidade, recursos técnicos, entre outros aspectos das concessionárias, a qualquer tempo, na forma dos arts. 29 e seguintes da Lei 8.987/95.

Também característica importante da concessão, decorrente do exercício da fiscalização por parte do poder concedente, é o instituto da intervenção, previsto nos arts. 32 e seguintes da citada lei. Por meio deste instituto, “o poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes” (BRASIL, Lei 8.987 de 1995).

Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar o papel – ao menos em tese – fiscalizar das agências de regulação, conforme analisado a seguir.



---

## 6 AS AGÊNCIAS REGULADORAS

### 6.1 As Agências Reguladoras no Mundo

Embora a análise sobre o poder de regulação sobre as concessões e permissões de serviços públicos abarque as normas e realidade brasileira, faz-se necessário compreender o processo histórico de surgimento desses institutos. A história das agências reguladoras data do século XIX, com a criação da primeira agência reguladora dos Estados Unidos, denominada de *Interstate Commerce Commission*, cujo objetivo era fiscalizar o setor ferroviário norte americano.

Segundo Shapiro (2010, p. 293), essa primeira agência já possuía as características das atuais, quais sejam: autonomia em relação aos poderes executivo e legislativo; oferecimento de serviço altamente especializado; independência e ausência de vínculo em relação ao ciclo eleitoral; e, por fim, detenção de poder normativo e fiscalizador.

O contexto para o desenvolvimento das agências nos Estados Unidos aponta para as primeiras décadas do século XX, quando o país norte-americano passava por um grande crescimento econômico. Esse crescimento fez aumentar, entre os empresários americanos, o clamor para que o governo fosse menos intervencionista na economia. O desejo era que o Estado deixasse de ser intervencionista modificando-se para um Estado mais regulador.

No final da década de 1920, a bolsa de valores dos Estados Unidos passou por uma grave crise. As ações das grandes empresas mundiais sofreram queda extrema e causaram efeito cascata que fez atingir toda a economia, não só a norte-americana como a de todo mundo.

A crise de 1929 também foi celeiro para nascimento de institutos com objetivo de regulação, fazendo surgir várias agências reguladoras nos Estados Unidos. A criação das agências foi a alternativa encontrada pelo governo para intervir na economia americana. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que assegurava o livre mercado para seus empresários, os Estados Unidos agiam para controlar a economia, vez que essas agências tinham como objetivo exercer um controle mais rigoroso sobre a atividade econômica, disciplinando a atuação de particulares na prestação de serviços a particulares.



Décadas depois, a crise do petróleo em 1973 acarretou outra grande crise econômica mundial. Nesse cenário, já no final do século XX, mais precisamente na década de 1980, a primeira ministra britânica Margaret Thatcher, de perfil conservador liberal, implantou algumas medidas a fim de desregular os setores financeiro e trabalhista e promover a privatização de algumas empresas estatais. Essa política de austeridade fiscal, livre comércio e de privatizações foi considerada correta pelos políticos liberais.

Em 1989, incentivado pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras organizações sediadas em Washington, foi idealizada pela organização não governamental *Institute for International Economics* e liderado pelo economista inglês John Williamson, uma série de encontros que objetivavam reunir principalmente políticos e economistas latino-americanos. A este encontro foi dado o nome de “Consenso de Washignton”.

Ao final do colóquio foi proposto um conjunto de medidas aos países latino-americanos. A série de medidas era muito similar àquelas adotadas pela então ministra britânica Margaret Thatcher. Foram estabelecidas diretrizes com princípios marcadamente neoliberais. Essas diretrizes foram basicamente divididas em dez áreas, a saber: disciplina fiscal; controle dos gastos públicos; reforma cambial; abertura comercial; reforma tributária; liberalização financeira; fim das restrições de investimentos estrangeiros; respeito à propriedade intelectual; desregulamentação; e privatização. Vários países adotaram o receituário do “Consenso de Washington”. Alguns deles com relativo sucesso, como o caso do Chile. Mas outras nações não obtiveram o mesmo resultado, entre eles países como o México e a Argentina.

## 6.2 Agências Reguladoras no Brasil

### 6.2.1 Histórico

Na década de 1980, o Brasil passava por grande processo inflacionário, a economia estava estagnada e empresas públicas mostravam-se cada dia mais ineficazes. Na década seguinte, o problema assumiu dimensões maiores e o tamanho do Estado na economia brasileira começou a ser

questionado. A cartilha mostrada como alternativa diante do cenário da época incluía privatizar parte das empresas públicas.

Os dispositivos da Lei nº 8.031/1990, sancionada pelo então Presidente Fernando Collor, tratavam de regulamentar o processo de privatização das empresas públicas nacionais. Posteriormente, esse diploma legal veio a ser substituído pela Lei nº 9.941/1997, já governo Fernando Henrique Cardoso.

Para coordenar todo o processo de regulação no âmbito administrativo do governo federal foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), posteriormente incorporado ao Ministério do Planejamento que, por sua vez, passou a ser denominado Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

A ruptura com o modelo ‘antigo’ de Estado pesado e ineficaz era tratada por pensadores econômicos no período. Na concepção de Bresser-Pereira (2001, p. 224) existia uma forte cultura corporativa e patrimonialista no Brasil e, para ultrapassar essa etapa, fazia-se necessária a implantação de um modelo de gestão estatal com perfil mais marcadamente gerencial. Essa linha de modelo gerencial dava-se através de delegação de funções regulatórias a entes da administração indireta.

O autor complementa dizendo que: “O Estado burocrático-industrial e o Estado gerencial são Estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna” (BRESSER-PEREIRA, 2001, 259). Nesse contexto surgem e desenvolvem-se as agências brasileiras de regulação no âmbito federal. Abaixo, uma visão sobre a cronologia de criação das agências brasileiras.

#### Quadro 1 – Agências Reguladoras Federais

Nome da Agência	Lei de Criação	Vinculação Ministerial
Ag. Nacional de Energia Elétrica ( <b>Aneel</b> )	Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Minas e Energia (MME)
Ag. Nac. de Telecomunicações ( <b>Anatel</b> )	Lei nº 9.472 (16/07/1997)	Comunicação (MC)
Ag. Nacional de Petróleo ( <b>ANP</b> )	Lei nº 9.478 (06/08/1997)	Minas e Energia (MME)
Ag. Nac. de Vigilância Sanitária ( <b>Anvisa</b> )	Lei nº 9.782 (26/01/1999)	Saúde (MS)




---

Ag. Nacional de Saúde Suplementar(ANS)	Lei nº 9.961 (28/01/2000)	Saúde (MS)
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 (17/07/2000)	Meio Ambiente (MMA)
Ag. Nac. de Transp. Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Transportes (MT)
Ag. Nac. de Transporte Terrestre (Antt)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Transportes (MT)
Ag. Nacional do Cinema (Ancine)	Lei nº 10.454 (13/12/1996)	Casa Civil
Ag. Nacional de Aviação (Anac)	Lei nº 11,182 (27/09/2005)	Ministério da Defesa
Agência Nacional de Mineração (ANM)	MP nº 791/2017	Minas e Energia (MME)

---

**Fonte:** Nunes; Ribeiro; Peixoto (2007, p. 24) Adaptado pelo autor.

### 6.2.2 A natureza jurídica

As agências reguladoras brasileiras são entidades autárquicas de regime especial de direito público criadas por lei. A característica que as diferencia das demais autarquias é que as agências possuem personalidade jurídica própria, com patrimônio próprio e orçamento próprio, possuindo, ainda, independência política e administrativa. Segundo DI Pietro (2004) a figura da agência não passa de mais uma tendência introduzida no direito nacional. A autora complementa:

[...] algumas agências que estão sendo criadas nada mais são que autarquias de regime especial, tal como tantas outras que já existem no direito brasileiro. 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 (DI PIETRO, 2004, p. 400).

O grau de especialização dos servidores das Agências Reguladoras é aspecto que diferencia essas agências das demais. Outra característica é o fato de que seus dirigentes são nomeados pelo Presidente da República e se submetem à sabatina do Senado Federal. E tais dirigentes não podem



---

ser exonerados ao sabor dos interesses políticos. Ressalte-se que essa independência não é absoluta, como bem preceitua Gomes (2006):

Cabe destacar que não é uma independência irrestrita. Os dirigentes são indicados pelo presidente da República e submetidos à aprovação do Senado. A independência é melhor entendida após esse processo, uma vez que o dirigente não pode ser removido, sem justa causa, do seu mandato (GOMES, 2006, p. 620).

Importante destacar que o mandato exercido pelos dirigentes das agências não coincide com do presidente da República. Ainda estão entre características das agências a previsão de que ela têm o poder de criar normas, julgar e arbitrar sobre a área do serviço público a que é ligada e ainda o fato de possuírem orçamento e quadro de pessoal próprios.

### 6.2.3 Função das Agências Reguladoras

A função estabelecida para as agências reguladoras é a de atuar de forma objetiva na fiscalização e no cumprimento de políticas públicas estabelecidas pelo Estado, relacionadas às suas respectivas áreas de atuação. Em outras palavras, é possível perceber que apesar de repassar as atividades que antes eram tipicamente estatais e prestadas por entes públicos para a iniciativa privada, o Estado busca exercer relativo controle a fim de coibir práticas abusivas de preços, por exemplo, resguardando o interesse comum. Ao menos em tese. Nas palavras de Rizzi

Assim, à medida que se amplia o âmbito de atuação da iniciativa privada em atividades de interesse público, deve-se reduzir a margem de autonomia dos particulares que as exercem, impondo-lhes os meios necessários para que o interesse público prepondere (RIZZI, 2014, p. 4).

A busca para a preponderância do interesse público passa por um equilíbrio, conciliando qualidade do serviço com preço exequível ao fornecedor final e, em contrapartida, proporcionando que as empresas prestadoras de serviços consigam auferir receita que cubra os seus custos de operação e proporcione algum retorno aos seus investidores.



---

#### 6.2.4 As Agências Reguladoras e o Tribunal de Contas da União

Se por um lado as agências exercem papel regulador e de fiscalização, por outro a independência das agências reguladoras trouxe à tona uma grande questão: como exercer o controle e ao mesmo tempo manter a autonomia dessas agências. A Constituição Federal, em seu art. 70, § único, dispõe que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Nesse sentido, em se tratando de autarquias essas agências estão sujeitas às normas aplicadas aos demais entes públicos, tais como normas gerais de licitação e contratação de servidores, por exemplo. Mas questionamentos recentes vêm levantando dúvidas sobre o trabalho efetuado pelo Tribunal de Contas União junto a essas agências. O Tribunal realiza diversas auditorias sobre as atividades-fim dessas agências reguladoras, ou seja, o Tribunal vem auditando a área específica das agências, que é a regulação das regras estabelecidas para o setor.

A verificação abarca as atividades-fim das agências reguladoras, ou seja, está relacionada ao conteúdo específico da regulação emitida e aos procedimentos adotados para a regulação dos setores. Segundo Menezes (2012, p. 109) “O principal objetivo dessas auditorias consiste em verificar se as agências reguladoras estão exercendo seu mandato de maneira eficaz e em conformidade com a legislação brasileira.” A respeito do tema, a autora aponta três grandes problemas, quais sejam: falta de legitimidade; aumento de insegurança regulatória; e sobreposição de poderes. Um dos exemplos é citado por Gomes (2006):

[...] dessas auditorias de desempenho nas agências e no mercado regulado são encontrados nos relatórios trimestrais de atividades do TCU. Podemos destacar, conforme Relatório de atividades 1º trimestre de 2005, a auditoria na Aneel na qual o TCU questiona o enquadramento dado pela agência aos consumidores da chamada “subclasse residencial baixa renda” que, por lei, estariam isentos do pagamento dos encargos de contratação da capacidade emergencial, da aquisição de energia emergencial e da recomposição tarifária emergencial.



No que concerne à independência das agências reguladoras, o debate tem sido imenso na doutrina do direito de regulação, conforme análise de Sampaio (2013, p. 136). O assunto é controverso e com entendimento muitas vezes diverso. Quando não há ocorrência de despesas de gastos públicos, não há o que se falar em fiscalização por parte do Tribunal de Contas. Barroso (2002). Para o autor, “não lhe caberá avançar a atividade fiscalizadora sobre a atividade-fim da agência reguladora, sob pena de violação do princípio da separação de Poderes” (BARROSO, 2002, p. 304).

Entendimento diverso é de que a fiscalização do Tribunal de Contas é salutar. Nessa corrente de pensamento Menezes (2012, p. 110) aponta que “[...] a atuação do Tribunal de Contas aumenta a credibilidade e a segurança da política regulatória, uma vez que inibe um possível comportamento oportunista do regulador”.

Ao contrário dos Estados Unidos, onde as agências reguladoras respondem ao legislativo, no Brasil as agências estão vinculadas ao Poder Executivo. A fiscalização cabe ao Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo. Ressalte-se que, em um Estado Democrático de Direito, é imprescindível que exista a possibilidade de controle sobre determinado órgão, evitando assim, a concentração de poder, sendo, portanto, cabível e necessária a fiscalização das agências. Conforme os ensinamentos de Menezes, “não se tratando de uma sobreposição, mas sim de controle horizontal” (MENESES, 2012, p. 110).

## CONCLUSÃO

Inicialmente diferenciando a concessão da permissão, conclui-se que, para a primeira, se faz presente na exigência de licitação na modalidade concorrência, de maneira diversa da que ocorre na permissão, a qual apenas requer que seja realizada alguma modalidade de licitação. Entretanto, nesse ponto, vale destacar o que se viu na prática.

Em muitas das concessões e permissões, embora expresse em lei a necessidade de licitação, tal processo não ocorre. Em setores vitais para a população e que movimentam altas cifras, como o transporte público urbano e o fornecimento de energia elétrica, muitas das concessionárias e permissionárias atuam sem



terem participado de processo licitatório, segundo exemplifica Feres (2011 p. 59): “Na região metropolitana do Rio de Janeiro, as linhas intermunicipais ainda operam predominantemente em regime de permissão sem licitação”.

Considerando o fornecimento de energia e elétrica, viu-se que pela Lei n° 12.783, de 11 de janeiro de 2013, o governo tornou possível a prorrogação deste tipo concessão, ou seja, possibilita prorrogar um serviço, que não passou por processo licitatório em mais trinta anos.

Em especial nas empresas de transporte público urbano, percebe-se, ao longo dos anos, grande aumento do valor tarifário sem nenhum incremento na prestação do serviço percebido pelo público usuário.

Percebe-se, ainda, que por meios escusos as concessões são passadas de geração para geração de famílias, principalmente quando tratadas as concessões de rádio e televisão, caracterizando a chamada apropriação privada do bem público e revelando as relações duvidosas entre os estados e interesses particulares.

Quanto às permissões, a Lei n° 8.987 desvirtuou seu instituto, convertendo-se em um autêntico contrato administrativo. Atualmente entende-se que a partir da instituição da permissão de serviço público, o delegatário possui direitos que devem ser respeitados pela administração. É dizer que, caso seja extinta a permissão, ele fará jus a indenização. Entretanto, não haveria que se falar em indenização, esta somente seria devida nas hipóteses de permissão condicionada a determinado prazo.

Também é possível notar que, apesar de diversas legislações que tratam e disciplinam as concessões e permissões de serviço público, o que vemos na prática é o total desrespeito a tais institutos além de privilégios, desmedidos, a pequenos grupos que acabam por confundir o público do privado. Com papel regulatório e fiscalizador, as Agências foram criadas e poderiam ser alternativas fortes para evitar as disfunções ocorridas nas concessões e permissões de serviços públicos no Brasil. No entanto, percebe-se que ainda é pequeno o papel das agências no sentido de regular, fiscalizar e fazer aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos desenvolvidos por concessionários e permissionários, em prol do interesse da coletividade.

Por outro lado, para além de atuar na regulação e controle dos prestadores de serviços públicos, as agências passam, também, a ser alvo de fiscalização. E não há que se falar em quebra da independência por tal motivo, vez que a fiscalização sobre o fiscalizador está inserida no aperfeiçoamento do Estado e de seus instrumentos de consolidação do Estado democrático de Direito.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/112783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/112783.htm)>.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)>.

BARROSO, Luis Roberto. Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-312, jul. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445>>. Acesso em: 10 Jun. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). **Brasil um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p.222-259.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zenela. **Direito Administrativo** 23.ed. São Paulo: Atlas, 2007;

DUARTE, Alessandra; BENEVINDES, Carolina. Ônibus funcionam sem licitação em 13 capitais do país. O GLOBO, ago/2013. Acesso em 10 dez 2017.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002;

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004;

FÉRES, José. Transporte Público nas Grandes Cidades Brasileiras: os desafios do regulador. **Boletim de Análise Político-Institucional (Ipea)**, Brasília, n.1, p. 57-64, jul./dez. 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6767/1/BAPI\\_n8.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6767/1/BAPI_n8.pdf). Acessado em: 10/06/2018

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005;

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 615-



630, Aug. 2006 Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 14 Jun. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003;

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; PECI, Alketa. Desestatização como estratégia de reforma do estado: análise preliminar da privatização no Brasil de nova república. Rio de Janeiro. RAP v.33, n.3, 1999, p. 191-205.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Reforma do Estado e contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. 1. Ed, Editora FGV, 2010.

MAIA, Camila. Eletrobras negocia com Aneel devolução de milhões pagos por CDE. Valor econômico, out/2017. Acesso em 10 dez 2017.

MARINONI, Bruno. **Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil**. Análise, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, Edição 13, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008;

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

MENEZES, Monique. O Tribunal De Contas Da União, Controle Horizontal De Agências Reguladoras e Impacto Sobre Usuários Dos Serviços. **Revista De Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43 p. 107-125, out. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. Agências Reguladoras no Brasil. **Observatório Universitário**, Rio de Janeiro, n. 65, p. 4-43, jan.2007.

PETRÓLEO: da crise aos carros flex. **Desafios do Desenvolvimento (IPEA)**, Brasília, ed. 59, Mar. 1997.

<[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23)>. Acessado em: 10/06/2018



---

PEZZIN, Dante Chiavareto. **Financiamentos do BNDES para concessões em transportes no Brasil: uma análise a partir da ótica do desenvolvimento regional.** Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015, p. 173 a 198.

RIZZI, Ângela Onzi. **Surgimento das Agências Reguladoras no Brasil. Conteúdo Jurídico,** Brasília-DF: 29 nov. 2014. Disponível em:  
<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51050&seo=1>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

ROSA FILHO, D. S.; MISOCZKY, Maria Ceci. **A regulação no contexto brasileiro: reflexões críticas inspiradas em Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta.** 1º EnAPG Encontro de Administração Pública e Governança, 2004, Rio de Janeiro. Anais do 1º EnAPG Encontro de Administração Pública e Governança. ANPAD, 2004.

SAMPAIO, Paulo Soares. A Independência Real das Agências Reguladoras no Brasil. **The Law, State and Telecommunications Review / Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, [S.l.], v. 5, n. 1, may 2013. ISSN 1984-8161. Disponível em:  
<<http://www.ndsr.org/SEER/index.php?journal=rdet&page=article&op=view&path%5B%5D=69>>. Acessado em: 10 jun. 2018.

SHAPIRO, Martin. A Comparison of US and European Independent Agencies. In: ROSE-ACKERMAN, Susan e LINDSETH, Peter. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, p. 293-294.

TCU nega direito de ressarcimento dos consumidores por erro na conta de luz. IDEC, dez/2012. Acesso em 10 dez 2017.

Recebido em: 30/07/2018 / Aprovado em: 03/08/2018