

Coordenadores:

Eduardo Jordão

Lucas Thevenard

Bernardo Schwaitzer

# AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS

Pesquisa empírica sobre  
sua maturidade institucional

Caio Assumpção – Daniel Pereira

Gustavo Delvaux – José Vasco

Julia Martel – Soraya Noura y Maurity

2025



EDITORA  
JusPODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

MALHEIROS  
EDITORES

# INDICADORES DE MATURIDADE INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS ESTADUAIS NA NORMATIZAÇÃO CORRELATA

## 1. O OBJETIVO E A METODOLOGIA ADOTADA

Esta primeira parte do livro busca avaliar a maturidade institucional das agências reguladoras estaduais exclusivamente *por meio de indicadores encontrados na normatização correlata*, independentemente de sua efetiva materialização na realidade. Embora esse tipo de análise não permita concluir sobre a efetiva maturidade institucional das agências estaduais, ela permite verificar, por exemplo: (i) se é possível identificar, nas estruturas organizacionais e de governança identificadas, um modelo-tipo de agência reguladora estadual no Brasil; (ii) se este modelo difere (e quanto ele difere) do modelo federal; (iii) se há (e quanto há de) discrepâncias entre os modelos adotados em cada estado, entre outras informações. Dito de outro modo, se essa perspectiva normativa-formal não é *suficiente* para a avaliação do estágio de maturidade institucional dessas entidades, ela corresponde a passo relevante e necessário nessa direção.

A pesquisa se iniciou com a identificação das 29 agências reguladoras estaduais e o levantamento da normatização correlata – em específico, das leis que promoveram a criação dessas entidades e suas eventuais alterações, bem como dos seus respectivos decretos regulamentadores. Tais dados foram extraídos dos sítios eletrônicos das próprias agências e dos portais eletrônicos dos respectivos órgãos legislativos estaduais, no período entre 9 e 16 de março de 2023. De forma a evitar falhas no processo

de coleta de dados, os membros do Grupo de Pesquisa coordenado pelo Professor Eduardo Jordão foram divididos em subgrupos formados por dois a três pesquisadores. Adotou-se, então, um sistema de revisão cega por pares dos dados obtidos, para testar o grau de confluência das informações colhidas.

Na sequência, procedeu-se à análise da normatização relativa às entidades reguladoras estaduais, para averiguar a presença de indicadores pré-selecionados de maturidade institucional dessas entidades, a partir de um modelo teórico ideal. Tal modelo, apresentado no próximo item, foi erigido com base na experiência nacional de âmbito federal e nas melhores práticas recomendadas pelas organizações internacionais. Partindo-se dele, foram selecionadas três dimensões de análise: (i) autonomia institucional; (ii) governança; e (iii) neutralidade política.

Para proceder à análise da normatização levantada com base nessas três dimensões, os dados identificados foram submetidos a processo de classificação em valores booleanos, sendo atribuída numeração “1” se a característica de interesse estava presente ou “0” se a característica de interesse não estava presente. Novamente, nesta fase, a classificação dos dados adquiridos foi realizada por meio de processo de revisão às cegas das respostas apresentadas. Assim, um mesmo questionamento foi respondido por mais de um pesquisador, para que se pudesse testar o nível de convergência das respostas.

Uma vez verificada a confiabilidade dos dados obtidos e das classificações realizadas, eles foram convertidos em indicador agregado que mediu a pontuação das agências relativas às diferentes dimensões analisadas e o seu grau de dispersão entre as diferentes agências reguladoras estaduais. Por fim, foi também realizada uma análise qualitativa individualizada das distorções relevantes não capturadas pelo modelo de análise anteriormente exposto.

## **2. O MODELO TEÓRICO IDEAL E AS SUAS TRÊS DIMENSÕES**

Para identificar, na normatização relativa às agências estaduais, indicadores de maturidade institucional, a pesquisa adotou o seguinte procedimento. Valendo-se da experiência nacional de âmbito federal e nas melhores práticas recomendadas pelas organizações internacionais, concebeu-se um modelo teórico ideal de agência reguladora. Esse modelo teórico ideal

compunha-se de três dimensões: (i) autonomia institucional; (ii) governança; e (iii) neutralidade política. Em cada uma dessas dimensões, atribuíram-se propriedades formais específicas, a elas correspondentes. Na sequência, buscou-se identificar a presença de cada dimensão na normatização relativa a cada agência. A pontuação obtida pelas agências a partir desse procedimento indicaria uma maior ou menor proximidade ao modelo teórico ideal preliminarmente concebido.

## 2.1. Autonomia institucional

O grau de autonomia das agências reguladoras é um dos indicativos mais relevantes de sua maturidade institucional. Trata-se de elemento fundamental para garantir que essas entidades sejam institucionalmente independentes (e idealmente equidistantes) das diversas partes interessadas na sua atuação, como o poder público, a indústria regulada e os usuários do serviço regulado.

### 2.1.1. A relevância desta dimensão na experiência internacional e nacional

No cenário internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca que a boa gestão regulatória, capaz de gerar previsibilidade e segurança jurídica para reduzir riscos e promover a atratividade de investimentos, encontra-se intimamente ligada à criação de uma agência reguladora *independente*.<sup>1</sup> Na União Europeia, as diretivas comunitárias também reconhecem que as autoridades reguladoras devem ser independentes e possuir autonomia orçamentária e técnica para o correto desempenho de suas funções<sup>2</sup>.

1. Nesse sentido, o seguinte trecho extraído de Recomendação emitida pelo Comitê de Política Regulatória da OCDE sobre Política Regulatória e Governança em escala global: “É importante considerar como arranjos de governança de uma agência reguladora influenciam a confiança do público. A criação de uma agência reguladora independente do governo e daqueles que ela regula pode fornecer maior confiança de que as decisões serão justas e imparciais. Isso pode ser justificado quando as decisões da agência reguladora têm consequências significativas financeiras e de mercado, devendo ser independente do processo político para reduzir o risco regulatório dos investimentos”. OCDE. Políticas Melhores para Uma Vida Melhor: Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança. 2012, p. 28. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2023.
2. É o que se extrai, por exemplo, da Diretiva nº 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código de Comunicações

No Brasil, o art. 3º da Lei Geral das Agências – LGA<sup>3</sup>, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais, ressalta a importância da autonomia dos entes reguladores como condição essencial para a caracterização de sua natureza especial. Pode ser extraída ainda de diversas passagens desse normativo a menção à conveniência de atribuição de poderes de cunho normativo<sup>4</sup>, sancionatório<sup>5</sup> e para a celebração de termo de ajustamento de conduta<sup>6</sup>. Esse mesmo diploma normativo, que serve como principal referencial teórico para a categorização do regime jurídico conferido às agências reguladoras em âmbito nacional, dispõe no §6º de seu artigo 34 que *“a delegação de competências fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais somente poderá ser efetivada em favor de agência reguladora ou órgão de regulação estadual, distrital ou municipal que gozar de autonomia assegurada por regime jurídico compatível com o disposto nesta Lei”*.<sup>7</sup>

---

Eletrônicas, prevendo expressamente que “Os Estados-Membros garantem a independência das autoridades reguladoras nacionais e de outras autoridades competentes, providenciando para que sejam juridicamente distintas e funcionalmente independentes de pessoas singulares ou coletivas que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações eletrônicas”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018L1972-20181217&from=PT>. Acesso em 12/01/2024.

3. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Art. 3º 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 desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação. (Grifamos) Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm). Acesso em 12 jan. 2024.
4. Art. 29. No exercício de suas competências definidas em lei, duas ou mais agências reguladoras poderão editar atos normativos conjuntos dispondo sobre matéria cuja disciplina envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial.
5. Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.
6. Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.
7. A autonomia institucional e os poderes regulatórios conferidos a estes organismos também aparecem como pontos centrais na categorização dessas entidades no âmbito dos trabalhos de diversos autores nacionais que se dedicaram ao estudo das agências reguladoras. Alexandre Santos de Aragão, por exemplo, enfatiza que, à luz do modelo brasileiro, somente podem ser consideradas agências reguladoras independentes *“as autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração*

### 2.1.2. Propriedades selecionadas para medir o grau de autonomia das agências estaduais

Na dimensão de autonomia institucional, buscaram-se previsões normativas expressas relativas a: (i) autonomia administrativa; (ii) autonomia financeira; (iii) autonomia técnica; (iv) autonomia patrimonial; (v) taxa de regulação; (vi) competência normativa; e (vii) delegação de atribuições próprias de Poder Concedente. Além disso, buscou-se verificar também o grau de vinculação ou não à Procuradoria Geral do respectivo ente federativo, por meio da identificação de: (i) previsão legal de assessoria jurídica própria; (ii) nomeação de assessores-procuradores; e (iii) presença de algum Procurador do Estado no corpo jurídico da Agência Reguladora. A tabela a seguir mostra a discriminação dos itens que compõem, nesta pesquisa, o indicador da dimensão de autonomia das agências reguladoras estaduais:

 **Tabela 1.** Autonomia institucional

AUTONOMIA INSTITUCIONAL		
	<b>Previsões Expressas de Autonomia</b>	<b>0 a 1</b>
<b>A)</b>	Autonomia Administrativa	0/1
	Autonomia Financeira	0/1
	Autonomia Patrimonial	0/1
	Autonomia Técnica	0/1
<b>B)</b>	<b>Previsão de Taxa de Regulação</b>	<b>0/1</b>
<b>C)</b>	<b>Previsão de Competência Normativa</b>	<b>0/1</b>
<b>D)</b>	<b>Previsão de Poder Sancionatório</b>	<b>0/1</b>
<b>E)</b>	<b>Previsão de poder para celebrar TAC</b>	<b>0/1</b>
	<b>Grau de desvinculação à PGE</b>	<b>0 a 1</b>
<b>F)</b>	Assessoria não vinculada à PGE	0/1
	Assessores não são procuradores	0/1
	Nenhum procurador alocado	0/1
<b>G)</b>	<b>Não é Poder Concedente</b>	<b>0/1</b>
<b>Valor Final:</b>	<b>(A + B + C + D + E + F + G) / 7</b>	<b>0 a 1</b>

Fonte: Elaboração Própria

*centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias” (in Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 281).*

Observe-se que, no modelo teórico ideal construído para a pesquisa, as meras menções às autonomias administrativa, financeira e patrimonial e técnica<sup>8</sup> são relevantes, mas com um grau menor do que algumas circunstâncias que se entenderam como mais indicativas da efetiva consagração formal da autonomia. Assim, a previsão de autonomia administrativa conta pontos, mas menos, por exemplo, do que a efetiva previsão de uma taxa de regulação. Essa escolha metodológica foi realizada porque, embora as agências frequentemente não mantenham todos os recursos arrecadados por intermédio da taxa de regulação, trata-se, ordinariamente, da principal fonte de receitas gerada pelas agências reguladoras. Assim, a escolha desse elemento específico para integrar o modelo de referência da pesquisa se deve ao fato de que a “taxa de regulação”, criada pelas leis instituidoras das agências reguladoras, corresponde a fator concretizador da mencionada autonomia financeira dos entes reguladores.

Cada um dos elementos adicionais previstos acima é entendido como potencial contribuinte de uma efetiva autonomia da agência.<sup>9</sup> O exame relativo à existência de poder sancionatório, por exemplo, revela-se importante, uma vez que a sua atribuição aos entes reguladores consiste em condição tanto para a resolução de conflitos no âmbito do setor regulado quanto para a preservação do rol de atribuições que lhes foi legalmente

8. Um regime de autonomia administrativa, devidamente desenhado por lei, revela-se como condição necessária para um adequado desenvolvimento da modelagem regulatória de um determinado setor, sem interferência político-partidária e do Executivo. Da mesma forma, a autonomia financeira e orçamentária é um requisito essencial para que a autarquia encarregada do desempenho de atribuição regulatória seja, de fato, autônoma em relação ao ente administrativo central, já que, se esta não dispuser de suas próprias fontes de receitas, não atuará de maneira efetivamente independente na prática. A relevância da autonomia técnica das agências estaduais, por sua vez, decorre do caráter predominantemente técnico das decisões regulatórias proferidas no âmbito dos setores regulados, as quais exigem notável especialização técnica acerca dos assuntos por parte das agências reguladoras. Por fim, garantir a presença de patrimônio próprio se revela um elemento relevante no desenho institucional da Agência, pois, à semelhança do que ocorre com a autonomia financeira, evita que a agência reguladora se torne dependente da administração central.
9. O exame relativo à existência de poder sancionatório, por exemplo, revela-se importante, uma vez que a sua atribuição aos entes reguladores consiste em uma condição tanto para a resolução de conflitos no âmbito do setor regulado quanto para a preservação do rol de atribuições conferido pela lei. Do contrário, o exercício das atribuições regulatórias conferidas a cada uma dessas entidades poderia restar enfraquecido, porque não poderia ser respaldado pela competente punição na hipótese de descumprimento.

conferido. Do contrário, o exercício das atribuições regulatórias conferidas a cada uma dessas entidades poderia restar enfraquecido, já que não poderia ser respaldado pela competente punição na hipótese de desobediência ou de descumprimento.

Quanto ao grau de desvinculação da agência à Procuradoria Geral do Estado, foram considerados como elementos indicativos seus as menções a que: (i) a assessoria da agência não está diretamente vinculada à Procuradoria Geral do Estado; (ii) não há previsão de que os assessores nomeados para a agência reguladora sejam Procuradores do Estado; e (iii) não há previsão de membro da Procuradoria Geral do Estado alocado à agência.<sup>10</sup>

Por fim, verificou-se ainda se a agência reguladora acumulava suas funções regulatórias com a condição de Poder Concedente. O modelo teórico adotado privilegia a separação entre a condição de Poder Concedente e a de órgão regulador, na medida em que o acúmulo das duas funções pode comprometer a atuação técnica e neutra da entidade reguladora.

---

A categoria relacionada ao poder de realizar Termo de Ajuste de Conduta, por sua vez, tem previsão menos frequente nas leis de criação das agências reguladoras estaduais, mas constitui também um importante instrumento institucional a serviço da efetividade das funções regulatórias desempenhadas por esses órgãos. Assim sendo, a escolha dessa categoria levou em consideração que o Termo de Ajustamento de Condutas frequentemente se revela uma ferramenta adequada para a obtenção de melhorias nos resultados regulatórios, em complementação à atuação meramente sancionatória. O exercício do poder de celebrar Termo de Ajuste de Conduta como uma das atribuições tipicamente inerentes às atividades desenvolvidas pelas agências reguladoras restou expressamente reconhecido em diversos dispositivos da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais, em especial o art. 32 desse texto legal, o qual determina que “para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória”.

10. Sobre o tema, v., por exemplo, Mauricio Portugal Ribeiro e Eduardo Jordão, **“Agências reguladoras independentes, só com procuradorias independentes”**, Agência Infra, 11 de fevereiro de 2021, disponível em <https://agenciainfra.com/blog/infradebate-agencias-reguladoras-independentes-so-com-procuradorias-independentes/>.



## 2.2. Governança

A qualidade da governança é outro relevante indicativo de maturidade institucional das agências reguladoras. Trata-se de preocupação com o bom funcionamento cotidiano da entidade, decorrente da adoção de procedimentos adequados e de boas práticas largamente recomendadas pela literatura e pela experiência internacional e nacional.

### 2.2.1. A relevância desta dimensão na experiência internacional e nacional

Reformas recentes do regime regulatório brasileiro em nível federal ilustram a preocupação crescente com a governança regulatória.<sup>11</sup> Em parte, isso se deve a uma tendência de procedimentalização dos processos decisórios dos órgãos reguladores, aliada à complexificação das interações entre órgãos reguladores e sociedade. A LGA<sup>12</sup>, por exemplo, estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de realização de consulta pública<sup>13</sup> para adoção ou alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, com o intuito de ampliar a transparência do processo decisório das agências reguladoras federais.<sup>14</sup> O Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, passou a exigir que os órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional revisassem e consolidassem os seus respectivos estoques regulatórios, revogando expressamente normas em desuso ou que tivessem sido revogadas apenas tacitamente, de forma a simplificar seus sistemas normativos.

---

11. OCDE. **Better Regulation Practices across the European Union**. Paris: OECD Publishing, 2019, p. 5-8. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union\\_9789264311732-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

12. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

13. Embora a maior parte das agências reguladoras federais já realizasse regularmente consultas e audiências públicas, a nova Lei estabeleceu uma previsão geral para todos os atos normativos de “interesse geral dos agentes econômicos”, definindo também procedimentos mínimos a serem seguidos pelas agências.

14. A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019) expandiu a obrigatoriedade de realização de AIR para todos os órgãos ou entidades da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

A OCDE, por sua vez, produz estudos comparativos acerca de diversos temas de governança pública, incluindo a política de reforma regulatória<sup>15</sup>, e possui um conjunto de recomendações aos Estados nacionais<sup>16</sup>. A proposta da OCDE está centrada em torno da necessidade de engajamento dos atores sociais interessados na regulação (participação social) e da fundamentação das escolhas regulatórias em evidências empíricas e acompanhamento de resultados (análise de impactos regulatórios). A entidade realiza, periodicamente, análises da evolução da agenda de reforma regulatória nos países membros, avaliando temas de governança e melhoria regulatória. Em 2022, foi realizado o primeiro estudo oficial da OCDE sobre a reforma regulatória no Brasil, consequência do avanço do processo de admissão do país como membro da Organização<sup>17</sup>.

A implementação da reforma regulatória por entes subnacionais foi objeto de capítulo próprio no relatório produzido pela OCDE sobre o Brasil, do qual resultaram 4 recomendações específicas para o país no que tange à governança e melhoria das práticas regulatórias em nível subnacional: (i) incorporar a coerência regulatória como um pilar fundamental da política regulatória do país; (ii) adotar uma abordagem gradual para promover melhores práticas regulatórias nos estados e municípios; (iii) estimular o envolvimento das administrações subnacionais nas decisões de nível nacional, desenvolvendo mecanismos de notificação quando as regulamentações em fase de elaboração têm impactos relevantes nos estados e/ou municípios; e (iv) promover a troca de lições aprendidas e boas práticas entre o governo federal e os governos subnacionais, bem como entre as entidades subnacionais. O relatório da OCDE identifica, portanto, que a institucionalização em nível subnacional dos mecanismos de melhoria regulatória que vem sendo desenvolvidos em âmbito federal é uma das mais relevantes fronteiras do desenvolvimento da regulação no Brasil.


15. Esses estudos podem ser acessados em: <https://www.oecd.org/governance/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

16. OCDE. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance\\_9789264209022-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_9789264209022-en)>. Acesso em: 31 jan. 2021.

17. OCDE. **Regulatory Reform in Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-reform-in-brazil-d81c15d7-en.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

### 2.2.2. Propriedades selecionadas para medir a qualidade da governança das agências estaduais

Na dimensão relativa à governança, o modelo teórico ideal concebido para esta pesquisa compõe-se de cinco elementos: (i) ouvidoria, (ii) programa de integridade, (iii) participação social, (iv) agenda regulatória e (v) análise de impacto regulatório. Previsões relativas a cada um deles foram buscadas nas normas relativas às agências estaduais. A tabela a seguir mostra a discriminação dos itens que compõem o indicador da dimensão governança nesta pesquisa:

 **Tabela 2:** Governança

GOVERNANÇA		
	<b>Ouvidoria</b>	<b>0 a 1</b>
<b>A)</b>	Possui ouvidoria	0/1
	Ouvidor tem mandato fixo	0/1
<b>B)</b>	<b>Previsão de Programa de Integridade (<i>Compliance</i>)</b>	<b>0/1</b>
<b>C)</b>	<b>Previsão de Participação Social</b>	<b>0/1</b>
<b>D)</b>	<b>Previsão de Agenda Regulatória</b>	<b>0/1</b>
<b>E)</b>	<b>Previsão de AIR</b>	<b>0/1</b>
<b>Valor Final:</b>	<b>(A + B + C + D + E) / 5</b>	<b>0 a 1</b>

**Fonte:** Elaboração Própria

O primeiro destes itens subdividiu-se em duas análises: primeiro, verificou-se se a lei ou o decreto de criação da agência previa uma ouvidoria; em seguida, verificou-se se o eventual ouvidor possuiria mandato fixo. Criadas com o propósito de fomentar a participação dos indivíduos e fortalecer a supervisão pública sobre as entidades governamentais, as ouvidorias públicas estimulam e salvaguardam direitos de cidadania, por meio da prestação de contas e do diálogo com a sociedade. Desempenhando o papel de mediadora de opiniões, queixas e denúncias, a ouvidoria atua na resolução de conflitos entre os cidadãos e as agências, com o objetivo de aumentar a responsividade desses órgãos públicos às demandas de cidadãos e agentes regulados e fomentar preceitos de moralidade, confidencialidade, boa-fé, entre outros. Daí a sua importância para a governança das agências reguladoras.

O segundo elemento que compõe o indicador da dimensão de governança é a existência de um programa de integridade (*compliance*) da agência reguladora ou de um departamento específico na agência para temas correlatos. Tais instrumentos, que vêm se tornando cada vez mais comuns no âmbito da Administração Pública desde a edição da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), têm por objetivo estabelecer diretrizes e práticas que visam prevenir e combater atos de corrupção, favorecimentos indevidos e irregularidades, assegurando a integridade das instituições governamentais. Alguns estados, como Goiás<sup>18</sup>, já estabeleceram programas amplos de *compliance*, administrados por suas respectivas controladorias, que abarcam toda a administração pública estadual e geram deveres específicos para os órgãos que a compõem. Ainda assim, programas de *compliance* público ainda são pouco comuns, o que torna esta categoria de análise uma boa *proxy* para a atenção dada a questões de governança pelo legislador estadual no momento de conformação do modelo institucional da agência. Em outras palavras, quando a legislação ou decreto que estabelece a agência menciona explicitamente a existência de um programa de integridade, considera-se que há uma indicação clara de que o modelo institucional adotado para a agência reflete uma preocupação com questões de governança regulatória.

O terceiro elemento buscado foi a previsão normativa de mecanismos de participação social (consultas públicas, audiências públicas ou tomadas de subsídios) nas agências reguladoras estaduais. Como mencionado, a participação social é um dos eixos principais da agenda de reforma regulatória que vem sendo recomendada pela OCDE e adotada de forma ampla em diversos países, inclusive no Brasil. A participação social é uma prática já consolidada em nível federal. A propósito, mecanismos de consulta e audiência pública estão expressamente previstos nas legislações que criaram as agências federais<sup>19</sup>. Atualmente, a LGA estabelece a necessidade de realização de consulta pública previamente à edição de atos normativos

18. Trata-se do Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP), criado por meio do Decreto Estadual (GO) nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019. Para mais informações, consultar: <https://www.controladoria.go.gov.br/projetos-e-programs/programa-de-compliance-p%C3%BAblico-do-governo-de-goi%C3%A1s.html>.

19. São exemplos: o art. 4º, § 3º da Lei nº 9.427/1996 (Aneel); os arts. 42 e 89, II da Lei nº 9.472/1997 (Anatel); o art. 19 da Lei nº 9.478/1997 (ANP); os arts. 68 e 34-A, § 1º da Lei nº 10.233/2001 (ANTT e Antaq); o art. 27 da Lei nº 11.182/2005 (Anac); e o art. 12 da Lei nº 13.575/2017 (ANM).

“de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados” (art. 9º). Há também uma ampla literatura acadêmica sobre o tema, tanto brasileira como estrangeira, que aponta para os possíveis benefícios gerados pela participação social para o incremento da transparência, da legitimidade e da qualidade dos processos decisórios de órgãos reguladores<sup>20</sup>.

O quarto elemento buscado foi a previsão normativa de elaboração periódica de agendas regulatórias. Assim como a participação social, a agenda regulatória já é uma realidade nas agências reguladoras federais, sendo também contemplada pela LGA. Trata-se de instrumento de planejamento da atividade normativa do órgão regulador cujo objetivo é servir tanto como ferramenta de gestão e organização interna dos processos decisórios do regulador, quanto como meio de comunicação social que sinaliza para a sociedade as prioridades do regulador em cada ciclo regulatório e permite que os atores sociais interessados (*stakeholders*) se engajem com a produção regulatória. Ao reunir em um só lugar informações cruciais acerca dos assuntos e dos processos de decisão que serão desenvolvidos pelo regulador em cada ciclo, a agenda aumenta a previsibilidade de sua atuação e permite que os interessados se preparem para participar de suas decisões<sup>21</sup>.

Por fim, o quinto item que compôs o modelo teórico ideal na dimensão de governança foi a realização de análise de impacto regulatório (AIR). Trata-se de elemento central das recomendações de boas práticas divulgadas pela OCDE e mecanismo previsto na legislação federal, tanto pela LGA, que estabelece a obrigação de realização de AIR para 11 órgãos reguladores independentes, como pela Lei de Liberdade Econômica, que estendeu essa obrigação para toda a Administração Pública

---

20. Ver, a esse respeito: THEVENARD GOMES, Lucas. Fundamentos teóricos da participação social no âmbito das agências reguladoras independentes. In: GUERRA, Sergio (Ed.). **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá Editora, 2022, v. V, p. 384.

21. Para uma ampla revisão da literatura estrangeira sobre o tema, acompanhado de um levantamento empírico das agendas elaboradas pelas agências federais brasileiras, ver: OLIVEIRA, Luiz Figueiredo Cintra de. **Planejamento da produção normativa das agências reguladoras: uma análise empírica sobre a utilização das agendas regulatórias**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da FGV Direito-Rio. Rio de Janeiro, FGV, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31919?show=full>. Acesso em 16 jun. 2023.

federal. A AIR busca garantir que os procedimentos decisórios dos órgãos reguladores estejam pautados por objetivos claros e concretos, que considerem alternativas de forma a buscar a solução mais eficiente para o enfrentamento do problema regulatório e levem em conta fatores específicos, como os meios de implementação e fiscalização das medidas adotadas. Ao considerar aspectos como custos, benefícios, efeitos sobre a concorrência, inovação, segurança e bem-estar da sociedade, a AIR pode contribuir para aprimorar a qualidade das regulamentações produzidas pelas agências estaduais, minimizando efeitos indesejados. Consequentemente, a previsão do instrumento pelas agências estaduais sinaliza uma preocupação em fundamentar as atividades desses órgãos em boas práticas regulatórias.

### **2.3. Neutralidade política**

A última dimensão objeto de análise nesta parte da pesquisa sobre as agências reguladoras estaduais diz respeito ao seu isolamento da arena política. Esta circunstância está voltada a facilitar a atuação técnica e politicamente neutra dessas entidades (ainda que essa situação ideal possa não se consumir na prática por diversas razões). Trata-se de elemento relevante na literatura sobre maturidade institucional das agências reguladoras: elas são tanto mais maduras quanto mais distantes do jogo político. Trata-se, ainda, de preocupação constante na experiência nacional e internacional sobre essas entidades.

#### ***2.3.1. A relevância desta dimensão na experiência internacional e nacional***

A teoria da escolha pública, campo da economia política que examina como agentes governamentais tomam decisões em determinados ambientes políticos, enfatiza a importância de entender como os interesses pessoais dos tomadores de decisão podem influenciar as escolhas regulatórias. Assim, o objetivo de garantir que as decisões do regulador sejam pautadas por argumentos técnicos e atendam de forma imparcial ao interesse da coletividade pode ser dificultado pela existência de interesses privados com alto poder de influência política. Nos termos colocados pelo famoso trabalho de Stigler sobre o tema, a indústria “compra a regulação”, com o objetivo de aumentar seus rendimentos ou restringir a competição

do mercado.<sup>22</sup> A existência desses interesses criaria condições de captura das decisões do regulador por interesses particulares, seja mediante a submissão da regulação à influência de grupos políticos que os representam, seja mediante a influência direta dos agentes regulados sobre os dirigentes dos órgãos reguladores, por meio de mecanismos como o das “portas giratórias”<sup>23</sup>.

Nesse contexto, a independência dos diretores de agências reguladoras torna-se uma consideração fundamental para aumentar a probabilidade de que as decisões regulatórias sejam tomadas de forma neutra e estejam alinhadas com os objetivos de longo prazo de cada setor. Essa preocupação pode ser notada, por exemplo, no regime jurídico estabelecido na LGA para as agências reguladoras federais, que prevê a autonomia do conselho diretor ou da diretoria colegiada da agência reguladora, conferindo-lhes garantias suficientes para preservá-los de pressões políticas externas e permitir o exercício técnico de suas atribuições de regulação setorial.<sup>24</sup>

Essa visão pode ser percebida, também, no âmbito das boas práticas recomendadas pela OCDE, as quais reforçam a importância de mecanismos capazes de dotar os dirigentes das agências de garantias que assegurem uma atuação isenta do contexto político, preservando a natureza essencialmente técnica das funções desempenhadas por essas entidades.<sup>25</sup>

---

22. STIGLER, George J. "The theory of economic regulation", **Bell Journal of Economics and Management Science**, 2/1 (Spring 1971).

23. O problema das "portas giratórias" surge quando indivíduos ocupam cargos em agências reguladoras e, posteriormente, deixam esses cargos para trabalhar no setor privado, muitas vezes em empresas reguladas pela mesma agência na qual antes atuavam. Isso pode levantar preocupações significativas, pois esses indivíduos podem ser tentados a tomar decisões regulatórias que beneficiem seus futuros empregadores privados em detrimento do interesse público. Essa dinâmica coloca em risco a integridade do processo regulatório e mina a confiança do público nas instituições reguladoras. Para um debate aprofundado sobre as relações entre o fenômeno das portas giratórias e a captura regulatória, ver: MAKKAI, Toni; BRAITHWAITE, John. In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture. **Journal of Public Policy**, v. 12, n. 1, p. 61–78, 1992.

24. Um exemplo dessa afirmação é o constante do art. 3º da referida lei, o qual determina 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 desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação".

25. OCDE. Regulatory Management Indicator: Brazil, 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827159.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

### 2.3.2. Propriedades selecionadas para medir a neutralidade política das agências estaduais

Nesta pesquisa, a propensão normativo-formal à neutralidade política foi medida principalmente em função de características relativas ao seu corpo diretivo. Tendo isso em vista, foram eleitas três categorias para compor o modelo teórico ideal: (i) Requisitos/Impedimentos dos Dirigentes; (ii) Processo de Nomeação dos Dirigentes; e (iii) Garantias Funcionais dos Dirigentes. Essas categorias foram subdivididas em múltiplos elementos a elas relativas.

 **Tabela 3.** Neutralidade Política

<b>NEUTRALIDADE POLÍTICA</b>		
<b>A)</b>	<b>Requisitos/Impedimentos dos Dirigentes</b>	<b>0 a 1</b>
	Impedimento por atuação no setor	0/1
	Impedimento por ocupar cargo político	0/1
	Vedação de filiação partidária	0/1
	Exigência de experiência prévia	0/1
	Previsão de quarentena após mandato	0/1
<b>B)</b>	<b>Processo de Nomeação dos Dirigentes</b>	<b>0 a 1</b>
	Sabatina prévia da Assembleia Legislativa	0/1
	Aprovação prévia da Assembleia Legislativa	0/1
	Eleição interna do Diretor-Presidente	0/1
	Não prevê indicação livre para mandatos provisórios	0/1
<b>C)</b>	<b>Garantias Funcionais dos Dirigentes</b>	<b>0 a 1</b>
	Mandato por prazo determinado	0/1
	Mandatos não-coincidentes entre diretores	0/1
	Mandatos não-coincidentes com o Governador	0/1
	Exoneração sob hipóteses pré-determinadas	0/1
	Procedimento exposto de exoneração	0/1
<b>Valor Final:</b>	<b>(A + B + C) / 3</b>	<b>0 a 1</b>

Fonte: Elaboração Própria



A categoria referente aos Requisitos/Impedimentos dos Dirigentes foi composta pelos seguintes elementos: (i) a existência de algum impedimento expresso em relação à nomeação de agentes que ocupavam cargos no setor regulado antes do início do seu mandato, ainda que por tempo determinado; (ii) a existência de alguma vedação específica à nomeação de agentes ocupantes de cargos políticos antes da assunção do mandato, ainda que por tempo pré-estabelecido; (iii) a existência de vedação à filiação partidária dos dirigentes da agência; (iv) a exigência de experiência prévia na área objeto da regulação por parte dos diretores nomeados; e, por fim, (v) a previsão de período de quarentena após o término do mandato.

A existência de algum impedimento expresso em relação à nomeação de agentes que ocupavam cargos no setor regulado ou cargos políticos antes do início do seu mandato, ainda que por tempo determinado, volta-se a resguardar uma atuação isenta por parte do regulador. Essa mesma lógica estaria presente na hipótese de vedação à filiação partidária dos dirigentes da agência. Por sua vez, a exigência de experiência prévia na área objeto da regulação por parte dos diretores nomeados se manifestaria como um elemento indicativo da expertise (e propensão à tomada de decisões técnicas) dos agentes nomeados.<sup>26</sup> A previsão de período de quarentena após o término do mandato dos dirigentes é igualmente relevante para favorecer a neutralidade de sua atuação, reduzindo os potenciais efeitos nocivos do já mencionado fenômeno das “portas giratórias”.

Por sua vez, a categoria referente ao Processo de Nomeação dos Dirigentes foi composta pelos seguintes elementos, considerados como mecanismos neutralizadores de influência política específica: (i) a realização de sabatina prévia pela respectiva Assembleia Legislativa; (ii) a exigência de aprovação prévia pela respectiva Assembleia Legislativa; (iii) a previsão de procedimento de eleição interna do diretor-presidente por meio de votação realizada pelos demais diretores; e (iv) a inexistência de previsão expressa quanto à possibilidade de livre indicação de agentes para a ocupação de mandatos provisórios no corpo diretor da entidade reguladora.

---

26. Para uma análise acerca da importância da experiência profissional prévia e conhecimento técnico no campo de saber relacionado à área de atuação da agência, vide: VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. *Agências reguladoras independentes: especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros*. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública – FGV – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.