

**AGÊNCIAS REGULADORAS: PODER NORMATIVO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS**  
*REGULATORY AGENCIES: REGULATORY POWER AND SOCIAL PARTICIPATION IN DECISION-MAKING PROCESSES*

Submetido em: 16/10/2021

Aprovado em: 18/10/2021

v. 1, ed. 11, p. 01-05, nov. 2021

DOI: 10.51473/rcmos.v1i11.196

1

*Karla Medeiros Ramos*

### Resumo

O presente artigo teve como objetivo abordar os principais aspectos do poder normativo conferido às Agências Reguladoras, bem como discutir sobre a possibilidade e vantagens da participação social no que se refere às decisões tomadas por parte da Administração Pública. A partir da análise de diversas obras que tratam a respeito do tema, foram desenvolvidas breves conclusões sobre a sistemática normativa do poder regulatório.

**Palavras-chave:** Agências Reguladoras. Poder Normativo. Participação Social.

### Abstract

This article aimed to address the main aspects of the normative power conferred on regulatory agencies, as well as to discuss the possibility and advantages of social participation about decisions taken by the Public Administration. From the analysis of several works dealing with the theme, brief conclusions were developed on the normative system of regulatory power.

**Keywords:** Regulatory Agencies. Normative Power. Social participation.

## 1 Introdução

As Agências Reguladoras, autarquias de regime especial, possuem a prerrogativa de editar normas a serem aplicadas ao setor regulado, através da observância de certos parâmetros, conforme mais bem discutido nos próximos parágrafos. Será abordada a divergência na doutrina a respeito da constitucionalidade desse poder normativo, sendo o posicionamento majoritário pela possibilidade da delegação legislativa às Agências Reguladoras, o que a doutrina chamou de deslegalização.

Ao longo do desenvolver do tema, o presente artigo analisa a previsão na legislação da participação social nas tomadas de decisões pela Administração Pública, indicando as vantagens de uma administração democrática, sendo feita uma ponderação entre a imperatividade das normas e a legitimação através da participação do setor regulado.

## **2 Fundamentação teórica**

### **2.1 Agências reguladoras: poder normativo e a participação social nos processos decisórios**

As Agências Reguladoras, pessoas jurídicas de direito público, são entidades autárquicas sujeitas a um regime jurídico especial, dotadas de maior autonomia em relação às demais autarquias. Além de maior autonomia, as agências reguladoras desfrutam de um poder normativo, administrativo e judicante junto ao setor regulado, podendo executar e criar atos normativos, bem como resolver eventuais conflitos existentes. Essas características especiais se fundamentam na desgovernamentalização (ou deslegalização) e na necessidade de uma maior celeridade na regulamentação de certos setores da sociedade.

No que se refere ao poder normativo no âmbito das agências reguladoras, é importante ressaltar que a doutrina diverge a respeito de sua constitucionalidade. Isso ocorre porque diversos autores entendem que a atribuição de editar normas abstratas e genéricas extrapola a competência da Administração Pública, sendo uma função típica do Poder Legislativo, que somente poderia ser alterada por expressa previsão constitucional. Além disso, parte da doutrina alega configurar verdadeira violação ao Princípio da Separação dos Poderes, devendo a Administração Pública exercer o poder de editar leis apenas em caso de Leis Delegadas ou via Medida Provisória, conforme disposição na Constituição Federal.

Em contrapartida, o autor José dos Santos Carvalho Filho, bem como diversos outros renomados autores do ramo do direito administrativo, defende pela constitucionalidade do poder normativo das Agências Reguladoras em razão da ocorrência do fenômeno da chamada deslegalização. Segundo o autor, a deslegalização ocorre quando o próprio legislador confere ao poder regulatório a competência de editar atos normativos com força de lei, respeitados os limites do poder normativo.

Em destaque, podemos citar como limites ao poder normativo conferido às Agências Reguladoras o respeito às matérias reservadas aos outros ramos da Administração Pública, bem como a observância ao princípio da legalidade e separação dos poderes.

Ressalta-se que a Administração Pública, em geral, possui o poder de editar atos normativos dotados de imperatividade ou coercibilidade. Tal prerrogativa possibilita a imposição de regras aos particulares, independentemente da anuência desses. Nesse sentido, as Agências Reguladoras, incluídas no conceito de Administração Pública, possuem

legitimidade, conferida pelo próprio legislador, para editar atos regulatórios de observância obrigatória pelo setor regulado.

No entanto, é preciso destacar que, apesar da prerrogativa conferida às Agências Reguladoras para editar atos normativos com força de lei, o atual modelo de atividade administrativa, tendo em vista a busca por uma melhor eficiência, está pautado na consensualidade, ou seja, uma maior participação dos administrados nas decisões tomadas pelo Poder Público, como, por exemplo, a realização de audiências públicas com o setor regulado. Com isso, a utilização de mecanismos de atuação conjunta com os particulares, resulta em uma melhor atuação por parte da Administração Pública.

A nova lei que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras, Lei nº 13.848 de 2019, trouxe diversos mecanismos que reforçam a participação popular na tomada de decisões por parte das autarquias, dentre os principais artigos podemos destacar:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante. (PLANALTO, 2019).

Nesse sentido, a tomada de decisões e a conseqüente edição de atos normativos devem ocorrer através de uma atuação conjunta, sendo indispensável a manifestação de vontade do particular através de instrumentos que viabilizem esse diálogo. Isto é, a atuação conjunta não pode ser impositiva, devendo ser um meio através do qual os administrados manifestam livremente a sua vontade, evitando, assim, uma atuação meramente impositiva por parte do Estado, privilegiando a participação social.

É preciso ressaltar que, além de conferir maior legitimidade às decisões regulatórias, destaca-se a presença do interesse público na adoção da consensualidade e participação, uma vez que esse modelo de atuação visa tornar as decisões administrativas mais eficazes e exequíveis. Porém, se as utilizações desses instrumentos de participação puderem prejudicar

a finalidade coletiva, não deverão, então, ser usados. Ou seja, a atuação unilateral da Administração Pública deve se dar na hipótese em que esta seja considerada a mais adequada para o fim almejado.

Portanto, diante de todo o exposto, tem-se um contraste entre um sistema de ação autoritária e unilateral, em razão do poder de imperatividade conferido aos atos normativos, e um sistema de atuação conjunta com os particulares. Essa evolução que ocorreu no Direito Administrativo aproximou o Poder Público e os administrados, o que tornou as atividades administrativas dotadas de maior participação popular e exequibilidade, privilegiando, assim, um setor regulatório eficiente.

### **Considerações Finais**

O surgimento de normas que propiciam a participação social na atuação do poder normativo e decisório das Agências Reguladoras, influenciam positivamente nos resultados almejados pelo Poder Público, afastando-se a ideia de atos meramente imperativos e unilaterais. A alteração do modelo de atuação reaproximou o particular do Estado, ocasionando na relativização de algumas prerrogativas inerentes à Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que o Estado não seria prejudicado com a participação popular, pelo contrário, a manifestação do administrado, no que se refere à atividade estatal, busca a concretização dos valores constitucionais democráticos, atribuindo às decisões administrativas maior legitimidade.

### **Referências**

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm). Acesso em: 19 de ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 30 ed. Rio de Janeiro: Gen, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 6. ed., São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Organização Administrativa.** 6. ed., São Paulo: Método, 2018.



REVISTA CIENTÍFICA  
MULTIDISCIPLINAR O SABER  
MULTIDISCIPLINARY SCIENTIFIC JOURNAL

**RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128.**

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. **Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios.** Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril\\_v52\\_n206\\_p165.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p165.pdf). Acesso em: 19 ago. 2020.