REVISTA OBSERVATÓRIO PORTUÁRIO

AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS COMO UMA AUTARQUIA SOB REGIME ESPECIAL

Rafel Pedrosa[1]
Cíntia Rodriguez Vaz[2]
Caio Rodriguez Amorim[2]

[1]Professor Dr. Orientador, E-mail: rafaelpedrosa@unisanta.br
[2]Universidade Santa Cecília

Resumo

O tema proposto para o presente trabalho tem como premissa a hipótese de alteração da natureza jurídica da Autoridade Portuária de Santos, para que deixe de ser uma empresa pública e passe a ser uma autarquia sob regime especial. O estudo da possibilidade apontada, tem como núcleo central a análise de uma possível garantia para o gerenciamento do Porto, sem a instabilidade gerada pelas trocas de governo e eventuais descontinuidades dos projetos de desenvolvimento e modernização da área portuária. Historicamente, até 1980 o Porto de Santos era explorado pelo extinta Companhia Docas de Santos, empresa privada que obtinha a concessão para exploração do Porto. Com o fim da concessão, a administração do Porto volta para o Governo Federal e para sua gestão foi criada a Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, com natureza jurídica de sociedade de economia mista. Nesse período, a empresa tinha como um de seus objetivos a exploração comercial do Porto de Santos. Com o passar nos anos houve uma grande necessidade de expansão do Porto para que as demandas de mercado fossem atendidas e consequentemente, um avanço na economia do país. Dentro desse contexto, houveram algumas alterações legislativas. Em 2018 deixou de ser uma sociedade de economia mista para ser uma empresa privada e em 2019 seu nome foi alterado de Companhia Docas do Estado de São Paulo para Autoridade Portuária de Santos, com ênfase na administração da infraestrutura pública do Porto de Santos.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento; Gestão; Políticas Públicas; Regulação; Autonomia.

Abstract

The theme proposed for this work is premised on the hypothesis of changing the legal nature of the Santos Port Authority, so that it ceases to be a public company and becomes an agency under a special regime.The study of the aforementioned possibility has as its central core the analysis of a possible guarantee for the management of the Port, without the instability generated by changes of government and possible discontinuities in the development and modernization projects of the port area. Historically, until 1980, the Port of Santos was operated by the extinct Companhia Docas de Santos, a private company that obtained the concession to explore the Port. With the end of the concession, the administration of the Port returns to the Federal Government and for its management, Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP was created, with the legal nature of a mixed-capital company. During this

period, the company had as one of its objectives the commercial exploration of the Port of Santos. Over the years there was a great need for expansion of the Port so that market demands could be met and consequently, an advance in the country's economy. Within this context, there were some legislative changes. In 2018, it stopped being a mixed-capital company to be a private company and in 2019 its name was changed from Companhia Docas do Estado de São Paulo to Port Authority of Santos, with an emphasis on managing the public infrastructure of the Port of Santos.

Keywords: Development; Management; Public Policies; Regulation; Autonomy.

INTRODUÇÃO

A Autoridade Portuária de Santos (APS), é uma empresa pública, de capital fechado, vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos (MAP), responsável por exercer as funções de autoridade portuária no âmbito do Porto Organizado de Santos.

Consta na escritura pública de constituição da companhia, em seu capítulo II, artigo 3º que a empresa tinha como objeto social "realizar, em harmonia com os planos e programas da PORTOBRÁS, a administração e exploração comercial do porto de Santos e demais instalações portuárias localizadas no Estado de São Paulo, que lhe foram incorporadas." Desse modo, fica claro que um dos objetivos principais da empresa era a exploração comercial, originalmente criada como uma sociedade de economia mista.

Ainda, no Decreto nº 85.309. de 30 de outubro de 1980, seu artigo 2º diz:

> *"a partir de 08 de novembro de 1980, a CODESP ficará investida nos poderes de Administração, operação e exploração do Porto de Santos, para todos os fins de direito, assumindo os direitos e obrigações detidos pela CDS em razão da exploração portuária concedida, inclusive nos processos em curso em qualquer juízo, instância ou tribunal ou perante autoridades administrativas."*

Em 1993 foi promulgada a Lei nº 8.630, que dispunha sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, conhecida como Lei de Modernização dos Portos.

Dentro desse contexto, a APS, antiga Codesp, ficou responsável pela gestão e fiscalização das instalações portuárias e das infraestruturas públicas localizadas

dentro do Porto Organizado. É também responsável pela gestão e fiscalização, em conjunto com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e com o MAP, dos instrumentos celebrados para exploração das demais áreas que constituem o Porto Organizado, seja por meio de arrendamentos, servidões de passagens ou cessões de uso onerosas e não onerosas.

Como empresa pública desde 2018, em regra, a nomeação para cargos de direção é realizada por um critério muito mais político que técnico. Assim sendo, as empresas públicas, muitas vezes, ficam mais sujeitas a mudanças de direção e pressões políticas, o que pode afetar a tomada de decisões e a estabilidade operacional.

No caso em particular da Autoridade Portuária de Santos, que atua no âmbito administrativo do maior porto do Brasil, essas interferências podem ser prejudiciais ao desenvolvimento ecônomo do país.

É importante notar que o Porto de Santos desempenha um papel estratégico no comércio internacional, movimentando um grande volume de cargas, e a gestão adequada é essencial para a eficiência logística e econômica do Brasil. Desse modo, a alteração do regime jurídico de empresa pública para autarquia pode ter algumas vantagens, como por exemplo:

- Maior autonomia administrativa: autarquias costumam ter maior autonomia administrativa em comparação com empresas estatais. Isso pode permitir uma gestão mais flexível e eficiente, com menor interferência política nas decisões operacionais e estratégicas.
- Menor interferência política: As autarquias, em geral, estão sujeitas a menos interferência política direita do que as empresa estatais. Isso pode proporcionar uma maior estabilidade e consistência nas políticas e operações da organização.
- Especialização e foco: As autarquias muitas vezes são criadas para desempenhar funções específicas e especializadas. Ao se tornar uma autarquia, a empresa pode concentrar seus esforços em áreas específicas, o que pode resultar em uma melhor eficiência na prestação de serviços ou na execução de suas funções.

- Maior flexibilidade financeira: Autarquias podem ter uma estrutura financeira mais flexível do que empresas estatais, o que pode ser vantajoso em termos de captação de recursos e gestão financeira.
- Menor burocracia: A mudança para o status de autarquia pode reduzir a burocracia associada a gestão de uma empresa estatal, permitindo uma tomada de decisão mais ágil.

Entretanto, para melhor embasar esta pesquisa, é necessário que se apresente um pouco mais sobre a natureza jurídica das autarquias, primordialmente as autarquias instituídas sob regime especial.

O PERFIL INSTITUCIONAL DAS AUTARQUIAS SOB REGIME ESPECIAL - AGÊNCIAS REGULATÓRIAS.

O regime jurídico

Iniciamos nossos estudos pelo conceito de autarquia.

No Decreto-Lei 6.016, de 22 de novembro de 1943, as autarquias eram definidas como sendo “serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, implícita ou explicitamente criado por lei”.

Atualmente, é definida no artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/67, como “o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da administração púbica que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Elas aparecem no Código Civil, artigo 41, IV, entre as pessoas jurídicas de direito público.

E ainda sobre o conceito de autarquias:

> *“Na doutrina, as autarquias foram entendidas como uma extensão do poder da Administração Pública, para prestar serviços específicos, como se verifica de Themístocles Cavalcanti, para quem as autarquias foram criadas, precisamente, para estabelecer regimes diferentes, técnicos,*

> *administrativos e jurídicos, adaptados às exigências de cada órgão, para que possam elas realizar a tarefa própria fora dos padrões comuns ao exercício da administração pública. Por isso mesmo, as autarquias atendem a fins específicos – transporte, indústria, comércio, bancos, seguros, previdência, etc., fugindo aos tipos comuns dos órgãos administrativos que integram os serviços permanente, essencial, próprio do Estado. Por isso também a estrutura interna há de ser diversa, por um princípio elementar da administração e pela aplicação de processos racionais de organização, sempre condicionados à finalidade de cada serviço". (Pareceres RDA, n.59, p.333). (DI PIETRO, 2009, p.224)*

Para Celso Antônio Bandeira de Melo, sinteticamente, mas com precisão, as autarquias podem ser definidas como pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.160). Cabe nesse instante ressaltar o alerta que nos faz o ilustre mestre na mesma obra:

> *"Exatamente por serem pessoas de Direito Público é que as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, ao contrário de empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais, sendo pessoas de Direito Privado, podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas; não, porém, para titularizar as atividades públicas". (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 160).*

Ricardo Alexandre e João de Deus em sua obra: Direito Administrativo Esquematizado, conceitua autarquia como: pessoas jurídicas de direito público,integrantes da Administração Indireta, criadas por lei específica, que possuem capacidade de autoadministração, sendo encarregadas do desempenho descentralizado de atividades administrativas típicas do Poder Público, sujeitando-se a controle pelo ente criador. (ALEXANDRE, DEUS, 2015, p. 82)

São pessoas jurídicas, ou seja, possuem personalidade jurídica, distinta da do ente que a criou. Por isso, podem exercer direitos e contrair obrigações em nome próprio.

A reconhecida doutrinadora, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, conceitua autarquia, em sua obra Direito Administrativo, como "pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei". (DI PIETRO, 2014, p. 519)

Assim, podemos apontar algumas características das autarquias:

- criação por lei;
- personalidade jurídica pública;
- capacidade de autoadministração;
- especialização dos fins ou atividades;
- sujeição a controle ou tutela.

Após discorrer sobre o conceito doutrinário de autarquia, vamos analisar a adequação desse instituto às Agências Reguladoras. Para entender a adequação das Agências Reguladoras como autarquiasé necessário compreender o momento histórico em que foram criadas.

As agências foram criadas para atender uma necessidade que nascia junto com as mudanças político-econômicas do país na época.

Com a desburocratização e o entendimento de que o Estado deveria deixar de ser o provedor de determinados serviços aos seus tutelados, passando a titularidade dos mesmos serviços a particulares, foi necessário criar novos mecanismos para o controle da efetivação dos serviços. E assim, o termo “regulação” foi sendo incorporado para demonstrar o novo papel do Estado e dentro deste panorama, ao falarmos de “regulação”, entendemos o poder normativo por parte da Administração Pública (portanto, função atípica da Administração Pública), polícia, fomento, intervenção, com a peculiaridade de que todas essas atribuições se concentram em um mesmo ente, as Agências Reguladoras.

Entendido o propósito da criação de referidas agências, passamos para o conceito. Para Carlos Ari Sundfeld, as agências são “entes reguladores que possuem natureza jurídica de autarquias com regime especial, nome criado para que tal classe de autarquias escape de algumas regulamentações genéricas. É de extrema importância notar que estes entes assumem a forma autárquica, e não uma forma própria de ‘agência reguladoras”. E conclui:

> *“Estas, portanto, são meros rótulos, e não título jurídicos que lhe confira alguma característica especial por isto. ” (SUNDFELD, 2000, p. 123).*

Maria Zanella di Pietro diz:

> *"Agência reguladora, em sentido amplo, seria, no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta. Se for entidade da Administração indireta, ela está sujeita ao princípio da especialidade, significando que cada qual exerce e é especializada na matéria que lhe foi atribuída por lei. Aliás,a ideia de especialização sempre inspirou a instituição das agências norte americanas, como também foi uma das inspiradoras da instituição de autarquias no direito europeu-continental. (DI PIETRO, 2014, p.577).*

Diante do apresentado, os estudos nos possibilitam compreender que o termo "Agência Regulatória", não é um termo jurídico, conceituado por lei e simuma concepção formada doutrinariamente para particularizar o estudo do ente citado.

Ainda sobre a nomenclatura das Agências, citamos Alexandre Mazza:

> *O termo "agência", derivado da forma latina agentia, não tem um significado específico na tradição do direito brasileiro. Assim como o modelo das agências reguladoras a nomenclatura também foi adotada no Brasil, por influência norte americana (MAZZA, 2005, p. 29).*

Para Alexandre Mazza as agências possuem natureza jurídica de autarquias, menos porque o legislador as tenha assim definido, mais em razão de desenvolverem atividades que são próprias do Estado. E continua sua explanação: O conjunto de funções exercidas pelas agências reguladoras pode ser reduzido a três principais: o poder de polícia, o fomento, e as atribuições de poder concedente. (MAZZA, 2005, p. 83)

Nos ensina Alexandre de Moraes em sua obra Agências Reguladoras, que:

> *"As autarquias de regime especial, mais especialmente as agências reguladoras, distinguem-se das autarquias, digamos, "normais",porque suas leis instituidoras lhe outorgam certas prerrogativas as que não são encontráveis na maioria das entidades autárquicas comuns." (MORAES, 2002, p. 41)*

Deixamos registrada a crítica de Celso Antônio Bandeira de Melo, para aexpressão "sob regime especial". Diz o referendado mestre:

> *"Nos últimos anos, como fruto da mal tramada "Reforma Administrativa", surgiram algumas autarquias qualificadas como "autarquias sob regime especial". São elas as denominadas*

> *'agência reguladoras'. Não havendo lei alguma que defina genericamente o que se deve entender por tal regime, cumpre investigar, em cada caso, o que se pretende com isto. A ideia subjacente continua a ser a de que desfrutariam de uma liberdade maior do que s demais autarquias. Ou seja: esta especialidade do regime só pode ser detectada verificando-se o que há de peculiar no regime das 'agências reguladoras' em confronto com a generalidade dasautarquias". (BANDEIRA DE MELLO,2009, p. 169).*

Diante de tão simplória exposição, fica o entendimento de que "agência reguladora sob regime especial", nos remete as particularidades de cada agência, assim disciplinadas nas leis que as criam.

Assim, o único ponto realmente peculiar em relação a generalidade das autarquias está nas disposições atinentes à investidura e fixidez do mandato dos dirigentes destas pessoas. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 174). Sobre omandato dos dirigentes trataremos em capítulo apropriado.

Trazemos a explanação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre a criação das agências reguladoras:

> *"Dentro das diferenciações que destacam as agências reguladoras como "autarquias de regime especial", temos que as mesmas vêm sendo criadas como autarquias de regime especial, cujas leis estabelecem que seus dirigentes tenham mandatos fixos, e com definitividade de suas decisões em seu âmbito, em relação a outros órgãos ou entidades da Administração, em princípio". (DI PIETRO, 2014, p. 43)*

Helly Lopes Meirelles, discorre sobre as agências reguladoras:

> *"Todas essas agências foram criadas como autarquias sob regime especial, considerando-se o regime especial como conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecuçãode seus fins. No caso das agências reguladoras até agora criadas no âmbito da Administração Federal esses privilégios caracterizam-se basicamente pela independência administrativa, fundamentada na estabilidade de seus dirigentes (mandato fixo), autonomia financeira (renda própria e liberdade de sua aplicação) e poder normativo (regulamentação das matérias de sua competência). Entendeu-seindispensável a outorga de amplos poderes a essas autarquias, tendoem vista a enorme relevância dos serviços por elas prestados e fiscalizados, como também a enorme relevância dos serviços por elas regulados e fiscalizados, como também o envolvimento de poderosos grupos econômicos (nacionais e estrangeiros) nessas atividades". (MEIRELLES, 2002, p. 358)*

Podemos observar que as agências reguladoras foram sendo categorizadas como sendo de "regime especial" por entenderem os legisladores, que as mesmas

necessitavam de um “plus” com relação às autarquias comuns.

A pedra de toque desse regime especial das agências reguladoras é sua independência em relação ao Poder Público. No desempenho de suas atribuições, as agências precisam ver preservado seu espaço de legítima discricionariedade, imune a injunções de qualquer natureza, sob pena de falharem em sua missão e arruinarem o ambicioso projeto nacional de melhoria da qualidade dos serviços públicos. (MORAIS, 2005. P. 121)

A preocupação em afirmar que tais agências são autarquias sob regime especial é baseada na ideia de que só assim terão condições de desempenhar adequadamente o papel a elas destinado. De outra maneira, estariam sujeitas as ingerências do Poder Público.

> *(...) tanto no que diz respeito a suas decisões político-administrativas quanto a sua capacidade financeira. Constatada a evidência, o ordenamento jurídico cuidou de estrutura-las como autarquias especiais, dotadas de autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira. (MORAES, 2005, p. 122).*

Marçal Justen Filho entende que:

A agência reguladora independente não é apenas uma autarquia. Trata-se de autarquia especial, o que significa que a lei instituidora prevê algumas peculiaridades no regime jurídico aplicável à entidade, propiciando uma margem de autonomia jurídica que não se encontra na maior parte das entidades autárquicas. Isso envolve a redução do grau de subordinação da entidade em face da Administração direta (JUSTEN FILHO, 2015, p. 694). **A natureza autárquica das agências: consequências.**

Como vimos, as agências reguladoras enquadram-se como autarquias, e esse fato é determinado na própria lei que as institui. Na legislação esparsa, encontramos a ligação entre agências reguladoras e autarquia na Lei 9.986/2000, em seu artigo 23:

> *“os regulamentos próprios das Agências referidos nesta Lei serão aprovados por decisão da instância de deliberação superior de cada Autarquia, com ampla divulgação interna e publicação no Diário Oficial da União”.*

Fato é, que, a natureza jurídica das agências reguladoras é determinadamuito

mais pelas atividades que desempenham do que por definição legal.

O conjunto de funções exercidas pelas agências reguladoras pode ser reduzido a três principais: o poder de polícia, o fomento e as atribuições de poder concedente. No âmbito federal, a autarquia de regime especial mais conhecida é o Banco Central do Brasil (Lei n. 4.595/64) e agora as Agências Reguladoras, criadas para o controle e a fiscalização dos serviços públicos concedidos — atividades típicas do Estado — mas atuando de forma descentralizada, com autonomia técnica, administrativa e financeira.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

> *"as agências reguladoras, sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastadas a possibilidade de exoneração ad nutum; ao caráter final das decisões, que não são possíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública (DI PIETRO, 2014, p. 579).ainda sobre a criação das agências como autarquias, Carlos Ary Sundfeld, no ano de 2000 questionava: "o fato de as agências reguladoras encontrarem-se situadas na Administração Indireta não proporcionaria uma maior exposição às ingerências políticas? Em que medida as agências podem ser autônomas se estão ligadas ao Executivo de alguma forma, pois são parte da Administração Pública Indireta?" (SUNFELD, 2000, p.26).*

Passados 14 anos Maria Sylvia Zanella Di Pietro, leciona que:

> *(...) a independência maior que existe é em relação ao Poder Executivo, assim mesmo nos limites estabelecidos em lei, podendo variar de um caso para outro. Como autarquias, compõem a Administração Indireta, sendo-lhes aplicáveis todas as normas constitucionais pertinentes; assim sendo, estão sujeitas à tutela ou controle administrativo exercido pelo Ministério a que se acham vinculadas, ao controle exercido pelo Congresso Nacional, previstono artigo 49, X, da Constituição, não podendo escapar à "direção superior da administração federal", prevista no artigo 84,*
>
> *I. Porém, como autarquias de regime especial, os seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo. A estabilidade outorgada aos dirigentes das agências confere maior independência, não muito comum na maior parte das entidades da Administração Indireta, em que os dirigentes, por ocuparem cargos de confiança do Chefe do Poder Executivo, acabam por curvar-se a interferências, mesmo que ilícitas. (DI PIETRO, 2014, p. 581).*

Ainda sobre o regime jurídico autárquico, podemos afirmar que ter personalidade de direito público implica sejam carreadas as regras nucleares do regime de direito público. E mais, com o ressurgimento desse instituto revigorado, certamente haverá maiores estudos e pesquisas a fim de que se possa remodelar a autarquia para as tarefas que dela de exigirão no século XXI. (MENEZELLO, 2002, p. 64).

Claro está, sem qualquer sombra de dúvida, que a finalidade primeira e principal da autarquia é atender às finalidades públicas, e é isto que se espera acontecer com as agências reguladoras. (MENEZELLO, 2002, p. 64)

Poder normativo das agências reguladoras

Embora o conceito de agência reguladora no Brasil se confunda com a ideia de autarquia sendo tratada como uma autarquia sob regime especial fato é que esse instituto jurídico tomou corpo com a chamada Reforma Administrativa do Estado, buscando um novo modelo de gestão estatal, em franco e aberto resgate dos princípios do neoliberalismo. O novo conceito do papel do Estado na sociedade contemporânea vem com a separação e valorização das funções estratégicas e operacionais, seja para a consolidação de políticas públicas, seja para a execução dos serviços públicos.

Para o desenvolvimento eficiente das funções da autarquia, é necessárioque algumas normas sejam elaboradas, com ênfase na técnica necessária para efetivação de suas especificidades. As normas propostas devem limitar-seà especialização da agência, valorizando a transparência para informar os motivos que fundamental tal proposta. Importante ressaltar, que não há usurpação da função legislativa do Estado. Sobre o tema, reportamo-nos a Carlos Ari Sundfeld:

> *Nos novos tempos, o Poder Legislativo faz o que sempre fez: edita leis, frequentemente com alto grau de abstração e generalidade. Só que, segundo os novos padrões da sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso normas mais diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores; proteção do meio ambiente e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o*

> *poder econômico – enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado. (SUNDFELD. 2000. p. 27)*

Concordamos com o ilustre doutrinador, quando diz que "é isso o que justificou a atribuição de poder normativo para as agências, o qual não exclui o poder de legislar que conhecemos, mas significa, sim, o aprofundamento da atuação normativa do Estado". (SUNDFELD, 2000. P.27)

Existe no tema em apreço, uma questão intricada, que diz respeito ao fato de as agências reguladoras terem ou não "poder regulamentador autônomo".

Ari Carlos Sundfeld, quando reconhece ser constitucionalmente viável que elas (agências reguladoras) desfrutem de um tal poder, de modo algum está sugerindo que elas produzam "regulamentos autônomos" ou coisa parecida, pois todas as competências devem ter base legal – mesmo porque só a lei pode cria-las, conferindo-lhes (ou não) poderes normativos (SUNDFELD, 2000. p.27).

No mesmo sentido, Maria D'Assunção Costa Menezello:

> *"As decisões normativas da agência não se sobrepõem em forma e conteúdo à legislação federal, pertinente, nem aos usuários, nem aos agentes econômicos, mas, ao contrário, devem obrigatoriamente caminhar no mesmo sentido, a fim de que as finalidades da regulação sejam alcançadas por meio da tutela do Direito Regulatório.Complementando, também nos cabe dizer que as normas propostas devem limitar-se à especialização da agência, valorizando a transparência para informar os motivos que fundamentam tal proposta." (MENEZELLO. 2002. P.130)*

Os limites do poder regulamentar podem ser de duas espécies, uma relativa à supremacia das normas constitucionais e outra que diz respeito à relação do regulamento com a lei. Na primeira espécie, são limitados os regulamentos porque:

a) não podem ser contrários às normas e aos princípios de direito hierarquicamente superiores, inclusive constitucionais;

b) não podem criar normas se há previsão expressa na Constituição de

processo legislativo certo e específico para o caso, em especial, não se pode instituir crimes, estabelecer sanções ou prever tributos por regulamento; não podem estabelecer restrições à igualdade, liberdade e à propriedade ou determinar o estado das pessoas;

c) não podem ter efeito retroativo, exceto no caso de beneficiar pessoas privadas e de acordo com o princípio da isonomia;

d) devem ser fundamentados, pois apesar de geral e abstrato, têmnatureza de ato administrativo;

e) devem atender ao princípio da repartição de competências entre os entes da federação, de acordo com as disposições constitucionais.

Na segunda espécie, os regulamentos não podem inovar completamentena ordem jurídica, estabelecendo direitos e obrigações sem previsão legal, implícita ou explicitamente.

O estabelecimento de limites à atuação normativa das agências, sem referir proibição doutrinária geral a regulamentos autônomos, por exemplo, coaduna-se com o objetivo da instituição das agências, pois se o poder normativo das agências é necessário ao seu funcionamento, torna-senecessário definir seus limites e sua forma de legitimidade.

Segundo Leila Cuéllar, a legitimidade do poder normativo das agências brasileiras não está na representação democrática, ainda que seja possível a criação de novos instrumentos efetivos de participação nas decisões das agências, mas no fim a que se destinam, que é a busca da eficiência, de forma imparcial e técnica, bem como na lei instituidora, que é aprovada pelo poder legislativo e na natureza das atividades que exercem, que é a legitimidade pelafunção. (CUELLAR apud DI PIETRO, 2009, p.552).

O assunto é extenso, e em nosso breve trabalho, temos a intenção apenas de pontuar a questão normativa das agências reguladoras. Concluímos, nas palavras de Alexandre Mazza, que:

> *"O legislador, ao atribuir às agências reguladoras competência para editar normas sobre matérias de sua alçada, não conferiu a tais entidades aptidão jurídica para emanar normas de natureza constitucional, legislativa, jurisdicional ou privada (MAZZA, 2005, p.176)".*

Participação procedimental

Nesse item trataremos do tema ligado a procedimentalização, a forma como se consubstancia a participação popular da regulação. A participação popular, em suas diversas modalidades, é requisito essencial à legitimidadeda regulação setorial por agências dotadas de alto grau de liberdade decisóriae desprovidas de vínculos de hierarquia em relação ao Executivo central.

Assim:

> *"A efetiva concretização da participação na regulação setorial confere às agências reguladoras uma lógica distinta: ao invés de corporificarem instâncias teoricamente apolíticas cuja atuação seria ditada exclusivamente pela técnica, passam a representar espaços de confluência entre os diversos participantes do processo político – Estado, cidadão, mercado – permitindo, assim uma formação mais pluralista da "vontade" estatal". (WINNER, PEIXOTO, 2008, artigo)*

Ao mencionar o assunto, trazemos uma breve reflexão sobre o processo decisório das agências reguladoras. Relata Carlos Ary Sundfeld:

> *"Identificamos no interior do processo decisório das agências ao menos três tipos de interesses em jogo: o interesse do próprio Estado, o interesse das empresas concessionárias e o interesse dos usuários. Desvelar qual desses é atendido numa decisão concreta da agência é de fundamental importância para não nos curvamos à enunciação de um interesse público genérico. Terá legitimidade democrática, portanto, a agência que der canais de representação a cada um destes interesses". (SUNDFELD, 2000. P. 131).*

E continua:

> "Notamos que a esfera da relação com maior carência de representatividade é, definitivamente, a parcela dos usuários. A participação destes, ressalte-se, é extremamente dificultosa, eis que são leigos nos assuntos eminentemente técnicos postos na pauta decisória da agência. Para que emitam sua opinião, ao contrário dos concessionários, que possuem toda a capacitação técnica e o poder de barganha econômico para discutir, são necessárias traduções que demonstrem a essência dos problemas postos na mesa". (SUNDFELD, 2000, p.132).

Percebemos que dentro do sistema regulatório em que estão inseridas as

agências, existe um tripé de interesses que precisam ser analisados tecnicamente para que um não se sobreponha ao outro de forma a prejudicar o sistema. A criação das agências reguladoras teve como foco principal exatamente a pacificação dos possíveis conflitos em nome do bem comum.

Por esse ângulo, se analisarmos as partes interessadas, podemos perceber que os usuários são a parcela do sistema com menos condições de participar de forma efetiva na elaboração de normas pelas agências.

Assim, nota-se que há uma preocupação em efetivar essa participação para que não haja um desequilíbrio de interesses. Existe uma variedade de nomenclaturas para delimitar o que seria participação popular. Vejamos:

> *"O conceito de participação popular não é facilmente delimitado, parcialmente em razão de sua enorme variação segundo as concepções de organização do poder político vigentes em diferentes lugares e momentos históricos, parcialmente em razão de sua própria indeterminação semântica, que própria uma multiplicidade de leituras e entendimentos: registre-se a existência de uma enorme variedade terminológica e conceitual envolvendo termos comoparticipação cidadã, participação política, participação administrativa, controle social, controle popular, "accountability", entre outros. Trata-se, na verdade de um conceito que se projeta tanto na esfera política quanto na esfera administrativa e é frequentemente traduzido simplesmente como a possibilidade de intervenção de terceiros num processo decisório. Não obstante agrande variedade de classificações e interpretações existentes é possível identificar, na doutrina jurídica, duas grandes vertentes na conceituação da participação popular". (WIMMER, PEIXOTO, 2008, artigo)*

A questão da participação popular como pressuposto e corolário do princípio democrático ganha feições especialmente interessantes quando se trata das agências reguladoras.

Assim:

> *A efetiva concretização da participação na regulação setorial confere às agências reguladoras uma lógica distinta: ao invés de corporificarem instâncias tecnicamente apolíticas cuja atuação seria ditada exclusivamente pela técnica, passam a representar espaçosde confluência entre os diversos participantes do processo político – Estado, cidadãos, mercado – permitindo, assim, uma formação mais pluralista da "vontade" estatal. Concebidas como consensuais, as agências reguladoras ensejariam uma regulação mais flexível, mais eficiente, mais participativa e, principalmente mais democrática.*
>
> *(...)*

> *A ampliação da participação popular na formação das decisões estatais não deve conduzir à eliminação da capacidade do Estadode agir nas questões de interesse coletivo. Admitir o contrário seria compactuar com a substituição do "interesse público", reconduzível em tese, a todos os cidadãos, pelos "interesses setoriais", reconduzíveis apenas aos grupos de interesse que se manifestaram de forma mais contundente nos procedimentos de participação. A "privatização" do espaço público, em última análise, importaria em substituir a regulação estatal pela lei do mais forte. (WIMMER, PEIXOTO, 2008, artigo)*

Diretoria Colegiada

Neste tópico, após estudarmos a estrutura autárquica das agências reguladoras e as características que determinam seu regime especial, passamos para a estrutura organizacional destes entes. Na Lei 9.986/2000, que versa sobre a gestão de recursos humanos das agências federais, em seu artigo 4º, está disposto que:

> *"...as agências serão dirigidas em regime de colegiado, por um Conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores, sendo um deles o seu Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente".*

Referido diploma legal não determina a quantidade de membros que comporão a diretoria das agências. Essa composição varia de entidade para entidade, sendo a lei de sua criação fonte originária determinante da quantidade de membros que terá a sua diretoria. Em sua obra, Alexandre Mazza nos trás a formação de algumas agências:

> *"Em geral, o colegiado é formado por cinco membros – como ocorre com a Aneel (artigo 4ª, caput, da Lei nº 9.427/1996), na Anatel (art. 20, caput, da Lei nº 9.472/2000), na ANP (art. 11, caput, da Lei nº 9.478/1997), na Anvisa (art. 10, caput, da Lei nº 9.782/1999), na ANS (ar.t 6º, caput, da Lei 9.961/2000) e na ANTT (art. 53, caput, da Lei nº 10.233/2001).Nos casos da Adene (art. 12 caput, da Medida Provisória nº 2.156-5/2001), da ADA 9art. 12, caput, da Medida Provisória nº 2.157-5/2001) e da Ancine (art. 8º, caput, da Medida Provisória nº 2.228-1/2001), o colegiado possui quatro membros. Quanto à Diretoria da Antaq, o art. 53, caput, da Lei nº 10.233/2001, estabelece que será composta por três membros. A presidência dos órgãos de direção das agências reguladoras será exercida pelo Diretor-Geral (Aneel, ANP, ANTT, Antaq, Adene e ADA), ou Diretor-Presidente (Anvisa, ANS, ANA e Ancine), ou Presidente (Anatel), nomeado pelo Presidente da República dentre os membros do colegiado, permanecendo na função pelo prazo fixado no ato denomeação 9art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.986/2000"). (MAZZA, 2009, p. 151)*

O mandado de seus dirigentes é fixo, sendo esta uma forma de garantir sua autonomia. Lembramos que a regra do sistema jurídico brasileiro para o dirigente público é a demissão *"ad nutum"* (demissão livre a qualquer momento). Essa exceção a regra se faz necessária para resguardar a segurança jurídica para os agentes regulados, objetivando maior continuidade nos atos regulatórios.

A questão da fixidez dos mandatos é controversa na doutrina, pois trás adúvida se os dirigentes devem se manter no cargo mesmo havendo mudança de Governo.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo, a questão importante é a de saber se a garantia dos mandatos por todo o prazo previsto pode ou não estender-se além de um mesmo período governamental. (BANDEIRA DE MELO, p. 175, 2008).

E continua:

> *"Parece-nos evidentíssimo que não. Isto seria o mesmo que engessar a liberdade administrativa do futuro Governo. Ora, é da essência da República a temporariedade dos mandatos, para que o povo, se o desejar, possa eleger novos governantes com orientações politicas e administrativas diversas do Governo precedente.Fora possível a um dado governante outorgar mandatos a pessoas de sua confiança garantindo-os por um período que ultrapassasse a duração de seu próprio mandato, estaria estendendo sua influência para além da época que lhe correspondia (o primeiro mandato de alguns dirigentes da ANATEL é de sete anos) e obstando a que o novo Presidente imprimisse, com a escolha de novos dirigentes, a orientação política e administrativa que foi sufragada nas urnas. Em última instância, seria uma fraude contra o próprio povo". (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 175)*

Já Maria D'Assunção Costa Menezello, discorda no ilustre mestre:

> *"É a lei de criação da agência que determina a validade dos mandatos, e não a vontade do novo Chefe do Executivo. Pelo princípio da continuidade das leis, permanece válido e eficaz o preceito de que a cada nova eleição os novos governantes devem atender ao direito legitimamente posto. A característica de autonomia também aqui se configura no sentido de que, por ser um órgãotécnico, o mandato da direção da agência segue intocável até seu término, nos estritos limites da lei.*
>
> *O que pode acontecer, e está dentro da legalidade, é a não recondução dos antigos dirigentes a seus cargos, quando do término previsto de seus mandatos, pelo novo Chefe do Executivo, que pode indicar outros nomes, sendo certo que esses novos indicados também hão de sofre processo de aprovação pelo Poder Legislativo. Entendemos, assim, que essa conduta melhor atende aos princípios constitucionais, legais e à*

> *natureza dessa autarquia". (MENEZELLO, 2002, p.89).*

Podemos perceber que esse é um tema controverso, pois dada a importância que foi dispensada a criação dessas agências para regulares setores econômicos específicos, que necessitam de conhecimento técnico, o período de seus diretores e autonomia a eles conferida, devem ser suficientes para que eles possam desempenhar um papel de gestão voltado aos interesses públicos e não dos interesses políticos do governo.

Ainda sobre a demissibilidade dos dirigentes, trazemos o pensamento de Marçal Justen Filho:

> *Insista-se em que os administradores podem ser demitidos, desde que comprovada (mediante processo administrativo ou judicial) a infração a determinados deveres ou a perda de requisitos essenciais para o exercício do cargo. O que não se admiti é sua exoneração ao sabor das conveniências políticas. (JUSTEN FILHO, 2015, p.702)*

Jurisprudência do STF:

> *"É relevante destacar que, muito embora haja no modelo das agências reguladoras hipóteses de demissão motivada dos dirigentes, a participação do chefe do Poder Executivo no processo de tomada de decisão não pode ser ilidida.*
>
> *Aqui se encontra a inconstitucionalidade apontada no julgamento da medida cautelar relativa à previsão normativa ora questionada, na medida em que se extirpa a possibilidade de qualquer participação do Governador do Estado na destituição do dirigente da agência reguladora, transferindo, de maneira ilegítima, a totalidade da atribuição ao Poder Legislativo local. (...)*
>
> *Verifica-se, pois, que se está, na hipótese, diante de previsão normativa inconstitucional que perpetra violação à cláusula da separação dos poderes, haja vista que exclui, em absoluto, a atuação do chefe do Poder Executivo no processo de destituição do dirigente da agência reguladora estadual.*
>
> *Ressalta-se, ademais, que, conquanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicosprestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia. (...)*
>
> *Conforme se verifica, a teor na norma geral, aplicável às agências federais, prevista no art. 9º da Lei Federal nº 9.982/2000, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem*

> *mandato fixo. Podem-se destacar como hipóteses ferais de perda de mandato: (i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo. (ADI 1.949, Pleno, trecho do voto do relator Min. Dias Toffoli, j, 17.09.2014, Dje 13.11.2014)".*

Quanto aos servidores, inicialmente, a leidispunha que os servidores estariam sujeitos às disposições da Consolidação das Leis do Trabalho. Essa determinação foi liminarmente suspensa pelo STF na ADI 2310 DF, que teve como relator o ministro Marco Aurélio, tendo em vista o entendimento que o serviço que desempenhavam era tipicamente do Estado, sendo incompatível com o regime celetista.

A lei nº 10.894/2004 alterou a lei 9.986/2000 e substituiu o regime celetista pelo estatutário, extinguiu os empregos públicos que haviam sido criados e criou cargos públicos sujeitos ao regime jurídico estabelecido pela Leinº 8.112/1990.

Requisitos e impedimentos para a investidura.

O caput do artigo 5º, da Lei nº 9.986/2000, descreve os requisitos necessários para a nomeação de dirigentes das agências reguladoras. São eles: brasileiros natos ou naturalizados, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para osquais serão nomeados.

O preenchimento desses quatro requisitos gerais é obrigatório para a nomeação dos dirigentes de todas as agências federais, inclusive daquelas cujos diplomas normativos específicos não preveem tais exigências. (MAZZA, 2005. P. 156).

É possível que a lei que cria uma determinada agência inclua requisitos além dos mencionados, porém, o que não pode ocorrer é nomeação de um dirigente sem que atenda aos quatro requisitos obrigatórios.

Não são só os requisitos necessários que precisam ser observados para a nomeação. É exigido também que se verifiquem os requisitos negativos, ou seja, determinadas circunstâncias descritas em lei, que, ocorrendo, afastam a possibilidade da nomeação recair sobre quem nelas esteja implicado (MAZZA, 2005. p. 156).

Existem nas leis que criam algumas das agências reguladoras federais,

impedimentos diversos dos elencados na Lei nº 9.986/2000. Essas disposições:

> *"Revela a preocupação do legislador em evitar que a agência seja dirigida por indivíduos ligados ao setor empresarial alheio à regulação, situação que, certamente, comprometeria a isenção necessária à atuação em cargos de direção. A medida visa a resguardar os princípios da impessoalidade e da moralidade, valores fundamentais na gestão dos interesses públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal) (MAZZA,2005. p. 158)".*

Os cargos de direção das agências não podem ser exercidos simultaneamente com outras atividades profissionais: empresariais, sindicaisou de direção político-partidária. (MAZZA, 2005. P.162).

Não consta da Lei nº 9.986/2000 uma vedação expressa a esse respeito. O entendimento se constrói da conjugação de diversos dispositivos, tais como o art. 37, XVII, da Constituição Federal, o art. 13 da Lei nº 9.782/1999, o art. 11 da Lei nº 9.984/2000 e o art. 57 da Lei n° 10.233/2001. MAZZA, 2005. p. 162)

Por fim, é preciso salientar que o controle sobre o preenchimento dos requisitos e sobre a ocorrência de eventuais impedimentos cabe não só ao Presidente da República, mas também ao Senado Federal (art. 52, III, f, da Constituição Federal) (MAZZA, 2005. p. 158)

Ao Poder Judiciário, mediante provocação, incumbe revisar, a qualquer tempo, as referidas nomeações, analisando sua legalidade, inclusive, quanto aos requisitos e impedimentos (Mazza,2005. p.159).

Extinção do mandato

É no artigo 9º da Lei 9.986/2000 que estão relacionados às modalidades de extinção do mandato dos dirigentes: *"Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar".*

Inicialmente poderíamos entender que as modalidades citadas no referido artigo seriam vinculadas a todas as agências. Porém não é isso que ocorre. Como temos exposto em nosso trabalho, não há uma regra geral que atenda de forma

uniforme todas as agências reguladoras e também no que diz respeito aos mandatos de seus dirigentes a afirmativa é verdadeira.

Nas palavras de Alexandre Mazza:

> *"O caput do dispositivo aparentemente sugere – por força do uso do advérbio "somente" – que o rol teria natureza taxativa, impressão, entretanto, logo desfeita pelo texto do parágrafo único do mesmo dispositivo. "A lei de criação da Agência poderá prever outras condições para o para do mandato".*
>
> *Assim, além das hipóteses de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado e de processo administrativo disciplinar, o mandato se extingue também pelo término do prazo e, dentro de certos limites, por meio de exoneração ad nutum, ressalvadas, ainda, outras modalidades extintivas previstas na legislação específica de cada agência.*
>
> *É o caso, por exemplo, do art. 12 da Lei nº 9.782/1999, que determinaque a exoneração imotivada dos diretores da Anvisa, somente poderá ser promovida nos quatro meses iniciais do mandato, findos os quaisé assegurado seu pleno e integral exercício, salvo nos casos de prática de ato de improbidade administrativa, de condenação penal transitada em julgado e de descumprimento injustificado do contrato de gestão da autarquia". (MAZZA, 2005. p.164)*

Mesmo após o desligamento do dirigente de suas funções junto às agências, ele está vinculado ao cargo por força de determinação legal.

O artigo 8º da Lei nº 9.886/2000 determina que o ex-dirigente fica vinculado á agência por quatro meses após a extinção do mandato. Esse período é chamado por alguns doutrinadores de "quarentena". Neste interim, o ex-dirigente tem direito a remuneração compensatória compatível à do cargode direção que exercia. Durante este período fica impedido sob pena de incorrer no crime de advocacia administrativa de exercer atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela agência (caput, § 2º e § 4º).

Mais uma vez, a lei não é regra:

> "O § 3º, do mesmo dispositivo, prescreve: "aplica-se o disposto neste artigo ao ex-dirigente exonerado a pedido, se este já estiver cumpridopelo menos 6 (seis) meses do mandato.
>
> No caso da Aneel, a vinculação do ex-dirigente é de doze meses, prazo durante o qual continuará prestando serviços à agência ou a qualquer outro órgão da Administração Pública direta da União, sem área atinente à sua qualificação profissional, garantida equivalente remuneração (art. 9º, caput, e § 1º, da Lei

> nº 9.427/1996).
>
> Podemos deduzir que este tema, deva ser analisado dentro das perspectivas da lei que cria cada agência, pois como dito anteriormente, a falta de uma lei geral que incorpore todas as particularidades do funcionamento das citadas agências, impossibilita um conceito didático geral dessas autarquias.
>
> Na Anatel (art. 30 da Lei nº 9.472/1997), na ANP (art. 14, caput, da Lei nº 9.478/1997), na Anvisa (art. 14, da Lei nº 9.782/1999), na ANS (art. 9º da Lei 9.961/2000), na ANTT (art. 59 da Lei nº 10.233/2001) e na Antaq (art. 59 da Lei nº 10.233/2001), a vinculação também dura doze meses.
>
> Nas demais agências –ANA, Adene, ADA e Ancine -, aplica-se o prazo geral de quatro meses, previsto na Lei nº 9.986/2000". (MAZZA, 2005. p. 168/169).

Através da breve exposição, podemos inferir, mais uma vez, que não existe regra geral que atenda a todas as agências de maneira uniforme. Os casos devem ser analisados sob a perspectiva da lei que cria cada agência, atendendo aos princípios gerais da administração pública.

CONCLUSÃO

O presente artigo busca trazer uma nova perspectiva sobre a administração do Porto de Santos visando atingir os objetivos do país, no que tange a modernização dos portos, melhor infraestrutura, com uma administração eficiente, visando a imparcialidade política das decisões.

Como visto, dentro do contexto histórico, a Autoridade Portuário de Santos foi instituída tendo como um de seus objetivos a exploração direta das atividades portuárias. Na atualidade, o que se espera da APS é que ela atue como um órgão de gestão e fiscalização das áreas portuárias, de modo que o Porto de Santos se torne mais competitivo no âmbito nacional e internacional do transporte de cargas.

Para isso, entendemos que a alteração da natureza jurídica da APS seja um caminho para alcançar esses objetivos, atendendo os preceitos constitucionais e de soberania do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo, DEUS, João. **Direito Administrativo esquematizado**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015

BUZANELLO, Graziele Mariete. **Agências reguladoras e seu podernormativo**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4101,23 set.2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30131>. Acesso em: 16 abr 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Direito Regulatório – Temas Polêmicos. 2 ed. Revista e ampliada – 1ªreimpressão. Belo Horizonte, Fórum, 2009.

FILHO, Marçal Justen. Curso de direito administrativo – 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 4 ed.revista e atualizada – Belo Horizonte, Fórum, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988:interpretação e crítica.** 17 ed. Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Agências Reguladoras**. São Paulo. Malheiros.

2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed.atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**.

26ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências reguladoras e odireito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de (org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

PORTODESANTOS. **História** – disponível em https://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/historia-2/ acesso em 26.02.2024

SUNDFELD,Carlos Ari (Org.).**Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

WIMMER, Miriam, PEIXOTO, Elisa Vieira Leonel. **Participação e Democracia nas Agências Reguladoras: como se conjugam Autonomia Decisória, Especialização Técnica e Participação Popular naAnatel**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1130.pdf.Acesso em: 18 ago 2016.