



Floriano de Azevedo Marques Neto

Agências Reguladoras Independentes

Fundamentos e seu Regime Jurídico

ef Editora Fórum

1ª edição, 1ª reimpressão

Floriano de Azevedo Marques Neto

**Agências Reguladoras Independentes
Fundamentos e seu Regime Jurídico**

Belo Horizonte



2009

Sumário

© 2005 Editora Fórum Ltda.
2009 1ª reimpressão

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra,
por qualquer meio eletrônico,
inclusive por processos xerográficos,
sem autorização expressa do Editor.

Editora Fórum Ltda.
Av. Afonso Pena, 2770 – 15º/16º andar
Funcionários – CEP 30130-007
Belo Horizonte – Minas Gerais
Tel.: (31) 2121.4900
www.editoraforum.com.br
editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Revisora: Cida Ribeiro

Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros – CRB 1545/MG – 6ª região
Capa, projeto gráfico e formatação: Walter Santos

M357a Marques Neto, Floriano de Azevedo

Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico / Floriano de Azevedo Marques Neto. 1. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

220 p.
ISBN 978-85-89148-74-0

1. Agência reguladora, Brasil. 2. Agência reguladora, competência, Brasil. 3. Agência reguladora, controle, Brasil. I. Título.

CDD: 341.32
CDU: 35.078.2(81)

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. 1. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 220 p. ISBN 978-85-89148-74-0.

Prefácio	
Maria Augusta Feldman	11
Introdução	15

Parte I - Fundamentos

Capítulo 1

Finalidades e Fundamentos da Moderna Regulação Econômica	23
1.1 A intervenção estatal: a relação entre Estado e sociedade	23
1.2 A Intervenção estatal orientada pelos interesses do Estado-Nação	24
1.3 Autonomia política e instabilidade decisória	27
1.4 O papel regulador do Estado: pressupostos, objetivos e instrumentos	29
1.5 A moderna regulação e a busca do "equilíbrio" no setor regulado ..	33
1.6 A moderna regulação e os interesses públicos	35
1.7 Atividade regulatória e atividade regulamentar	37
1.8 A regulação como mudança no modo de intervenção do Estado ..	42

Capítulo 2

O Surgimento das Agências como uma Decorrência da Moderna Regulação	45
2.1 Agências de Regulação: competência e especificidades	45
2.2 Transparência, permeabilidade e neutralidade	46
2.3 O caráter público das agências	47
2.4 A multiplicidade de funções e competências das agências	48
2.5 A especialização das agências	48
2.6 A busca do equilíbrio sistêmico como eixo da atividade regulatória	49
2.7 A importância da neutralidade	50
2.8 A moderna regulação e os órgãos reguladores	51

Capítulo 3

As Agências como Autoridades Reguladoras Independentes	53
3.1 Problemas conceituais: o nome "agência"	53
3.2 A autoridade das agências	55
3.3 A atividade objeto das agências e suas características	59

Finalidades e Fundamentos da Moderna Regulação Econômica

Sumário: 1.1 A intervenção estatal: a relação entre Estado e sociedade – 1.2 A Intervenção estatal orientada pelos interesses do Estado-Nação – 1.3 Autonomia política e instabilidade decisória – 1.4 O papel regulador do Estado: pressupostos, objetivos e instrumentos – 1.5 A moderna regulação e a busca do “equilíbrio” no setor regulado – 1.6 A moderna regulação e os interesses públicos – 1.7 Atividade regulatória e atividade regulamentar – 1.8 A regulação como mudança no modo de intervenção do Estado

1.1 A intervenção estatal: a relação entre Estado e sociedade

O surgimento das agências entre nós não decorre (como chega a sustentar felinamente parte da doutrina)¹ de um modismo ou uma mudança perfunctória na estrutura da Administração Pública. Foi fruto, isto sim, de uma profunda mudança na relação do aparelho estatal com a sociedade, particularmente com a ordem econômica.

O Estado, de alguma maneira, sempre interferiu nas relações econômicas. Inicialmente, o fazia editando leis para disciplinar genericamente a ação dos agentes privados, manjava o poder de polícia ou, eventualmente, incumbia-se de algumas atividades de relevância social, elevadas à condição de serviços públicos. Posteriormente, essa intervenção se avulta e a interferência estatal no domínio econômico passa a envolver

¹ Ver neste sentido o texto de meu dileto amigo e professor Eros Grau: *As Agências, essas Repartições Públicas*. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 25 et seq.

a própria exploração de atividade econômica por ente estatal (empresas estatais, sociedades de economia mista, etc.). Estas hipóteses de intervenção sempre se fizeram a partir de decisões políticas estratégicas e envolviam a subtração do setor específico sujeito à incidência da ação estatal da regra de liberdade de iniciativa econômica.

Ou seja, definida a necessidade de intervenção do Estado num domínio econômico, procedia-se a uma reserva daquela atividade econômica à iniciativa estatal, quer mediante a introdução de um regime de privilégio da sua exploração (no caso dos serviços públicos, só exploráveis pelo Estado ou por seus delegatários), quer mediante o regime de monopólio (nos casos de atividades econômicas consideradas estratégicas ou de relevância para o interesse nacional). Mesmo quando a intervenção estatal direta se dava em setores onde havia o convívio entre o operador estatal e operadores privados (como ocorria e ocorre no setor bancário), a atuação do ente público revestia-se de algumas prerrogativas ou vantagens competitivas,² além de uma certa “imunidade ao controle público”.³

1.2 A Intervenção estatal orientada pelos interesses do Estado-Nação

O pressuposto da intervenção estatal era o atingimento do interesse público justificador da atuação direta do Estado no domínio econômico. Porém esse interesse público se revelava

² Neste sentido, as disposições constantes da Constituição de 1988 (artigo 173, §1º, II e §2º) não foram suficientes para suprimir estas “vantagens competitivas” que se traduziam não especificamente em regime fiscal ou tributário próprio, mas nos benefícios em si que decorrem da relação de controladas do Estado.

³ Imunidade que se manifestou de várias formas. Interditando o controle de condutas das empresas estatais contrárias à legislação de proteção à concorrência, dificultando a aplicação das normas de proteção ao consumidor de bens ou serviços produzidos ou comercializados por empresas controladas pelo Estado ou ainda tornando ineficaz a regulação sobre estas empresas, mesmo em setores sujeitos à regulação setorial. Exemplo disso foi a leniência da regulação exercida pelo Banco Central sobre os bancos estatais. Neste sentido, a omissão em dar cumprimento à regra constante do artigo 173, §3º, da Constituição apenas aguçou essa evidência.

em interesses do Estado-Nação, consoante objetivos de desenvolvimento nacional, interesse estratégico, segurança nacional, relevância pública da atividade, etc. Tal perseguição do “interesse público” era suficiente para justificar a interdição da atuação dos atores privados no setor objeto da intervenção (algo que se concretizava tanto no monopólio de atividade econômica em sentido estrito, como no regime de privilégio ou exclusividade na prestação de serviço público pelo Estado ou ente delegado seu), bem como legitimava a imunidade aos instrumentos de controle do exercício de atividade econômica. Justificava ainda a prescindibilidade de um aparato estatal para controlar a atividade cometida ao ente estatal. Se a atividade do operador público era controlada (via cadeia de controle)⁴ pelo Estado, o interesse público estaria sempre consagrado na atuação deste operador, tornando sem sentido outras formas de controle da atividade explorada pelo ente estatal.

Tal raciocínio servia também para sustentar a importância menor que se dava à proteção do administrado, enquanto consumidor ou usuário de bens e serviços produzidos ou comercializados pelas empresas estatais. Assim como não faria sentido invocar regras de proteção ao consumidor quando o Estado exerce sua autoridade (por exemplo, mediante sujeições de ordem geral ou exercício do poder de polícia), também não caberia exigir tal proteção enquanto usuário de um serviço público explorado por uma estatal ou enquanto adquirente de um bem produzido ou comercializado em regime de monopólio estatal. Sendo tais entes estatais meros instrumentos para consecução do interesse público definido no âmbito do poder político, constituía uma aberração sujeitar sua ação (e por conse-

⁴ Entendendo-se por cadeia de controle as relações hierárquicas de sujeição e subordinação que caracterizam a comunicação entre os agentes políticos e os quadros dirigentes das empresas estatais operadoras no domínio econômico.

qüência a intervenção estatal por meio dela concretizada) a interesses privados, mesmo que fosse o interesse do indivíduo (consumidor) suposto beneficiário da atuação estatal.

Neste processo, o beneficiário da intervenção estatal direta no domínio econômico era o interesse público traduzido no interesse do Estado-Nação (cujo conteúdo haveria de ser definido e redefinido permanentemente pelo poder político). O interesse do cidadão, do administrado, do consumidor, da sociedade em suma, somente seria consagrado como parte-beneficiária do interesse nacional. Razão pela qual não havia muita razão tomar estes interesses (interpretados não como difusos, mas como interesses privados contrapostos ao interesse público, estatal) como parâmetro modelador da intervenção estatal.

Da mesma forma, os interesses dos demais agentes econômicos privados que travassem contato com os entes de intervenção estatal (seja estabelecendo com eles relações comerciais, seja se relacionando na cadeia econômica) tampouco haveriam de ser considerados. O ente estatal poderia praticar condutas teoricamente contrárias às regras de direito concorrencial, abusar no preço dos insumos necessários a outras indústrias, exorbitar no exercício de sua dominância de mercado. Afinal, sendo mero vetor de consecução do interesse geral da coletividade, sua conduta não poderia ser refreada por interesses menores (porque privados) de natureza empresarial.

De resto, a intervenção direta na ordem econômica, predominante entre nós até o início dos anos 1990, tinha por viés uma postura contrária ao mercado. Os interesses do Estado-Nação eram necessariamente contrários aos interesses privados, pois a realização destes implicaria em interdição à consecução daqueles. Nesta perspectiva, a absorção de atividade econômica pelo Estado se justificava pela incompatibilidade (ou desconformidade) de os agentes privados atuarem no sentido

da consagração do interesse público. Como esse haveria de ter a supremacia sobre aquele, justificada estava a supressão da iniciativa privada em setores relevantes da economia. Daí decorrer o caráter predominantemente excludente da iniciativa privada nos setores onde havia intervenção estatal direta. Disso também advinha a presunção de que o interesse público estaria automaticamente consagrado se um setor da atividade econômica fosse reservado à exploração estatal.

A lógica da intervenção estatal prevalecente entre nós até há pouco tempo era, pois, centrada na supremacia do interesse público (entendido como interesse do Estado-Nação) sobre os interesses privados. Ao governante de turno (investido ou não de legitimidade democrática, pois, no período mais intervencionista de nossa história recente, os governos sequer eram eleitos) competia decidir, a partir de sua leitura política dos interesses gerais da sociedade, quanto, de que modo e em favor de quem dar-se-ia sua ação na ordem econômica. E, por definição, esse interesse público era incontrastável pelo indivíduo (salvo, é claro, quando seu exercício se desse fora dos lindes da lei e do direito).

1.3 Autonomia política e instabilidade decisória

Neste contexto da intervenção estatal (marcada, reiteramos, por uma forte intervenção direta, pela absorção de atividades econômicas pelo Estado) havia, por certo, uma maior autonomia para o poder estatal e, em contrapartida, uma substancialmente menor margem de autonomia para a sociedade. Neste cenário, a vontade política (entendida como a orientação do governante) se punha muito mais eficaz (demandando menor necessidade de mediação para sua concretização). Porém, a atividade econômica, é fato, acabava por padecer de uma enorme instabilidade, pois as decisões políticas são necessariamente cambiantes (fruto da natural necessidade de acomodação

dos interesses políticos e das premências da alternância de poder) e buscam responder às demandas mais imediatas (próprias do ambiente político).

Além disso, num contexto de intervenção predominantemente direta na economia, os objetivos perseguidos pelo Estado são de natureza geral, mormente sem grande preocupação com o equilíbrio específico do setor onde recai essa intervenção. Como os reflexos positivos ou negativos da ação num determinado setor visam ao interesse geral (interesse do Estado-Nação), os resultados deveriam ser repartidos por toda a coletividade. Do mesmo modo, como o sucesso ou insucesso de um determinado ente estatal (por exemplo, os prejuízos de uma empresa controlada pelo Estado ou sua ineficiência em prover a sociedade dos bens e serviços a seu cargo) eram carregados pelo Estado e, eventualmente, neutralizados pelo aporte de recursos públicos, não havia razão para que a ação estatal no domínio econômico levasse em conta os reflexos específicos produzidos no setor objeto da intervenção.

Bom exemplo para ilustrar essa forma de o Estado operar no domínio econômico é a política de remuneração pelos bens e serviços produzidos por entidades estatais.

No contexto em que a intervenção se dava mediante assunção pelo Estado da exploração de atividades econômicas relevantes ou essenciais, a política de preços (sejam tarifas — no caso de atividades consideradas serviços públicos —, sejam simples preços praticados por empresas estatais) era definida no ambiente político, a partir da avaliação de fatores que pouco ou nada se relacionavam com os interesses específicos do setor regulado. A majoração ou minoração de preços podia ser determinada, diretamente, pela vontade política do governante, pautada por razões de ordem monetária (conter a inflação), fiscal (aumentar a rentabilidade da estatal para viabilizar o ingresso de recursos no tesouro mediante pagamento de

dividendos ou operações creditícias), eleitoral (agradar o eleitor em períodos de disputa política), social (ampliar a fruição de uma utilidade pública essencial) ou mesmo econômica (desincentivar o consumo ou favorecer o desenvolvimento de um setor que dependesse do bem ou serviço como insumo).

Em um cenário de forte intervenção direta do Estado na economia não há muitas peias a limitar a concretização da vontade política de elevar ou reduzir o valor cobrado por ente estatal pelo bem ou serviço que produz ou comercializa. Porém, como consequência, inexistia muita preocupação com os impactos de uma dada medida econômica sobre os agentes privados (operadores econômicos ou consumidores), nem com seus reflexos de longo prazo no setor específico. A consequência disso eram a instabilidade regulatória e a inviabilidade da ação privada em setores sujeitos à intervenção estatal.

1.4 O papel regulador do Estado: pressupostos, objetivos e instrumentos

As transformações ocorridas nos últimos anos (de forma acentuada no Brasil, mas igualmente em vários países do continente europeu que guardam muita semelhança com nossa tradição de intervenção estatal e de estrutura jurídica) apontam para uma redução da intervenção direta e do incremento de uma nova forma de intervenção, substancialmente distinta daquela acima divisada. Tem lugar entre nós o fortalecimento do papel regulador do Estado⁵ em detrimento do papel do Estado produtor de bens e serviços.

⁵ Embora se pudesse falar, num contexto de intervenção direta do Estado no domínio econômico, do exercício de uma função regulatória subjacente à atuação do operador público num determinado setor econômico, não creio ser correto utilizar o conceito de regulação neste contexto. Como veremos, o conceito de regulação por mim adotado afasta os mecanismos de intervenção direta como forma de regulação. Se atividade regulatória estatal constituiu uma espécie de intervenção (indireta) na ordem econômica, a assunção pelo Estado ou por ente controlado seu da exploração de atividade econômica não caracteriza intervenção reguladora. A exploração direta pelo Estado de atividade econômica, é verdade, influencia a atuação dos atores privados, cumpre um papel de ordenação, algum controle e, eventualmente, estabelece algum padrão de regulamentação sobre

Note-se que não estamos a afirmar que a intervenção regulatória serve exclusivamente para substituir a intervenção direta do Estado na ordem econômica. Se bem é verdade que em alguns setores houve a erradicação da intervenção direta, substituída pela construção de mecanismos de intervenção indireta de caráter regulatório, certo é também que em outros setores houve a introdução de arcabouços regulatórios e a permanência de entes estatais explorando atividades econômicas. No primeiro caso é o que ocorreu no setor de telecomunicações brasileiro. No segundo, colhemos os exemplos do setor de energia elétrica (onde remanesceram operadores estatais) ou do setor de petróleo (onde o principal operador segue sendo uma sociedade controlada pela União).

O que é relevante para o advento da atividade regulatória estatal, tal como vimos aqui apresentando, não é, pois, a supressão da intervenção estatal direta na ordem econômica, mas basicamente i) a separação entre o operador estatal e o ente encarregado da regulação do respectivo setor e ii) a admissão do setor regulado da existência de operadores privados competindo com o operador público (introdução do conceito de competição em setores sujeitos à intervenção estatal direta),

o setor. Porém, isso não é suficiente para caracterizar uma atuação estatal de caráter regulatório, pois: i) mesmo estatal, o interesse do agente econômico tem como núcleo os interesses da empresa ou do seu controlador e não do sistema como um todo e muito menos dos utentes da utilidade econômica explorada pelo agente econômico público; ii) o exercício da função regulatória pressupõe, por óbvio, a existência de regulados; a concentração de papéis de regulador e operador leva à descaracterização da atividade regulatória, pois faz com que a suposta "regulação" seja exercida não em benefício do indivíduo e da sociedade, mas que os torne sujeitos da regulação; iii) os instrumentos regulatórios estão ligados ao exercício das funções públicas, o que não me parece compatível nem com o regime jurídico das empresas estatais (configuração típica dos entes estatais que exploram atividade econômica), nem com os interesses econômicos próprios de quem opera uma atividade econômica (ainda que em regime de privilégio, exclusividade ou monopólio); iv) o máximo que poderíamos identificar num contexto de intervenção estatal direta sobre o domínio econômico é que o agente estatal exerça atividade regulamentar sobre a atividade (o que nem mesmo é pacífico, pois a regulamentação não se voltava ao exercício da atividade como um todo, mas especificamente se destinava a impor regras de fruição aos usuários dos bens e serviços, regras estas editadas pelo ente estatal muita vez em seu benefício), o que — veremos mais à frente — está longe de coincidir com todo o plexo das atividades regulatórias.

o que leva alguns autores a caracterizar essa nova regulação como "regulação para a competição".⁶

A atividade estatal de regulação⁷ não deixa de ser uma forma de intervenção estatal na economia. Porém uma forma de intervenção que nos seus pressupostos, objetivos e instrumentos difere substancialmente da intervenção direta no domínio econômico.⁸

Difere nos seus pressupostos porque a intervenção regulatória é muito mais pautada pelo *caráter de mediação* do que pela imposição de objetivos e comportamentos ditada pela autoridade. É próprio dessa concepção de regulação a permeabilidade do ente regulador aos interesses dos regulados, sejam operadores econômicos, sejam usuários, sejam mesmo os próprios interesses estatais enredados no setor regulado.

⁶ "Así, la liberalización y la reducción del papel del Estado productor y director de la vida económica (planificador en sentido tradicional) debe compensarse con el nuevo sentido de regulación para la competencia y para garantizar la prestación de servicios esenciales." (Cf. ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico*. Granada: Comarques, 2001, p. 292).

⁷ "De minha parte, entendo que por regulação deve-se compreender toda a atividade estatal sobre o domínio econômico que não envolva a assunção direta da exploração de atividade econômica (em sentido amplo). É dizer, toda a atividade do poder público no campo da economia que não implique nem na assunção da titularidade da exploração de atividade econômica — quer como serviço público (artigo 175 da CF), quer como monopólio de atividade econômica em sentido estrito (artigo 177 da CF) —, e nem envolva a exploração destas atividades, em regime de mercado, por meio de empresas estatais (artigo 173 da CF). No âmbito da regulação estatal estariam compreendidas atividades como a de coordenar, fiscalizar, dirigir, coibir ou desincentivar condutas, incentivar, fomentar, planejar, organizar, que sejam necessárias para atingimento de objetivos de ordem pública consentâneos com os objetivos da ordem econômica constitucional (artigo 170 da CF)." (Cf. meu *Regulação Setorial e Autoridade Antitruste. A Importância da Independência do Regulador*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 96).

⁸ Em outra oportunidade asseverei: "De fato, a alteração no paradigma regulatório e no modo do exercício da autoridade estatal vivida por nós implica em mudanças de várias ordens. Há uma primeira ordem de mudanças que se revela na mudança do foco principal da regulação, é dizer, nos objetivos pelos quais se justifica a atuação regulatória estatal. Um segundo plano se refere ao eixo da regulação, que perde um tanto de seu caráter autoritário, deslocando-se de eixo impositivo, vertical (típico das relações de autoridade) para um eixo mais negocial, pautado por relações horizontais (adequado a uma regulação mais mediadora, reflexiva). Um terceiro plano se refere ao modo de se exercer a atividade regulatória, operando-se no campo do método de atuação estatal. Cuidam-se do que chamo de transformações metodológicas e que se mostram na crescente procedimentalização, transparência e especialidade no exercício da regulação. Por fim, está o plano das transformações mais visíveis, aquelas que se dão nos instrumentos jurídicos e administrativos, como a introdução de mecanismos de regulação contratual, o crescimento de normas quadro, instrumentos de política tarifária inovadores. É neste plano específico em que se coloca a criação das agências independentes, entendidas como instrumentos aptos a concretizar as mudanças narradas nos três outros planos." (Cf. *Balanço e Perspectivas das Agências Reguladoras no Brasil. Conjuntura & Informação*, n. 15, jul./set. 2001, p. 4).

É essencial à noção de moderna regulação que o ente regulador estatal dialogue e interaja com os agentes sujeitos à atividade regulatória buscando não apenas legitimar a sua atividade, como tornar a regulação mais qualificada porquanto mais aderente às necessidades e perspectivas da sociedade.⁹ Fruto da própria dificuldade do Estado, hoje, de impor unilateralmente seus desideratos sobre a sociedade, mormente no domínio econômico, faz-se necessário que a atuação estatal seja pautada pela negociação, transparência e permeabilidade aos interesses e necessidades dos regulados. Portanto, o caráter de imposição da vontade da *autoridade estatal* (que impõe o interesse público selecionado pelo governante) dá lugar, na moderna regulação, à noção de *mediação de interesses*, no qual o Estado exerce sua autoridade não de forma impositiva, mas arbitrando interesses e tutelando hipossuficiências.¹⁰

Difere dos seus objetivos porque, contrariamente ao que ocorre na intervenção estatal direta, os objetivos se deslocam dos interesses do Estado-Nação e passam a se identificar mais com os interesses da sociedade (tanto os interesses dos cidadãos — consumidores efetivos ou potenciais de bens econômicos — quanto os interesses subjacentes às relações econômicas).¹¹ A

⁹ No meu *Regulação Estatal e Interesses Públicos* (São Paulo: Malheiros, 2002) pude assim explicar esse processo: "A emergência de entes reguladores autônomos corresponde indubitavelmente à necessidade do poder político de constituir espaços em que sejam possíveis a articulação e a mediação de interesses, em que seja viável a interlocução com os diversos pólos de poder político existentes na sociedade contemporânea. Mais ainda, traduz-se como uma resposta à necessidade de flexibilidade e de comunicabilidade que revestem o intervencionismo hodierno (intervenção reguladora)." (Cf. p. 199).

¹⁰ Em outra oportunidade, expliquei esse processo da seguinte forma: "se põe, portanto, imprescindível a capacitação do poder político para i) assegurar a manutenção das regras do jogo que vão balizar os conflitos entre os interesses públicos especiais ou assegurar o respeito aos direitos individuais; ii) exercer sua capacidade regulatória de modo a preservar os interesses públicos em geral mas com especial atenção aos hipossuficientes (o que envolve não só o interesse dos excluídos sociais, como também aquele plexo de interesses que, pela sua desagregação natural, não conseguem ser auto-defendidos); e iii) manter uma permanente interlocução, matizada por princípios de transparência radical, do poder público com os diversos atores sociais, erradicando-se o caráter autoritário da regulação." (Cf. meu *A Republicação do Estado e os Interesses Públicos*, p. 188).

¹¹ "É nesse contexto que a velha intervenção pesada, pró-Estado, se transforma numa intervenção leve, pró sociedade. O papel do Estado muda: de agente monopolista, concorrente ou regulamentador, torna-se um agente regulador e fomentador. Não se trata de um movimento para chegar ao Estado mínimo, como se poderia pensar, mas para torná-lo um Estado melhor." (Cf. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 74).

intervenção estatal direta se justifica pela incompatibilidade suposta entre interesses públicos e a atuação privada. Já a moderna regulação estatal procura atuar no sentido de compor e articular os interesses públicos com os interesses dos particulares, partindo do pressuposto de que a atuação privada em setores sujeitos à regulação não só é aceitável como é essencial para atingir o interesse público. Antes, objetiva suprimir espaços da atuação privada, procura condicionar, amoldar, incentivar e coordenar (em uma palavra, regular) a atuação dos particulares.¹²

Por fim, *difere nos instrumentos* porque a regulação vai demandar a construção de mecanismos de intervenção estatal que permitam efetivar essa nova forma de relacionamento com os agentes econômicos. Os espaços de exercício da regulação deverão ser aptos ao exercício da mediação e da *interlocução com os agentes envolvidos no setor regulado*. De outro lado, o manejo das competências regulatórias passa a seguir regras e procedimentos aptos a impedir que a atividade regulatória seja capturada por interesses privados ou que seja cerceada pelos interesses das forças políticas. A esse tema retornaremos mais à frente.

1.5 A moderna regulação e a busca do "equilíbrio" no setor regulado

A moderna noção de regulação remete à idéia de equilíbrio dentro de um dado sistema regulado. Como dito, a regulação busca equilibrar os interesses internos a um sistema econômico (um setor ou uma atividade econômica). Porém, o equilíbrio buscado pela

¹² Vital Moreira pondera que essa nova forma do Estado atuar em face do domínio econômico decorre de duas mudanças substanciais no paradigma regulatório. De um lado, afirma o autor português, está o fato de que se passa de uma atuação estatal hostil ao mercado para uma postura constitutiva e fomentadora do mercado. De outro lado, muda-se de uma visão de proteção do setor objeto da intervenção (defesa dos interesses públicos exclusivamente alocados setorialmente) para uma regulação voltada para o interesse geral e para o interesse dos usuários. (Cf. MOREIRA, Vital; MACÁS, Fernanda. *Autoridades Reguladoras Independentes*. Coimbra: Coimbra Ed., 2003, p. 10).

regulação poderá envolver também a introdução de interesses gerais, externos ao sistema, mas que tenham de ser processados pelo regulador de forma que a sua consecução não acarrete a inviabilidade do setor regulado. Explicamos.

A partir do momento em que se aceita a possibilidade de intervenção estatal, indireta em face da ordem econômica, sem excluir a atuação da iniciativa privada (abandonando aquela postura hostil ao mercado de que nos fala Vital Moreira, para uma concepção que vê na competição e na atuação dos atores privados valores em si a serem fomentados pelo Estado), põe-se óbvio que a ação estatal não possa se dar exclusivamente pela prática de atos de força ou pela interdição da exploração de uma atividade à iniciativa privada.

A ação estatal passa a depender do equilíbrio entre os interesses privados (competição, respeito aos direitos dos usuários, admissão da exploração lucrativa de atividade econômica) com as metas e objetivos de interesse público (universalização, redução de desigualdades, modicidade de preços e tarifas, maiores investimentos, etc.). Se, por exemplo, se podia impor ao operador estatal a redução dos valores cobrados por um bem ou a obrigação de expandir o universo de atendimento de seus serviços sem grande necessidade de mediação (ainda que isso importasse, no médio prazo, malefícios para a coletividade), num contexto de nova regulação e de abertura de atividades relevantes à exploração privada faz-se necessário uma ponderação, um sopesamento, um equilíbrio enfim, entre as metas de interesse geral e os objetivos dos particulares envolvidos (repita-se, sejam eles operadores econômicos ou consumidores). É neste exato quadrante que se concebe a moderna regulação estatal da economia nos termos do que se introduziu entre nós nos últimos anos.

1.6 A moderna regulação e os interesses públicos

Importante notar que haja quem sustente que a regulação visaria apenas a preservar as condições de funcionamento de um dado sistema econômico (ou, se quisermos, de um setor da economia, de uma indústria ou de um mercado).

Nesta perspectiva, mais restritiva, a regulação visaria exclusivamente a garantir o equilíbrio do mercado, coibindo práticas distorcidas dos agentes econômicos. Buscaria apenas corrigir as assim chamadas “falhas do mercado”. Portanto, sua função seria apenas assegurar o equilíbrio interno ao sistema regulado,¹³ evitando abusos ou distorções que, em última instância, pudessem comprometer o próprio funcionamento do setor sujeito à regulação.

Creemos que (particularmente no Brasil) a função regulatória há de ser mais ampla.¹⁴ Se um dos fundamentos da regulação é manter o equilíbrio de um dado mercado (setor da economia), isso não há de impedir que pela atividade regulatória sejam introduzidos objetivos de ordem geral (consentâneos inclusive com os princípios reitores da ordem econômica constantes do artigo 170 da Constituição Federal – CF) que não seriam alcançados exclusivamente pela ação da livre iniciativa

¹³ Apesar da gama razoavelmente ampla de linhas doutrinárias que sustentam este entendimento, basicamente aqui estaríamos diante dos seguidores da Escola Clássica ou Econômica da regulação. Essa linha sustenta que a atividade regulatória estatal (e de resto toda hipótese de intervenção estatal na economia) não teria outro objetivo que não a preservação dos interesses do mercado, buscando corrigir suas falhas sistêmicas e, conseqüentemente, assegurar a reprodução das relações econômicas. Essa linha de entendimento, marcadamente liberal, (que tem nas obras de G. Stigler e C. Friedland seu principal núcleo doutrinário), vê a subsidiariedade da intervenção estatal de forma bastante restritiva, de modo que a interferência estatal na ordem econômica só se justifica se inexistir solução no mercado que seja economicamente mais eficiente. Fácil perceber daí que dessa linha de concepção resulta o germe das teorias da desregulação. Ver, para uma panorâmica do tema: SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 16 et seq.

¹⁴ Por óbvio, filio-me a uma corrente doutrinária mais afeita à tradição do direito administrativo europeu, marcada pela noção de serviço público e com grande proximidade da Escola do Interesse Público. Por esta linha, entende-se que o objetivo da regulação seria a busca do bem comum, ou se quisermos, a consecução de interesses gerais inatingíveis pelo livre jogo dos interesses econômicos privados.

dos agentes econômicos.¹⁵ Embora a definição destes objetivos não caiba aos entes reguladores (pois deverão ser estabelecidos nos espaços de definição das políticas públicas), cabe aos órgãos reguladores viabilizar o atingimento destes objetivos de modo que eles sejam absorvidos pelo sistema regulado com o menor desequilíbrio possível.

Tomemos um determinado setor regulado no qual seja interesse do Estado brasileiro, buscando reduzir as desigualdades sociais, ensejar uma política de universalização de uma dada utilidade pública. Definida essa política, caberá ao regulador manejar suas competências para ver atingido este objetivo. Deverá fazê-lo arbitrando os ônus de forma viável e equilibrada entre os diferentes agentes atuantes no setor, sopesando obrigações e vantagens competitivas, criando incentivos ou restrições, ou seja, regulando o setor para, mantendo seu equilíbrio interno, consagrar o interesse público.

Neste sentido, temos que a atividade regulatória estatal não envolve apenas uma função estabilizadora (preservar o equilíbrio do mercado), mas compreende também alguma função redistributiva. Tanto é assim que o texto constitucional (art. 174), ao prever o papel do Estado como ente normativo e regulador da atividade econômica, lista dentre suas incumbências a função de incentivar e planejar atividades econômicas, o que dá à regulação uma conotação muito mais ampla do que a simples “correção de falhas de mercado”. Porém, é importante que se repita, esse caráter redistributivo (ou, como prefiro,

¹⁵ Com meu entendimento parece concordar Marçal Justen Filho: “Tradicionalmente, supunha-se que a intervenção estatal no domínio econômico destinava-se a dar suporte ao mecanismo de mercado e a eliminar eventuais desvios ou inconveniências. Já o modelo regulatório admite a possibilidade de intervenção destinada a propiciar a realização de certos valores de natureza política ou social. O mercado não estabelece todos os fins a serem realizados na atividade econômica.” (Cf. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 24-25).

de consecução de objetivos públicos extrassistema econômico) coloca-se pela regulação a partir de uma perspectiva de mediação de interesses e de busca de equilíbrio interno ao sistema regulado.

1.7 Atividade regulatória e atividade regulamentar

Neste passo, cumpre separar a *atividade regulatória* da *atividade regulamentar*. O baralhamento entre os dois conceitos leva alguns doutrinadores a reduzir a atividade de regulação estatal ao seu caráter meramente normativo.¹⁶ Esta mesma confusão está também na base de posições doutrinárias que procuram identificar o processo de reforma regulatória (e o crescimento dos mecanismos de nova regulação estatal) com processos de desregulamentação ou de desregulação.

A atividade de regulação estatal envolve — dentro das balizas acima divisadas — funções muito mais amplas que a função regulamentar¹⁷ (consistente em disciplinar uma atividade mediante a emissão de comandos normativos, de caráter geral, ainda que com abrangência meramente setorial). A regulação estatal envolve, como veremos adiante mais amiúde, atividades coercitivas, adjudicatórias, de coordenação e organização, funções de fiscalização, sancionatórias, de conciliação (composição e arbitragem de interesses), bem como o exercício de poderes coercitivos e funções de subsidiar e recomendar a

¹⁶ Esse parece ser o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro para quem “Agência reguladora, em sentido amplo, seria no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular as matérias que lhe estão afetas. Neste sentido, a única coisa que constitui inovação é o próprio vocábulo, anteriormente não utilizado para designar entes da Administração Pública. A função normativa sempre foi exercida por inúmeros órgãos da Administração Pública, com maior ou menor alcance, com ou sem fundamento constitucional. Tal como nos Estados Unidos, a própria lei que instituiu esses entes já lhes confere poder normativo.” (Cf. *Direito Administrativo*, 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 394). Há que se reconhecer que na seqüência a ilustre administrativista reconhece que as agências cumprem um papel novo ao assumir outras funções que não apenas as de caráter normativo.

¹⁷ Neste sentido ver: ARAUJO, Edmir Netto de. *A Aparente Autonomia das Agências Reguladoras*. In: MORAES, Alexandre de. *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 40.

adoção de medidas de ordem geral pelo poder central.¹⁸ Sem essa completude de funções não estaremos diante do exercício de função regulatória.¹⁹

Porém, não fosse essa plêiade de atividades intrínseca à função de regulação, a sua distinção da atividade meramente normativa e regulamentar, entre nós, já estaria patente do próprio texto constitucional. Com efeito, o artigo 174 da CF imputa ao Estado o papel de “agente normativo e regulador da atividade econômica” (a qual, nos parece, é aqui utilizada no sentido amplo, compreendendo tanto as atividades econômicas em sentido estrito como aquelas consideradas serviços públicos).²⁰ Ora, se o Constituinte se arvorou no dever de distinguir os dois papéis do Estado em face da ordem econômica, separando a atividade regulamentar (normativa) da atividade regulatória (esta última compreendendo o detalhamento dos aspectos de fiscalização, incentivo e planejamento), é certo que, para a ordem constitucional brasileira, *regular não é sinônimo de regulamentar*.

A outra posição, a nosso ver equivocada, é aquela que identifica a regulação estatal com os processos de *desregulamentação* da atividade econômica. Quem melhor expõe esse entendimento é Eros Grau quando afirma que “como os norte-americanos usam o vocábulo *regulation* para significar o que

¹⁸ Vital Moreira e Fernanda Maças desvelam perfeitamente o equívoco da interpretação ora refutada: “Alguns autores, sob a influência do Direito norte-americano, tendem a identificar autoridades de regulação com autoridades detentoras de poderes regulamentares, com vista a garantir a ordenação de um dado setor da actividade social. Tal modo de ver as coisas não corresponde ou não traduz a realidade, na medida em que a regulação não se identifica com a regulamentação. A regulamentação, ou seja, o estabelecimento de regras de conduta para os regulados, é, somente uma das vertentes da regulação, *latu sensu*, que também abrange a implementação das regras, a sua supervisão e o sancionamento das infracções às mesmas.” (In: *Autoridades Reguladoras Independentes*, cit., p. 16. Redação do original português).

¹⁹ Como mais uma vez nos ensina Vital Moreira “o conceito de regulação deve abranger todas as medidas de condicionamento da actividade económica, revistam ou não de forma normativa.” (Cf. *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997, p. 36).

²⁰ Ver neste sentido Eros Roberto Grau: “No que tange ao artigo 174, no entanto, a expressão atividade econômica é utilizada em outro sentido. Alude, o preceito, a atividade econômica em sentido amplo. Respeita à globalidade da atuação estatal como agente normativo e regulador.” (Cf. *Interpretação da Ordem Econômica na Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 142).

designamos ‘regulamentação’, *deregulation*, para eles, assume o mesmo significado que indicamos ao usar o vocábulo ‘regulação’; vale dizer: a *deregulation* dos norte-americanos está para a *regulation* assim como, para nós, a ‘regulação’ está para a ‘regulamentação’.”²¹ Não nos parece cabível a associação tanto pelos seus pressupostos, quanto pelos seus resultados.

Primeiro, o raciocínio é falho na medida em que parte de uma identificação não necessariamente correta, mesmo no direito americano, entre regulação e regulamentação. O termo *regulation* dos americanos abrange não apenas a atividade normativa (de regulamentação), mas uma ampla gama de atividades de intervenção no domínio econômico. Querer associar, como sinônimos, *regulation* e regulamentação é reduzir exageradamente a atividade regulatória desenvolvida no direito americano.²² Embora os órgãos reguladores americanos tenham como uma de suas principais funções regulamentar a indústria regulada, a sua atividade (de regulação do setor) é muito mais ampla.

Segundo, porque não há qualquer relação histórica entre os processos de *deregulation* e de mera desregulamentação. Os defensores, no debate americano, da desregulação da economia postulam a desmobilização de todo o aparato regulatório (particularmente as agências independentes). Não propugnam um singelo processo de desregulamentação. Até porque os seus defensores não descartam a remanescência de algum papel

²¹ GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 93. Apesar dessa afirmação, o ilustre professor mais à frente parece contrariá-la afirmando que “a proposta de regulação é ambígua — o movimento (a regulação) não postula a anomia dos mercados, porém novas modalidades de regulação mais eficientes...”.

²² Veja-se a título de mera ilustração o que assevera Bernard Schwartz num dos mais difundidos manuais de Direito Administrativo americano: “These are powers of immense scope and represent na amalgam of functions devised with little to constitutional theory. The regulation of industry cannot be carried out effectively under a rigid separation of powers. Concentrated industrial power must be controlled by concentrated governmental power. Regulatory agencies like the ICC have been made the repositories of all types of governmental power: legislative, executive, and judicial. Instead of being separated in the traditional way, these powers have been telescoped into a single agency.” (Cf. SCHWARTZ, Bernard. *Administrative Law*. Third Edition. Boston: Little, Brown, 1991, p. 15-16).

normativo no Estado, ainda que advoguem a redução (ou mesmo a supressão) do aparato regulatório estatal.

Doutro lado, entre nós, querer identificar os processos de regulação da economia (mormente em substituição à intervenção estatal direta) com os processos de *deregulation* dos americanos implicaria em desconhecer que, nos setores que passaram por uma reforma regulatória, houve, sim, um engrandecimento tanto da supervisão estatal (mediante o exercício da autoridade regulatória), quanto na atividade de regulamentação (normatização) do setor regulado. Seria contraditório entender que regulação implica em desregulamentação ao mesmo tempo em que se debate na doutrina a suposta exorbitância da função normativa exercida pelos novos órgãos reguladores.²³

Nem se diga que a abertura para a competição dos setores da economia antes reservados ao Estado seria uma forma de desregulação por si só. Tal raciocínio levaria ao entendimento de que só existiria regulação quando existente o regime de privilégio ou exclusividade estatal na exploração de atividade econômica. O que é rotundamente falso. Regular só é oposto à idéia de iniciativa privada se cairmos numa tautologia: “só há regulação com estatização porque só pode haver regulação mediante estatização”. Ora, franquear aos agentes privados a atuação num dado mercado não faz deste um mercado desregulado. A restrição de acesso (não interdição deste) a um mercado, mediante, por exemplo, um regime de licenças, é uma fórmula clássica de intervenção regulatória e, por definição, admite alguma competição entre agentes privados. A regulação

²³ Essa contradição não foi desapercebida pelo próprio Eros Grau que, em texto já clássico e anterior à afirmação ora em debate, consignava ao meu ver com mais acerto que “cumpre observar que a proposta de desregulamentação enquanto atine à substituição de regras rígidas, dotadas de sanção jurídica, por regras flexíveis, meramente indutoras de comportamentos, poderá eventualmente não produzir a eficácia que a demanda, do próprio capitalismo, da regulação de mercados requer. Isso, por outro lado, provavelmente conduza à ampliação do conteúdo de regulamentos (atos do Poder Executivo), instalando uma nova contradição: o exercício pelo Estado do poder regulamentar tem sido vigorosamente repudiado, na medida em que, segundo se argumenta, conflita com os princípios da separação dos poderes e da legalidade.” (*Interpretação da Ordem Econômica na Constituição*, cit., p. 49-50).

profissional é outro caso de regulação de atividade econômica aberta à competição. Não fosse isso e, novamente, a Constituição Federal afastaria a tese de associar desestatização com desregulação. Enquanto o papel do Estado como agente regulador da economia vem previsto no artigo 184, o regime de serviço público tem assento no artigo 175 e as hipóteses (excepcionais e restritíssimas) de monopólio vêm referidas no artigo 177. Deixou claro, pois, o constituinte que a intervenção regulatória estatal não se confunde com os institutos de reserva ou exclusividade do Estado na exploração direta de atividade econômica.

Logo, descabe integralmente a tese de se associar a quebra de monopólios, a desestatização ou a abertura de setores à competição como mecanismos necessariamente desregulatórios. O esforço que aqui fazemos é justamente para demonstrar que estes processos propõem o desenvolvimento de uma nova forma de regulação, possivelmente mais firme e consistente.

É, portanto, absolutamente improcedente querer associar as transformações no papel regulador do Estado aos processos de supressão da intervenção estatal sobre o domínio econômico. A reforma regulatória por nós vivenciada vai no sentido exatamente contrário dos processos de desregulação ou de auto-regulação pelo mercado.²⁴ Não implica, de modo algum, em substituição da ordenação da atividade econômica pelo prisma da autoridade estatal pela auto-regulação gerida e balizada pelo mercado. A autoridade estatal não é exercida sobre o domínio econômico somente por intermédio da atividade de regulamentação (embora deva sempre estar adstrita ao princípio da legalidade). Afirmar isso implicaria em desconhecer,

²⁴ É verdade que em alguns setores submetidos à reforma regulatória se pretendeu introduzir mecanismos e instrumentos de desregulação ou de auto-regulação. No setor elétrico isso ocorreu no caso da criação do Operador Nacional do Sistema (ONS) ou do Mercado Atacadista de Energia (MAE). Porém, estas experiências não são suficientes para se identificar na reforma regulatória um viés de desregulação.

por exemplo, a possibilidade de intervenção estatal na economia mediante o manejo do poder de polícia (que não se confunde com a atividade normativa).

1.8 A regulação como mudança no modo de intervenção do Estado

A atuação do Estado (com os mecanismos decorrentes do poder extroverso que lhe são próprios) como agente de regulação da ordem econômica é, como dissemos, um imperativo constitucional (expressamente previsto no artigo 174 da CF). E tal função reguladora, reiteramos, deve-se dar tanto sobre atividades econômicas em sentido estrito (aquelas cuja exploração está sujeita ao regime privado, de mercado), quanto sobre aquelas atividades que tenham sido eleitas pela Constituição ou pela lei como serviços públicos. Se nestas últimas a regulação estatal é inerente ao próprio regime de prestação, naquelas a regulação também se justificará caso estejamos diante de um setor relevante ou essencial da vida econômica.²⁵

Temos, então, que a moderna regulação, no sentido que foi acima exposto, representa não uma subtração do papel do Estado como ordenador da economia. Representa, sim, uma mudança no paradigma pelo qual a intervenção estatal na economia se dá, mudança fortemente marcada pela substituição ou complementação²⁶ dos mecanismos de intervenção direta

²⁵ O que não implica olvidar que subjaz à idéia de regulação uma forte influência do princípio da subsidiariedade, no sentido de que só se admitiria a intervenção regulatória com vistas a atingir objetivos de ordenação ou promoção econômica que os atores privados não logrem alcançar autonomamente. Ver a respeito JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*, cit., p. 21).

²⁶ Retomando o que acima expusemos, a introdução do papel do Estado como regulador pode se dar em setores em que se suprime a sua atuação como operador da atividade econômica (supressão da intervenção direta) ou em setores que embora abertos à atuação privada o Estado permanece operando como agente econômico (via empresas estatais ou empresas com participação do Estado no seu capital). Pode ainda haver casos em que se introduzam mecanismos de regulação estatal sobre setores em que o Estado nunca atuou diretamente, mas cuja relevância econômica ou o interesse social nele existente justifique essa intervenção. É, por exemplo, o que ocorreu no setor de saúde suplementar no Brasil em que houve um reforço da atividade regulatória estatal (antes exercida em parte do sistema pela Susep) com a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº 9.961/00).

na ordem econômica por instrumentos de uma determinada modalidade específica de intervenção indireta que poderíamos designar de *intervenção regulatória*. “A regulação é — isso sim — característica de um certo modelo econômico, aquele em que o Estado não assume diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade.”²⁷

O crescimento da intervenção estatal direta na economia (mediante a assunção da exploração de atividade econômica diretamente) levou ao surgimento e desenvolvimento de institutos jurídicos moldados a esse tipo de intervenção (as sociedades de economia mista são bom exemplo), muitos dos quais rompendo inclusive com alguns paradigmas do direito administrativo de antanho (como por exemplo um ente estatal constituído sob a égide de uma empresa privada). De igual modo, a introdução de uma nova forma de intervenção do Estado sobre a ordem econômica e a noção de moderna regulação econômica, tal como visto acima, demandam também o surgimento de instrumentos aptos para o exercício regulatório. É neste contexto que deve ser avaliado o surgimento das agências regulatórias.

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, SBDP, 2000, p. 23.

A experiência recente no Brasil com as agências reguladoras tem sido marcada por êxitos e críticas. É pouco provável que elas deixem de integrar o quadro da Administração Pública. Apesar disso, existem ainda muitas dúvidas quanto ao seu enquadramento constitucional, aos limites de sua independência, à natureza de suas atividades, seu regime jurídico ou suas competências. Criadas que foram por leis esparsas, nem sempre com regras muito claras ou objetivos definidos, falta um quadro legal geral e claro contendo as regras aplicáveis a todas as agências. Embora iniciativas tramitem pelo Congresso, ainda não há consenso sobre estas importantes questões.

O presente livro trata de todos os temas relevantes na criação, atuação e controle das agências e das regras que devem discipliná-las. Numa primeira parte são expostos com objetividade os pressupostos doutrinários da existência das agências para exercício da função regulatória estatal: sua natureza de órgãos públicos, sua inserção na estrutura da Administração Pública, os contornos de sua independência, o significado da atividade regulatória e os mecanismos para o seu controle. Numa segunda parte vem uma proposta, na forma de artigos, das regras que deveriam constar de uma lei quadro do regime jurídico das agências.

De autoria de um dos maiores especialistas em agências e regulação, o presente livro é uma importante contribuição tanto para aqueles que desejam entender o que são as agências, como para quem pretende refletir sobre a necessidade de regulamentá-las adequadamente.

ISBN 978-8589148-74-0



9 788589 148740

www.editoraforum.com.br