

**PHILLIP GIL FRANÇA**

**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO CONTROLE DA  
REGULAÇÃO ECONÔMICA**

**Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas**

**PORTO ALEGRE**

**2007**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

PHILLIP GIL FRANÇA

### O CONTROLE DA REGULAÇÃO ECONÔMICA NACIONAL

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pela comissão formada pelos professores:

---

Presidente: Professor Doutor Juarez Freitas

---

Professor Doutor: Ingo Wolfgang Sarlet

---

Professora Doutora: Gisela Maria Bester

Porto Alegre, 23 de janeiro de 2007.

## **AGRADECIMENTOS**

- Aos meus pais e família.
- Ao Professor Doutor Juarez Freitas, fonte de inesgotável conhecimento e generosidade. Grato pelo apoio do início ao fim deste projeto.
- Aos professores da PPGD/PUC/RS.
- Aos colegas sempre amigos.
- Ao Dilton.
- À Aline.

## RESUMO

O controle da informação pelo Estado estabelece seus limites entre o autoritarismo e a abertura democrática necessária para promoção do desenvolvimento responsável de uma nação junto com o povo e, assim, com cada partícipe desse Estado. Destarte, a utilização de instrumentos jurídicos sofisticados, fruto de uma adequada estruturação do crescimento político-econômico nacional, é essencial para conceder ao Estado meios adequados para a promoção do homem, conforme seus valores básicos de ser humano digno e necessária interpretação constitucional de um sistema jurídico, em determinado tempo e lugar. Com esta premissa, - e a necessária interpretação conforme os valores constitucionais - elege-se o instituto jurídico do controle da regulação econômica dos serviços públicos pelo Estado, com fins de proteção ao cidadão, para análise desta ordem estatal ideal. Isto pois, retira-se da regulação econômica a imagem de como serão abordadas as futuras políticas públicas do Estado nacional - a partir de atividades estatais em parceria plena com a iniciativa privada. O estudo se detém, inicialmente, à análise do fio condutor do fundamento maior da possibilidade do Estado exercer coativamente o controle sobre qualquer ente partícipe da nação, inclusive sobre sua própria Administração. Assim, o primeiro capítulo deste texto trata do princípio fundamental da inafastabilidade da prestação da tutela jurisdicional pelo Estado, apontando sua origem e aplicabilidade. Após, apresenta-se o objeto do controle ora estudado: a regulação econômica. Sobre o tópico, parte-se da idéia dos fundamentos do Estado Regulador; em seguida, trata-se dos partícipes da relação regulatória (Estado - concessionária - cidadão-usuário/ consumidor); e a forma de atuar das agências reguladoras criadas para fomentar, proteger e regulamentar os respectivos mercados criados após a onda de privatizações de determinados serviços públicos, a partir dos anos noventa. Ainda, remete-se a dissertação a uma objetiva análise da debatida relação entre o 'Direito e Economia'. Posteriormente, no terceiro capítulo, são apontadas as formas de exercício do controle estatal objeto da dissertação apresentada. A regulação econômica é controlada pelo Estado via o Poder Judiciário; Legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas); pelo Ministério Público; por um sistema de auto-controle; além do primordial controle exercido pela sociedade. Finalmente, busca o trabalho realizar a análise sugerida inicialmente: *a forma como o Estado nacional pode exercer o controle da regulação econômica de serviços públicos para a promoção e salvaguarda do cidadão*. Conclui-se, então, que esta busca está intimamente ligada à tutela da dignidade do homem como ser humano; à priorização do cidadão frente a eventuais interesses egoísticos dos partícipes do ambiente regulador; ao respeito do Poder Executivo em utilizar suas prerrogativas constitucionais conforme os limites que lá se impõe; à necessária flexibilidade jurídica e jurisdicional para compreensão - e absorção - das transformações sociais do Estado nacional e, finalmente; à preocupação de governo em criar, utilizar e efetivar *políticas de Estado* onde se refletem os interesses plurais, dialogados e passíveis de efetivação. Desta forma, volta-se ao raciocínio inicial de um Estado Regulador Democrático de Direito, onde sua ordenação jurídica é segura o bastante para gerar a confiabilidade para que todos aqueles que o compõem possam progredir de maneira contínua e pacífica. Para tanto, este caminho possui os trilhos da democratização da informação e de uma regulação econômica de mercados realizada por um Estado institucionalmente sólido.

Palavras-chave:

Regulação Econômica, Agência Reguladora, Controle, Tutela Jurisdicional.

## ABSTRACT

The control of information by the State establishes its limits in between authoritarianism and the democratic openness needed to the promotion of the responsible development of a nation and its people and, thus, to each member of such State. To that end, the employment of sophisticated legal instruments, fruit of a proper structuring of domestic political and economical growth, becomes essential to grant to the State adequate means for the promotion of mankind in accordance with its basic values as an honorable human being in such place and time. Following this premise, the legal institution of the control of the economic regulation of public services by the State towards the protection of its citizens shall be deemed as an object of analysis of such ideal state order. Thereupon, economic regulation shall be deprived of the image of how the future public policies of the State will be approached – starting from state public activities in full partnership with the private sector. Ergo, this study shall be initially restrained to the analysis of the keynote of the major fundament of the possibility of the State to coactively exert its control over any entity of the nation, including its own Administration. Hence, the first chapter of this text is about the fundamental principle of the inseparability of the jurisdictional protection offered by the State, pointing its origins and applicability. Moreover, the object of the studied control shall be presented: the economic regulation. Starting from the idea of the fundamentals of a Regulatory State, the entities of the regulatory relation (State -concessionary – citizen-user/consumer) shall be discussed along with the course of action of the regulatory agencies created to foment, protect and regulate their respective markets which emerged after the cycle of privatizations of selected public services in the nineties. Besides, this dissertation shall produce an objective analysis of the often discussed relation between 'Law and Economy'. Furthermore, in the third chapter, the means of the state control object of this dissertation will be pointed out. Economic regulation is controlled by the State through the Judiciary, Legislature (assisted by the Tribunal de Contas); Ministério Público; though a self-control system, besides the primordial control exerted by the society. Finally, this work aims to produce the above suggested analysis: *the ways the State can exert the control of the economic regulation of public services for the promotion and protection of its citizens*. Thus, it may be concluded that this search is intimately related to the protection of the dignity of man as a human being; the prioritization of the citizen facing eventual egoistic interests of the entities of the regulatory sphere; to the respect of the Executive when using its constitutional prerogatives in accordance with the limits imposed thereupon; to the necessary legal flexibility and jurisdictional for the understanding – and absorption – of the social transformations of the State and, finally, to the concern of governments in creating, using and sanctioning State policies which will reflect plural interests, publicly debated and feasible. Therefore, it is brought to mind the initial idea of a Constitutional Democratic Regulatory State, in which its judiciary is solid enough to promote and inspire reliability to all of those who are part of it may progress in a peaceful and continuous manner. Nevertheless, this path runs on the tracks of the democratization of information and on a economic regulation of the markets exerted by a institutionally solid State.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	
1	O FIO CONDUTOR DO CONTROLE ESTATAL: A PRESTAÇÃO DA EFETIVA E ADEQUADA TUTELA JURISDICIONAL.
1.1	APRESENTAÇÃO E VIABILIDADE DO CONTROLE ESTATAL.....
1.2	TRAÇOS HISTÓRICOS DA TUTELA JURISDICIONAL ESTATAL.....
1.3	CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL PROCESSUAL DA INAFASTABILIDADE DA PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL PELO ESTADO.
2	O OBJETO DO CONTROLE ESTATAL: A REGULAÇÃO ECONÔMICA NACIONAL.
2.1	ESTADO REGULADOR DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....
2.2	A REGULAÇÃO ECONÔMICA.....
2.3	PAPEL DO ENTE REGULADOR.....
2.4	AGÊNCIAS REGULADORAS.....
2.4.1	Linhas Gerais.....
2.4.2	Características.....
2.4.2.1	Independência.....
2.4.2.2	Estabilidade de seus diretores.....
2.4.3	A Atuação das Agências Reguladoras.....
2.4.3.1	Capacidade para expedir normas regulatórias.....
2.4.3.1	Capacidade para aplicar sanções regulatórias.....
2.4.3.1	Atuação na Composição de Litígios - mediação e arbitragem.
2.4.4	Atuação na fiscalização do objeto regulatório.....
2.5	O ATO REGULATÓRIO E A QUESTÃO SOBRE A SUA 'TECNICIDADE'.....
2.6	CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO.....
2.6.1	Serviço Público.....
2.6.2	Concessão.....
2.6.3	Concessionária.....

	2.7 DIREITO E ECONOMIA.....	
	2.6.1 Interpretação Econômica do Direito.....	
	2.6.2 Busca da Adequada Interpretação do Direito e a Regulação Econômica.	
3	A FORMA DO CONTROLE ESTATAL: AUTO-CONTROLE, , LEGISLATIVO (COM AUXÍLIO DO TRIBUNAL DE CONTAS), MINISTÉRIO PÚBLICO, SOCIEDADE E JUDICIAL.	
	3.1 O 'AUTO-CONTROLE' DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	
	3.2 CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO...	
	3.3 CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS..	
	3.4 CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO...	
	3.5 CONTROLE SOCIAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	
	3.6 CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER JUDICIÁRIO....	
4	A RAZÃO DO CONTROLE DA REGULAÇÃO ECONÔMICA ESTATAL: PROTEÇÃO DO CIDADÃO.	
	4.1 AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O CIDADÃO (USUÁRIO/ CONSUMIDOR)..	
	4.1.1 O Cidadão.....	
	4.1.2 O Consumidor.....	
	4.1.3 O Usuário.....	
	4.1.4 A Atuação das Agências Reguladoras e a Proteção do Cidadão (Usuário/ Consumidor).....	
	4.2 A ADEQUADA PRESTAÇÃO SERVIÇO PÚBLICO PARA A PROMOÇÃO E GUARDA DO CIDADÃO.....	
	4.2.1 Princípio Fundamental de Proteção do Consumidor.....	
	4.2.2 Princípio do Controle Social da Atividade Pública.....	
	4.2.3 Princípio da Eficiência.....	
	4.2.4 Princípio da Universalização da Prestação do Serviço Público.....	
	4.2.5 Princípio da Continuidade do Serviço Público.....	
	4.2.6 Princípio da Boa-Fé Objetiva na Relação Triangular da Utilização do Serviço Público e da Equidade.....	

4.2.7	Princípio da Transparência.....	
4.2.8	Princípio do Menor Impacto Econômico do Usuário de Serviço Público.....	
4.2.9	Princípio da Igualdade do Cidadão Usuário/Consumidor.....	
4.3	O DESENVOLVIMENTO DA INTERAÇÃO DOS PARTÍCIPES REGULATÓRIOS NACIONAIS E O CONTROLE DA REGULAÇÃO ECONÔMICA PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE PROGRESSO ESTATAL – O CIDADÃO, A INFORMAÇÃO E A TUTELA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	
4.3.1	As Normas Protetivas do Direito do Consumidor e a Regulação Econômica Estatal.....	
4.3.2	O Alcance das Normas Regulatórias nas Relações Decorrentes da Prestação do Serviço Público.....	
4.3.3	A Atuação do Judiciário e o Necessário Desempenho do Estado como Guardião do Adequado Serviço Público.....	
	CONCLUSÃO.....	
	Referências.....	



## INTRODUÇÃO

A ordenação estatal responsável e o desenvolvimento socioeconômico nacional estruturado conforme os valores fundamentais constitucionais são as bases para uma nação comprometida com o bem do homem-cidadão que lhe confere a razão e legitimidade de existência. Dissertar-se-á a respeito de um ideal de Estado racionalmente organizado, com instituições firmes e eficientes, conforme seus ditames democráticos e republicanos, para a promoção do desenvolvimento efetivo, sustentável e necessário para atender ao seu povo, no sentido de conceder seus valores básicos para uma evolução pessoal digna e exercitável para cada cidadão. Esta é a idéia e a finalidade da regulação econômica estatal – objeto do presente trabalho.

Esse prisma de necessário sistema harmonicamente organizado, com competências e finalidades bem definidas aos seus executores, e com pleno respeito ao Direito positivado e seus valores não expressos, no sentido de '*ordem*', bem como a idéia de '*progresso*', que contemple a singular e interpessoal evolução de cada indivíduo – conforme o ambiente social em que vive, com suas respectivas demandas regionais –, constitui a base da qual esta dissertação objetiva levantar as características, questionar a implementação e atuação, e contextualizar na realidade nacional e contemporânea o *instituto jurídico da regulação econômica estatal e o dever do Estado de proteger seu cidadão contra as assimetrias de mercado*.

Além do exame do instituto jurídico indicado, terá a presente dissertação como fito a análise de um princípio fundamental basilar para a consecução desta finalidade nacional – o princípio da

*inafastabilidade da prestação da tutela jurisdicional pelo Estado* – e a sua reflexão em face da nova realidade de determinados serviços públicos não mais monopolizados pelo Estado.

A realidade em que hoje se vive, de informação rápida e dividida entre os mais altos graus hierárquicos institucionais e o mais comum do povo<sup>1</sup>, leva a repensar a idéia de democracia, conseqüentemente, de um Estado minimamente ordenado para que promova um adequado desenvolvimento<sup>2</sup>, com o devido controle (jurisdicional). Efetivamente, para o exercício da democracia idealizada no texto constitucional, não se pode fugir da concepção de compartilhamento de informação, pois é este o caminho que as pessoas possuem para o *desenvolvimento do seu discernimento relativamente livre*<sup>3</sup> para, assim, exercer sua capacidade de escolher 'x' e não 'y' de acordo com sua racionalidade (logicamente, influenciada pelas externalidades do ambiente social em que vive<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Tendo em vista o atual papel da internet, telejornalismo, dentre outros.

<sup>2</sup> Conforme, também, ressalta o Professor Adilson A. Dallari: "No século XX, a terceira revolução industrial [pós a máquina vapor e a eletricidade], com a introdução da informática e o formidável desenvolvimento das comunicações, provocou alterações ainda mais acentuadas do que as acima referidas, com algumas inegáveis conseqüências negativas, mas com um evidente saldo positivo. A disseminação da informação, permitindo que todas as pessoas, em todas as partes do mundo, tomem conhecimento do que está acontecendo no mundo todo, acarretou, mesmo nos países periféricos e especialmente no Brasil, uma relevantíssima inclusão social com a inegável emergência da cidadania." (DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n.5, p.5-6, fev./mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 13 maio 2006).

<sup>3</sup> Toda forma de esclarecimento que compõe o discernimento de uma pessoa, uma vez inserida em uma determinada sociedade, é condicionada ou decorrente de inúmeros fatores externos (interesses intersubjetivos, consumo, política, ideologias de determinados grupos etc.), logo, não há como falar de uma capacidade de discernimento totalmente livre.

<sup>4</sup> Conforme explicação da nota anterior.

Nessa linha, o cidadão, conforme suas convicções, preferências e interesses, aproxima esta liberdade de autogerência da informação da idéia do 'ser livre' e soberano de si. Contudo, não possui soberania este 'homem social' (com deveres e direitos perante si e os outros que compõem este ambiente social), que necessariamente divide suas experiências com seus semelhantes, pois a liberdade conquistada com o acúmulo e a capacidade de gerenciamento das informações interpessoais tornam este homem próximo da sua autonomia como elemento social. Esta liberdade limitada (autônoma, logo, decorrente – não originária) é concedida pelo Estado – ente criado pelo mesmo homem para gerir as inúmeras liberdades intersubjetivas que se entrelaçam em uma determinada sociedade, bem como para viabilizar o exercício de cada 'liberdade autônoma' da melhor forma e para o maior número de pessoas possível – mesmo que seja necessário limitá-la de forma mais contundente sob um determinado aspecto – ou pessoas –, ou sob outro, em prol do exercício e da realização do constitucional Estado Democrático de Direito. Dessa maneira, parte-se da idéia de que o *esclarecimento* – para um 'livre'<sup>5</sup> discernimento – é pressuposto democrático, em razão de seu papel para a racional atuação do homem social.

Posta essa noção acerca da *informação*, a qual velozmente vem dominando a vida de todos no mundo – via internet, canais de tv a cabo, maior cobertura da vida política<sup>6</sup>, aparelho celular, telefone via

---

<sup>5</sup> Liberdade, logicamente, não absoluta, pois tal liberdade precisa – necessariamente – conviver com as demais compartilhadas em um mesmo grupo social.

<sup>6</sup> Inclusive, "em tempo real" – ao vivo – viabilizando uma maior transparência da informação e o cidadão interlocutor.

satélite –, a informação privilegiada, no sentido daquela de que poucos sabem (ou também, a retenção de tal informação), passou a obter um valor maior<sup>7</sup> e mais cobiçado, tendo em vista o fato de que o acesso à informações, como mencionado, foi geometricamente ampliado nos últimos anos. Principalmente na via Executiva e Legislativa, na qual a atividade 'política' se desenrola com legitimidade, a produção, o gerenciamento e a transmissão de 'boas informações' (aquela processada e utilizada na hora e no lugar certo) ganharam peso econômico jamais visto.

Ao adequar tais idéias à realidade vivida no Estado nacional, mais precisamente ao cenário das privatizações de alguns serviços e atividades públicas, em que várias gigantes multinacionais disputam espaços e mercados de consumidores de seus respectivos serviços, passa a ganhar concretude a idéia da valoração da informação para atingir vantagens econômicas diante do novo palco regulador estabelecido no Brasil a partir da década de 1990.

Nesse prisma de valorização de 'informações privilegiadas' – em face das multi difundidas informações 'comuns' –, ainda, importa ressaltar a criação de novas entidades públicas especialmente destinadas para representar o Estado na referida atuação de 'criação-gerenciamento-transmissão' de informações pertinentes a cada mercado criado pelas desmonopolizações de determinados serviços e atividades públicas. Tais entidades foram denominadas agências reguladoras.

Desse modo, com fito de atingir esse objetivo de (i) manusear as informações – que agora possuem um valor tão importante que faz

---

<sup>7</sup> Ressalta-se, ainda, as informações privada e particulares que hoje em dia – em razão do notável avanço tecnológico – são utilizadas como moeda forte em nosso cotidiano.

com que o Estado crie um maquinário específico para o seu gerenciamento; bem como para (ii) cuidar dos anseios, muitas vezes exagerados (assim, irregulares), das multinacionais pela busca do 're-gerenciamento' e aproveitamento das informações recebidas pelo Estado; (iii) controlar os interesses (Estado – empresa – cidadão) normalmente exaltados dos envolvidos nesse "jogo de informações preciosas"; (iv) proteger o cidadão, que se encontra em situação hipossuficiente perante dois outros partícipes desse jogo (Estado e empresa prestadora do serviço público); bem como as demais prerrogativas e deveres de entidade pública que é. A respectiva legislação ordinária concedeu a tais *agências* poderes regulatórios específicos para atuar de forma a regular os determinados mercados que lhes foram destinados.

Observa-se que a realidade construída a partir do Plano Nacional de Desestatização, ao lado da efetiva implantação das autarquias especiais regulatórias, gerou novas necessidades e reclames da sociedade. Contudo, tais reclames ainda não foram devidamente atendidos pelo Estado, ou seja, este ainda deve para sociedade uma 'política regulatória' apropriada para responder a tais necessidades; de igual forma, deve uma adequação dos instrumentos jurisdicionais que dispõe para promover a efetiva proteção do cidadão que compõe sua preocupação maior, conforme sua Constituição determina.

O estado justifica tal ausência de resposta adequada à sociedade que é responsável, basicamente, em dois argumentos: (i) pouco tempo de instituição de tal realidade, fato que gera a não oportunidade de repercussão, resposta social capaz de guiar o Estado para uma efetiva solução das novas questões geradas. Isto é, alega-se que ainda não possui ferramentas apropriadas para conceder

respostas ao cidadão que está tendo seus direitos fundamentais violados pela prestação de serviços públicos privatizados, em razão da inexistência de tempo suficiente para estabelecê-los da forma esperada; (ii) engessamento da atividade Executiva do Estado, em virtude de um Judiciário lento e não capaz de responder a questões técnicas, fundamentais para um 'agir eficiente' do Estado. Fatores, ambos, que aumentam os 'custos de transação' do 'jogo de informações' entre os partícipes, gerando, assim, um ônus desnecessário para o gerenciador de tais informações – o Estado.

Caberia simplesmente ao Estado buscar caminhos para eliminar – ou diminuir ao máximo possível – esses dois 'entraves' de sua nova realidade, para responder satisfatoriamente à sociedade, diminuir o seu ônus e aumentar o seu bônus. Logo, nesta equivocada linha de raciocínio, apontam-se como corretas as soluções que: 'criem novas maneiras de manejo das ferramentas Estatais de controle da atividade regulatória, recentemente instituída'; afastem do Judiciário as questões regulatórias<sup>8</sup>. Assim, supostamente, solucionadas estariam as novas questões que se apresentam à regulação econômica atual e seu impacto diante dos cidadãos nacionais.

Contudo, como bem lembra o economista Steven Levit, para solução eficaz de um problema, deve-se buscar a causa efetiva da questão. Nesse sentido, não é em razão da suposta inexistência de instrumentos hábeis de controle da atividade regulatória, tampouco da (in)existente competência técnica – ou lentidão da máquina judiciária nacional – que as agressões aos direitos fundamentais do

---

<sup>8</sup> Ponto defendido por Sergio Guerra (**Controle dos atos regulatórios**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005).

cidadão (proteção como consumidor, dignidade da pessoas humana, dentre outros) deixarão (ou diminuirá) de ser diariamente cometidas pela atividade regulatória do Estado<sup>9</sup> e pelas atividades irregulares das respectivas prestadoras de serviço público privatizado.

Conforme proposta da presente dissertação, observar-se-á que o Estado possui – efetivamente – instrumentos para controlar a regulação econômica apenas faz-se necessária uma adequação do manejo dessas ferramentas já disponíveis<sup>10</sup>. Da mesma forma, não se pode aceitar a idéia de que há questões técnicas não sindicáveis pelo Judiciário, pois, por força da estrutura legal do país, a segurança das relações sociais e jurídicas tem como pilar essencial a idéia de possibilidade de questionamento de eventuais rupturas dessa relação ao Judiciário.

Diante disso, este estudo se propõe a buscar o enfoque devido para o estabelecimento do melhor caminho para a solução do problema apresentado, qual seja: como equacionar a relação entre 'Estado, empresas concessionárias de serviço público e cidadão', no sentido de gerenciar de forma eficaz, eficiente e efetiva suas atividades, para que, assim, o Estado continue a prestar o seu constitucional dever de controle jurisdicional, com o objetivo de proteger o cidadão, notadamente hipossuficiente.

A relevância da 'informação como forma de poder' é facilmente detectada nos altos níveis de sua troca e gerenciamento<sup>11</sup> – quando

---

<sup>9</sup> Cita-se o exemplo da questão 'das tarifas básicas de telefonia fixa' as quais existem desta forma, em razão de expressa autorização da ANATEL, bem como por disposição contratual de atualização de tarifas.

<sup>10</sup> O que não exclui a criação de novas ferramentas mais eficazes.

<sup>11</sup> Como mencionado, acredita-se que a democratização da informação é uma importante peça na engrenagem do objeto proposto neste estudo.

se mencionam aquelas chamadas 'privilegiadas', ou, v.g., daquelas fundamentais para a celebração de um grande contrato de concessão de serviço público, restritas ao atendimento de interesses de poucos. Por outro lado, há aquelas que concedem poder ao homem comum (proporcionalmente limitada à sua capacidade de interferência na informação recebida), popularizadas atualmente pela Internet, telefonia móvel e comunicação com auxílio de satélites – isto é, mudou-se drasticamente a idéia do poder da informação e sua democratização.

A comunicação telefônica é uma das expressões mais próximas da dinâmica evolução tecnológica iniciada no último século, sentida em nosso cotidiano. Altíssimos investimentos para o despontar de inovações que viabilizem novas e atraentes formas de comunicação e acesso à informação trilham os caminhos das grandes multinacionais deste setor.

No cenário internacional – EUA e Comunidade Européia –, há muito tempo se observa a batalha das grandes 'teles' por novos mercados de atuação, tendo, dessa forma, uma regulação econômica setorial relativamente estável e já com o mínimo de determinação norteadora das políticas públicas normativas propiciadoras de seu desenvolvimento. A invasão desses investidores estrangeiros no Estado nacional aconteceu com a quebra do monopólio estatal de prestação do serviço público de telefonia – ocorrida com Emenda Constitucional 08/95<sup>12</sup>. Após a abertura à iniciativa privada do

---

<sup>12</sup> Para demonstrar pragmaticamente toda a evolução mencionada, em especial nos serviços de telecomunicações, segue um breve relato histórico dos marcos legislativos deste serviço, no ambiente nacional: em meados da década de 1960, com a vigência da Constituição Federal de 1946, cabia à União, aos Estados e aos Municípios a exploração dos serviços de telecomunicações, diretamente ou mediante correspondente outorga. Em um universo de aproximadamente 1.200 empresas do ramo no país (a maioria de médio e pequeno porte),



---

não se falava em coordenação nem em diretrizes comuns de progresso e integração dos sistemas, ocasionando grande obstáculo ao desenvolvimento e bom desempenho do setor. Anote-se que as ligações da época detinham baixa qualidade técnica – interligavam poucas cidades – e raras eram as chamadas internacionais. Ainda, ocorria uma centralização geográfica da execução desses serviços telefônicos, pois cerca de 60% de sua prestação concentrava-se no centro-leste do país e eram explorados pela CTB – Companhia Telefônica Brasileira de capital canadense. Diante dessa realidade, a partir da edição da Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962, o governo criou o Código Brasileiro de Telecomunicações. Esta lei foi o primeiro grande marco na história das telecomunicações no Brasil e, dentre outros, versavam sob os seguintes aspectos: - criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, com vistas a uma prestação integrada; - a transferência da competência sobre os serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual para a União; - a instituição de um Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) e sua respectiva secretaria executiva, o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL); Em 1962, o governo federal decretou intervenção na CTB e em 1966 foi concretizada a compra das suas ações pela EMBRATEL. Nesse cenário, em 1963, o CONTEL aprovou diretrizes para estabelecimento das tarifas dos serviços de telecomunicações que não vieram a ser aplicadas, ocasionando – já em 1966 – a regulamentação da participação financeira dos pretendentes à aquisição de linhas telefônicas, fato que gerou grande expansão dos serviços de telefonia do Brasil. A questão de outorga de concessão do serviço telefônico somente foi definida com o Decreto-lei n.º 162 de 13 de fevereiro de 1967, quando a União consolidou este poder para si, conforme consolidação ocorrida na respectiva Constituição. Assim, o Ministério das Telecomunicações, criado pelo Decreto-lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, assumiu as competências do CONTEL e melhorou significativamente os serviços interurbanos e internacionais, fato não verificado nos serviços locais. Posteriormente, em 1971, o governo cogitou criar uma entidade pública destinada a planejar e coordenar as telecomunicações de interesse nacional, obter os recursos financeiros necessários à implantação de sistemas e serviços de telecomunicações e controlar a aplicação de tais recursos mediante participação acionária nas empresas encarregadas da operação desses sistemas. Desta maneira, surgiu a TELEBRÁS, efetivada mediante a Lei n.º 5.792, de 11 de julho de 1972, que transformou a EMBRATEL (constituída em 1965) em sociedade de economia mista, subsidiária da TELEBRÁS e vinculada ao Ministério das Telecomunicações. A TELEBRÁS passou a adquirir e absorver as empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil, sendo, a partir do Decreto n.º 74.379 de 1974, considerada "concessionária geral" para exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional. O Sistema TELEBRÁS detinha cerca de 90% da planta de telecomunicações do país. O seu controle acionário inicialmente era da União, com pouco mais de 50% de suas ações ordinárias, sendo que, da totalidade do capital, apenas 22% eram da União. A maior parte das ações eram de particulares, com 25% de estrangeiros e o restante nas mãos de 5,8 milhões de acionistas. Nesse período, a grande maioria dos terminais telefônicos localizava-se nas áreas urbanas, resultado da incapacidade de manutenção no controle de investimentos ao longo do tempo. Com o advento da Constituição de 1988, apenas a União – diretamente ou por concessões a empresas sob controle acionário estatal – detinha a competência para a prestação do serviço público em destaque. Em 1994, o programa de governo "Mãos à obra, Brasil", de Fernando Henrique Cardoso, evidenciou a preocupação do Poder Público Central em inserir o Brasil no grupo das nações que primam por uma integração da sociedade através dos meios de comunicação. Assim posto, surgiu a Emenda Constitucional n.º 8 de 15 de agosto de 1995, que alterou o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do artigo 21 da Constituição Federal,

mercado de comunicação, via transmissão de sons e dados de pontos determinados, o país se deparou com uma inédita avalanche de desenvolvimento, como, por exemplo: a) das relações interpessoais; b) das relações negociais; c) do acesso à informações; d) da otimização de troca de dados; e) do fenômeno de sinergia cultural com outros povos.

Esse exemplo ilustrativo demonstra o quanto é presente e relevante a busca pela compreensão do que se trata o serviço público prestado preponderantemente<sup>13</sup> por empresas privadas e como tais atividades públicas – coberta por todos os valores, as sujeições e prerrogativas do regime público – devem estar também, agora, sob a batuta dos empresários privados – possuídos da notória índole capitalista de subsistência, mediante o lucro e demais apegos corporativos, econômicos e técnico-desenvolvimentistas. Assim, imprescindíveis o estudo e a análise do aperfeiçoamento do gerenciamento estatal das atividades reguladoras desses novos anseios da sociedade nacional, tendo como norte o dever de guarda e atendimento do seu criador e propulsor: o cidadão.

Nesse contexto, sugere-se aqui uma reflexão. Contudo, uma reflexão com razoável grau de materialidade, voltado à análise de uma realidade na qual se insere a linha evolutiva histórica da 'regulação econômica e a proteção do cidadão (usuário/

---

quando se abriu o mercado de serviço público de telecomunicações à iniciativa privada. Finalmente, para concluir este resumo dos marcos legislativos históricos do serviço telefônico nacional, em 16 de julho de 1997, surgiu a Lei Geral das Telecomunicações - Lei n.º 9.472/97, que dispôs sobre os serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da EC 08/95.

<sup>13</sup> Isso porque há ainda sociedades de economia mista ou empresas que prestam, também, serviços não mais monopolizados. Cita-se o exemplo da COPEL, no estado do Paraná, na distribuição de energia.

consumidor)'. Indica-se, então, o estabelecimento concreto de uma maquete do cenário no qual o tema é encenado. Nesse prisma, o interessado a compor a meditação sugerida pode, com o alicerce do presente texto, estabelecer determinada projeção fática de uma interação entre os partícipes da prática regulatória sobre o tema, em que personagens<sup>14</sup> atuam em um estabelecido palco e sob um assentado pano de fundo.

Essa também é a proposta do estudo que se segue: observar esta interação dos personagens envolvidos no controle da regulação econômica na realidade nacional, quais sejam:

- i) *Estado* – representado por suas entidades públicas, sendo a unidade indicada especificamente no tema: a agência reguladora federal;
- ii) as *concessionárias* do serviço público;
- iii) o *cidadão*, que recebe o *status* de usuário/consumidor do serviço público.

Esses personagens, conforme o ambiente indicado, atuam em determinado *palco*: *O Estado Regulador*<sup>15</sup>; e encenam 'atividades

---

<sup>14</sup> Personagens, no sentido que diversos atores (ou sujeitos) encenarão (ou vestirão) essa indumentária ao longo da nossa linha histórica, inserindo seus valores subjetivos e marcando a construção e o desenvolvimento (ou estagnação) de cada instituto que aqui será tratado.

<sup>15</sup> O qual, dependendo do acordo semântico estabelecido, também é chamado de Estado Gerencial. Ressalta-se, no entanto, a utilização da idéia de Estado Regulador na expressão daquele que se distancia da atividade direta de determinados setores da economia e se posiciona, de forma efetiva, como o 'maestro' – quando da regência dos músicos que estão sob sua guarda – da prestação dos serviços públicos à sociedade. Assim, entende-se que, além da figura do "gerenciador", o "regulador" detém – ou deveria deter – a legitimidade do representante público da expressão das carências da sociedade. Mais que um mero "gerente" de atividade que não são mais prestadas diretamente pelo Estado, este deve ser visto sempre como o guardião dos interesses de desenvolvimento, proteção e bem-estar da sociedade que o representa, por intermédio da expressão normativa coercitiva, bem como

que detêm titularidade estatal' (como o serviço público) envolvidos no pano de fundo do fenômeno da *regulação econômica nacional*.

Uma vez estabelecido o objetivo geral, este texto apresenta como objetivo específico o exame – mediante a observação da manifestação interativa aventada – da maneira como o objeto regulatório (serviço ou atividade pública) deve ser prestado no ambiente nacional, conforme a exigida leitura constitucional da atuação dos partícipes da sociedade, das leis infraconstitucionais pertinentes, das normas de ordem pública advindas do Código de Defesa do Consumidor, bem como da atuação normativa da Administração Pública que vincula a atividade das empresas concessionárias do serviço privatizado. Frisa-se que, para tanto, parte-se da clara idéia de Administração Pública expressada por Roberto Dromi, qual seja: *A Administração Pública é o conjunto de recursos humanos e materiais com que se conta o Poder Executivo para prestar os serviços públicos e cumprir com as funções que estão ao seu mister*<sup>16</sup>.

Desde logo, cabe destacar a importância da defrontação da matéria de 'como a empresa deve prestar o serviço ou atividade pública', mediante a verificação das seguintes premissas:

- i) a prestação do aludido serviço ou atividade deve caminhar sob a pauta do primado dos direitos fundamentais<sup>17</sup>;

---

pela regência de políticas públicas fomentadoras dos respectivos mercados de serviços públicos desestatizados.

<sup>16</sup> DROMI, Roberto, **Derecho Administrativo**. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004. p. 114.

<sup>17</sup> Sobre o tema, indispensável é a leitura das lições do Professor Juarez Freitas (**O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004), em que expressa (p.14): "desenvolve-se nas relações da administração, o *primado*

- ii) na realidade vislumbrada, a unidade privada está fazendo as vezes da unidade pública; deste modo, as amarras, as limitações e o controle de suas atividades devem ser observados com as lentes e mediante o mesmo rigor utilizado para o regime público, uma vez que aquela presta serviços de titularidade estatal e atende à sociedade por um único motivo: a necessidade de melhor prestar o serviço público que lhe foi incumbido. Da forma estabelecida, vale lembrar: o Estado abriu suas portas aos particulares mediante a assunção de que a prestação de tal serviço – anteriormente exercitado por iniciativa de unidades públicas – não correspondia aos anseios e basilares necessidades do fornecedor da energia da máquina estatal<sup>18</sup>: o povo;
- iii) além da premissa constitucional e legislação pertinente ao regime público<sup>19</sup>, a observância das normas de ordem pública provindas do CDC e dos demais diplomas pertinentes deve ser estabelecida como a *soma de instrumentos garantidores da justa, regular e universal prestação do serviço ou atividade pública*, sendo esta a base complementar normativa para o controle deste

---

*dos direitos fundamentais*, avultando o papel do princípio da dignidade da pessoa humana na definição de conteúdo e de alcance dos demais princípios.

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 1 da Constituição Federal de 1988, quem fornece energia para a grande máquina estatal funcionar é o povo. Este também confere legitimidade para o operador (administrador) dessa máquina, bem como cobra e fiscaliza que a sua atuação esteja conforme ao respectivo manual de instruções: a Constituição.

<sup>19</sup> Por exemplo: Lei das Concessões – Lei n.º 8.987/1995; Lei Geral das Telecomunicações – Lei n.º 9.472/1997.

serviço e inibidor de eventuais abusos ao cidadão (usuário/ consumidor).

Após a verificação da maneira prestacional e adequação legal do serviço ou atividade pública, necessariamente, o texto tomará o rumo da reflexão – ainda na maquete proposta – acerca da atuação do Judiciário como constitucional orador do direito, dotado de poder decisório final, e o controle dos mercados desmonopolizados brasileiro. Firmado o contexto do estudo, direcionar-se-á o holofote para idéia de que mesmo os atos administrativos 'preponderantemente discricionários' podem e devem, quando questionados, submeter-se ao controle judicial, por razões de manutenção do regime democrático de direito, da segurança jurídica e do princípio da inafastabilidade da efetiva prestação da atividade jurisdicional pelo Estado.

Finalmente, cabe lembrar que o questionamento sobre o serviço ou atividade pública nacional – *e seu necessário controle para proteção do cidadão* – é tema presente na vida cotidiana, pois a sociedade se questiona abertamente sobre a possibilidade – no caso da telefonia, por exemplo – de 'cobrança de tarifa básica de telefone fixo ou móvel', bem como a 'legalidade das alíquotas de aumento tarifário estabelecidas contratualmente pelo Estado e correspondentes concessionárias de serviço público'<sup>20</sup>, além das infinitas reclamações que envolvem a qualidade desse serviço público prestado pelas empresas privadas (recordistas de demandas judiciais nos Tribunais Especiais). Ainda, tema que há muito tempo se discute, a possibilidade de 'corte' de fornecimento de energia ou água aos

---

<sup>20</sup> Vide Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar os contratos celebrados entre a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações e as empresas de telecomunicações, no período de 1997 a 2003 – aprovada em 18/08/05.

consumidores inadimplentes. De igual forma, a criação de vias de acesso públicas não pedagiadas como forma de opção ao usuário das estradas que detêm este tipo de cobrança por empresas privadas.

Desse modo, sobre o tema 'controle da regulação econômica', dissertar-se-á primeiramente acerca do seu fio condutor fundamental; após, sobre o objeto propriamente dito, meios de sua viabilização e sua finalidade precípua. Destarte, respectivamente, tratar-se-á da (i) prestação da tutela jurisdicional pelo Estado; posteriormente, dos (ii) partícipes da atividade regulatória nacional e o ambiente regulador (agência reguladora – concessionária do serviço ou atividade pública – e o cidadão); (iii) os meios de controle da interação regulatória sugerida, com o fito de promoção e proteção do cidadão, exercidos pelo Poder Executivo, Legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas) e Judiciário, bem como pelo Ministério Público e pela própria sociedade. Finalmente, o estudo restará voltado para a aplicação da interação prática sugerida, com o intuito de demonstrar caminhos para que o Estado atenda aos seus objetivos constitucionais, com atenção adequada ao homem e à promoção dos valores que compõem a expressão de sua 'dignidade como pessoa humana', conforme as conclusões que serão externadas.

## **CONCLUSÃO**

Após a persecução do caminho proposto – de analisar a regulação econômica estatal ante os meios de controle do Estado, com destaque à inafastável prestação da tutela jurisdicional pelo Judiciário – importa neste momento sublinhar alguns pontos de intersecção do tema, externados em forma de conclusão do presente estudo. Importante lembrar que tais conclusões se valem e se limitam aos institutos ora analisados e colocados em interação prática

neste momento (dias atuais) e espaço (Estado nacional) determinado, sabendo-se que a dinâmica realidade nacional, bem como a consideração de demais elementos não propostos no presente estudo, pode ampliar ou restringir as conclusões a seguir expostas. Isto é, remonta-se a dissertação supra nas idéias finais que se seguem, pois não se pretendia o estudo dos institutos jurídicos indicados, mas sim apontar caminhos e preocupações acerca de sua reflexão social e como tais instrumentos jurídicos podem ser utilizados em prol do cidadão.

Desse modo, expressar-se-á, conforme a ordem de capítulos expostos, o retrato do estudo sobre o controle da regulação econômica estatal para a proteção do cidadão.

- 1) Sobre o Princípio Fundamental Processual da Inafastabilidade da Prestação da Tutela Jurisdicional pelo Estado, bem como os seus essenciais reflexos para o próprio Estado e à sociedade, no sentido de impor deveres próprios daquele que detém o Poder Constitucional de solução de litígios<sup>21</sup>, ainda, na acepção de concessão de paz para o pleno desenvolvimento daqueles que conferiram tal Poder, destacam-se as lições de Caio Tácito, pois bem expressam o papel e a importância – o espírito – de tal norma em nosso ordenamento jurídico:

não são as represas, mas as usinas, que geram a luz e calor, domesticando a serviço do homem a força irreversível das correntes. O Direito tem como finalidade o desenvolvimento da civilização, conciliando a tendência à estabilidade, ou seja, à permanência das situações constituídas, com o sentido da

---

<sup>21</sup> Como já mencionado, com a ressalva da competência do senado estampada no art. 52, I e II da CF/88.



evolução, ou da reforma das instituições, como o propósito de consumir a justiça distributiva. A Ordem Jurídica não exclui o Progresso Social. São antes noções que se complementam, integrando-se – como na legenda de nossa bandeira – como a suprema aspiração da justiça.<sup>22</sup>

Sem dúvida, o instrumento primordial do Direito para atingir tais finalidades, e para proteger o Estado Democrático de Direito, constitui aquele que confere o poder/dever ao Judiciário de agir – prestar tutela jurisdicional – sempre e quando for questionado sobre uma determinada ameaça ou lesão a direito.

- 2) Acerca do papel do *processo* para plena e indispensável efetivação do Princípio Fundamental estampado no artigo 5.º, XXXV da Constituição, assevera Giuseppe Chiovenda<sup>23</sup> que "o processo deve dar, quanto for possível, praticamente, a quem tenha um direito, tudo aquilo e exatamente aquilo que ele tenha direito de conseguir", isto é, trata-se – *efetivamente* – *do instrumento utilizado pelo Estado para ministrar o mister ao qual foi incumbido, qual seja: conforme um essencial esforço sinérgico da Administração Pública, Governo e cidadãos, deve o Estado promover incansavelmente o estabelecimento da ordem nacional, bem como a boa condução dos partícipes da nação – para o alcance do contínuo, sustentável e responsável progresso individual e intersubjetivo de todos.*

---

<sup>22</sup> TÁCITO, **Direito...**, p.366.

<sup>23</sup> Conforme citação do Humberto Theodoro Junior (op. cit., p.20).

3) O Estado, conforme almeja a Constituição, é voltado ao bem do cidadão, assim, é essencial que seus instrumentos de proteção e correção de suas engrenagens corroídas – ou de eventuais falhas de seu sistema – possuam um tratamento atento para tornar-se um maquinário moderno e ágil para alcançar tal finalidade. As eventuais normas emanadas pelo Estado, por meio dos órgãos constituídos pelos seus três Poderes (no sentido de funções estatais) – que confrontem, limitem (direta ou indiretamente) irregularmente a eficácia dos princípios fundamentais (com destaque ao princípio tratado neste momento) – devem ser relativizadas, conforme uma ponderação racional dos valores envolvidos<sup>24</sup>. *Desta forma, urge a estrita observação dos efeitos do princípio fundamental da inafastabilidade da prestação da tutela jurisdicional pelo Estado, pois, para a adequada e necessária proteção do cidadão, sua eficácia deve sempre preponderar aos efeitos de norma que indevidamente<sup>25</sup> a limite, para o pleno exercício do direito a uma vida digna que possui todo o cidadão pois, desta forma, o braço forte de tutela de seus direitos, pelo Estado, apresenta-se conforme a almejada forma efetiva, eficaz e eficiente – isto é: espera-se do Estado a adequada prestação jurisdicional e*

---

<sup>24</sup> Vide ALEXY, **Teoria de los...**

<sup>25</sup> Assim, deve-se considerar tal raciocínio, pois, como já mencionado, apesar de notavelmente irregulares, tais normas ainda são aceitas no sistema nacional como válidas.

*que esta atividade seja realmente exercida segundo os valores da Lei e do Direito.*

- 4) Sobre as agências reguladoras federais, observa-se que, nas últimas décadas, o Estado mostrou-se cada vez mais incapacitado de manter a sua atuação ante os setores assumidos na estrutura de Estado paternalista, chamado de 'promotor do bem-estar social' – pretensiosamente, em sua plenitude. Isto se deve, de modo geral, a inúmeras empresas públicas que estavam sob sua responsabilidade, pois o investimento necessário para a manutenção e o desenvolvimento tecnológico da máquina pública era insustentável, o qual resultou no caótico endividamento do Estado. Assim, para o desafogamento dessa estrutura fragilizada, fez-se necessária a readequação do sistema adotado.
- 5) A partir dos anos 90 houve uma concentração de esforços, por parte da Administração Pública e Governo da época, com a finalidade de desestatizar alguns setores da economia nacional, objetivando a quebra de determinados monopólios de prestação de atividades e serviços públicos, com vista a estabelecer parcerias com empresas privadas para, via a concessão de serviços públicos, oferecer atuais atividades econômicas com qualidade e universalidade suficientes para o atendimento dos anseios da sociedade. Tal política teve como objetivo primordial desburocratizar e desenvolver a economia nacional em sua totalidade, pois a atuação das empresas privadas, diferentemente da atuação estatal, é voltada ao *animus* capitalista, isto é, de maior lucratividade possível.

Dessa forma, o desenvolvimento, fruto da concorrência que passa a surgir entre as empresas privadas concessionárias de um mesmo serviço público, se torna mais dinâmico e menos oneroso ao Estado.

- 6) Tal como a tendência mundial, o Estado nacional passou a estabelecer a política de Estado regulador, deixando de atuar diretamente em determinados setores da economia e passando a atuar como seu regulador, disciplinando os serviços públicos que migraram para o exercício de empresas concessionárias. No intuito de regular a atuação das concessionárias de serviços públicos, foram criadas entidades dotadas de prerrogativas especiais, as quais visam assegurar, principalmente, sua independência diante das pressões político-partidárias, financeiras, técnicas e funcionais – provindas do Estado e de blocos de interesses privados. Estas entidades são as agências reguladoras, pessoas jurídicas de Direito Público, vinculadas estruturalmente aos Ministérios do Estado, enquadradas como entidades autárquicas especiais da Administração Pública indireta; dotadas de prerrogativas peculiares, as quais visam, principalmente, assegurar sua atuação imparcial na regulação dos setores da economia nacional que estão sob guarda. As agências reguladoras federais foram criadas – basicamente – tendo como modelo os EUA, contudo possuem caracteres próprios, sendo impossível a adequação das agências nacionais tal como as internacionais, em virtude dos diferentes sistemas jurídicos.

7) Da mesma forma, como ocorreu em países estrangeiros, a realidade nacional encontra problemas de adaptação ante a política anteriormente estabelecida. Assim, indicam alguns caminhos apontados por Cass Sunstein<sup>26</sup> para a adequação desta política progressista, como trilhas para a melhor regulação econômica nacional para a proteção do cidadão, como se segue:

- i) a reformulação do controle por parte de Executivo de modo a incluir o poder e a responsabilidade de iniciativas regulatórias, assim como a competência para desestimular propostas desnecessárias ou contraproducentes;
- ii) manutenção de um papel moderadamente agressivo para a Justiça;
- iii) desenvolvimento de um papel mais amplo para o Congresso em relação à atuação das agências, mediante estabelecimentos de fins regulatórios, prazos e várias formas de monitoramento;
- iv) redução das leis que identificam os meios pelos quais as agências devem perseguir objetivos legais;
- v) reformulação das doutrinas de direito administrativo para colocar os cidadãos no mesmo plano das entidades reguladas;

---

<sup>26</sup> SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o the new deal. Trad. Jean Paul C. V. da Rocha. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004. p.131-242.

- vi) uma mudança da perspectiva nacional da Administração para um sistema que aumente as oportunidades para a autodeterminação local e a participação democrática.
- 8) Não existe lei ou norma jurídica que estabeleça como as agências reguladoras devem ser instituídas, cabendo a cada lei criadora das agências a definição e limitação de suas atividades.
- 9) As agências reguladoras federais possuem características peculiares – regulatórias – tais como: a capacidade normativa técnica, capacidade sancionatória dos partícipes dos respectivos mercados em que atua e estruturação do quadro gerencial diferenciado, tendo seus diretores tratamentos específicos quanto aos seus mandatos, maneira de atuar, bem como suas prerrogativas e deveres.
- 10) A atuação das agências reguladoras, apesar de estas deterem prerrogativas especiais, jamais poderá ser exercida de forma absoluta, devendo ser observado o controle Legislativo, do Tribunal de Contas, do Judiciário, do Ministério Público e o da sociedade. O autocontrole das agências, assim como das demais entidades da Administração Pública, é função essencial para a estabilidade de suas relações e meio viabilizador da necessária ampla sindicabilidade de seus atos pelos demais controladores de sua atuação.
- 11) A instituição das agências reguladoras federais ainda está carente da devida adequação legal, pois o poder regulador e normativo abrangente, que as caracterizam, destoa dos

princípios constitucionais da Tripartição de Poderes e da Legalidade. Desse modo, faz-se necessária uma interpretação atual dos princípios tradicionais que norteiam a legislação constitucional e a criação de um marco regulatório forte (uma lei geral das agências) – para adaptar as leis criadoras das agências vigentes à ordem constitucional –, no sentido de adequar a evolução social, política e econômica que acompanham a atividade regulatória do Estado à Constituição, conforme critérios de legitimidade democrática republicana.

12) As agências reguladoras representam um marco da evolução do ordenamento nacional voltado ao desenvolvimento econômico; destarte, mister é a cautela para o seu devido tratamento legal, pois o papel de Estado regulador depende de entidades constitucionalmente viáveis. Contudo, apenas com a prática jurídica regulatória, advinda da atuação das agências reguladoras federais, poder-se-á compor a extensa discussão doutrinária quanto à abrangência do poder normativo e regulador dessas entidades, devido às lógicas limitações que a visão teórica do problema admite. Ao momento, adota-se a idéia daqueles que não aceitam a possibilidade de um poder normativo autônomo ao Executivo, sendo que aquela atuação estritamente técnica deve passar pelo filtro de ponderação racional de valores quando da sua criação pelas entidades regulatórias, para serem rechaçadas – ao caso prático – quando verificado que o pêndulo não conforma o resultado

de superação de questões jurídicas, em termos de desenvolvimento da ordem jurídica e social estabelecida.

13) Acerca do Estado Regulador e a ordem legal instituída, em que se depreende a idéia de Estado Regulador Democrático de Direito – bem como se aceita a idéia de subsidiaridade estatal de forma democraticamente legítima<sup>27</sup>, tem-se, como se destaca das lições de Pontes de Miranda<sup>28</sup>, que a atuação dos diversos partícipes do Estado Regulador deve estar disposta nos trilhos da Lei e do Direito<sup>29</sup>. Contudo, quando houver dúvida ou receio entre o atendimento à expressão positivada (Lei) ou aos seus valores alicerces (Direito), certamente o segundo deve preponderar, pois é insuscetível obrigação do sistema jurídico regulador zelar pelos seus valores básicos (direitos fundamentais), a ponto de assegurar o seu correto desenvolvimento e caminho rumo à preservação e constante fomento ao bem-estar daquele que lhe confere energia: o cidadão.

---

<sup>27</sup> Pois sua atuação advém da energia do cidadão para que seja utilizada para o seu bem (como membro social), proteção e desenvolvimento.

<sup>28</sup> PONTES DE MIRANDA, F. C. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969 t. III. São Paulo: Ed. RT. 1973. p.552, apud FREITAS, **A interpretação...**, p.31. "Teremos o ensejo de ver que a subordinação é ao Direito, e não a à lei, por ser possível a lei contra o Direito. Aliás, já temos tratado largamente, desde 1922, da insubsistência das leis intrinsecamente incompatíveis com princípios imanentes à ordem jurídica. A formulação dos dois princípios – o da independência dos juízes e o da subordinação dos juízes à lei – tem que ser o primeiro cuidado do legislador constitucional, no tratar do Poder Judiciário."

<sup>29</sup> Vale o destaque da forma estabelecida na Constituição espanhola de 1978, artigo 103: "*La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales u actúa de acuerdo com principios de eficácia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, com **sometimiento pleno a la Ley y al Derecho***" (grifo nosso).



14) Nesse prisma, trata-se de mister precípua do Poder Público promover esta interação sinérgica entre os personagens envolvidos à realização do servir público, de modo geral – conforme preconiza a Constituição. Isto porque, talvez, em razão do breve espaço temporal entre a implantação da atividade interativa dos personagens atuantes no contexto apontado – 'Estado-concessionária-cidadão' –, os meios de controle de adequação legal destes partícipes ainda não demonstraram todo o seu potencial de eficiência (fazer bem feito), eficácia (fazer o correto) e efetividade (realmente fazer) para o fiel cumprimento de sua primária incumbência: proteção do cidadão ante a máquina pública e seu instintivo caráter de abuso na pregação de suas prerrogativas (pois detém o poder – então se observa a necessidade do controle), quando da incoerência de uma próxima vigilância de suas sujeições.

15) Na realidade do '*Estado Regulador*' envolto sobre o manto da '*regulação econômica*', a prestação de serviços públicos por unidades privadas deve ser vista com cautela pelos interessados na manutenção da segurança jurídica das relações entre Estado-particular-Estado. A primeira preocupação trata-se de como os particulares prestadores de atividade pública, nesta condição, devem adaptar-se às ferrenhas e necessárias amarras inibidoras do abuso do Poder. Por outro lado, não se pode esquecer que, ao assumir o ônus da adequada prestação de um determinado serviço público, a empresa privada busca um bônus e uma segurança obrigacional – bem como um

interessante mercado (v.g., o serviço telefônico) – que não encontraria na atividade meramente privada. Dessa maneira, a execução de serviços de titularidade estatal, por particulares, precisa ser enfocada desde esses dois apontamentos:

- a) o prestador particular, não possuindo personalidade pública, necessita de um monitoramento acautelado (tal como o público precisa) quanto à verificação de como e quais são os limites de sua atuação de empresário privado executor de uma atividade pública. Assim, o Estado, ao saber que não pode se furtar da responsabilidade que possui como titular do serviço concedido à prestação de uma unidade privada, vê-se obrigado a montar mecanismos, criar unidades especializadas e dotar poderes a tais entidades no sentido de atender à premissa básica deste estudo;
- b) os valores da proporcionalidade<sup>30</sup> também devem ser verificados quando da análise regulatória e econômica da prestação do serviço público por particulares. A empresa privada deve sim lucrar e receber valores frutos de toda sua pesquisa tecnológica, equipamentos, estruturação de redes e pessoal especializado, bem como de toda a evolução social e bem-estar que trazem à sociedade. Contudo, como dito, o eventual ônus que essa carga 'técnica-desenvolvimentista' traz à sociedade – aumento de desigualdade social e

---

<sup>30</sup> O qual, dependendo do acordo semântico estabelecido, pode ser visto como princípio, postulado.

cultural<sup>31</sup>; frustração da expectativa de um serviço mais eficiente, justo e barato<sup>32</sup>; receio da vulnerabilidade do cidadão ante os 'gigantes privados' que não demonstram o comprometimento com seu bem-estar, tal como o Estado detém – necessita ser ponderado no exame ao tocante de que a dignidade da pessoa humana deve sempre prevalecer quando comparada aos interesses dos grupos prestadores de serviços públicos. Isto é, dentro de uma ponderação de valores do: i) *bônus* de um eventual serviço mais eficiente, menos custoso ao Estado, como maior e dinâmico desenvolvimento da sociedade; em face do ii) ônus dos cidadãos: ii.i) de estarem à mercê da nem sempre positiva índole lucrativa do particular; ii.ii) de não possuírem – ainda – estabilidade de políticas regulatórias que os protejam; ii.iii) de sofrerem por um serviço inadequado aos anseios gerados pelas promessas 'privatizadoras' dos serviços públicos.

16) Diante disso é que se observa a necessidade do pêndulo de esse exercício ponderativo receber o peso da indissociável proteção dos valores da dignidade da pessoa humana somada aos caracteres da efetiva proteção ao cidadão, bem como aqueles ideais que congregam a guarda do usuário e do consumidor. Desta monta, inevitavelmente ter-se-á a concepção de uma blindagem

---

<sup>31</sup> Isso porque, não há dúvida de que a tecnologia e as facilidades que a acompanham, apenas para determinados grupos ou classes, aumentam as desigualdades já existentes.

<sup>32</sup> Nos padrões estabelecidos no discurso das 'privatizações'.

do cidadão (usuário/ consumidor) em face da inegável supremacia econômica dos grupos que se propuseram a servir a sociedade em nome do Estado – ainda –, ante a tênue política regulatória estabelecida<sup>33</sup>. Nesta condição, não há dúvida de que os atores que interpretarão os personagens ora sugeridos devem estar cientes da realidade que enfrentarão, qual seja:

a) O '*palco*' (o Estado Regulador) onde atuarão ainda apresenta fragilidades em seu assoalho, fato que enseja receio dos seus investidores, conseqüentemente, aumentam os custos de transação<sup>34</sup> dos mercados. Deste modo, os serviços públicos prestados pelas titânicas empresas multinacionais, tendo em vista os riscos criados pelo piso (base) do palco ainda não consolidado, geram um dos fatores de instabilidade do equilíbrio econômico para com o cidadão (usuário/ consumidor). Destarte, os operadores (Executivos, Legislativos e Judiciais) devem concentrar esforços no sentido de bem alicerçar o

---

<sup>33</sup> Vide, sobre o tema, as esclarecedoras lições de Marçal Justen Filho, em que destaca o seguinte: "a diferença reside em que o serviço público compreende atividade econômica em que a realização dos valores fundamentais pressupõe afastar o postulado do lucro e da apropriação privada da riqueza. Há outras atividades em que a realização dos valores fundamentais envolve (ou não exclui) a busca do lucro. Quanto a estas últimas, o Estado pode deixá-las ao desempenho direto dos particulares, mas não do sacrifício dos demais valores constitucionais (dignidade da pessoa humana, igualdade entre capital e trabalho etc.)". (JUSTEN FILHO, **Teoria...**, p.49).

<sup>34</sup> Como retrata Ronald Coase (prêmio Nobel de Economia em 1991): "O mundo real apresenta fricções que denominamos 'custos de transação', fricções estas causadas por assimetrias de informação que dificultam ou impedem que os direitos de propriedade sejam negociados a custo zero". (SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; MUELLER, Bernardo. Economia dos direitos de propriedade. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN Rachel. **Direito e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.85.).

tablado dos personagens propostos, para, assim, promoverem incansavelmente a paridade da balança econômica determinada pelo cidadão – em um prato – e a empresa concessionária – em outro prato. O Estado, nesse prisma, se estabelece como eterno utilizador dos pesos regulatórios para, tencionando um pólo, outrora o diverso, pregar a manutenção da justa paridade econômica dessas relações jurídicas. Assim, neste dever, destaca-se a necessária utilização do Princípio Democrático como meio que viabilize a verificação da legitimidade social do ato administrativo realizado para que, deste modo, possa o Judiciário exercer o seu controle;

b) O '*pano de fundo*' (ambiente de regulação econômica) que envolve a atuação regulatória foi produzido com tecido importado, e, assim, em muitos momentos, não consegue gerar os efeitos esperados, pela simples idéia de sua inadequação ao molde jurídico nacional. Entretanto, para ocorrerem os ajustes necessários para gerar os efeitos esperados, tem-se que respeitar o fator tempo. Tempo para que o '*público*' desta peça demonstre suas impressões e anseios – no sentido de que o mundo do Direito, sempre reflexo de sua sociedade, possa corresponder de forma a criar mecanismos de defesa e desenvolvimento do cidadão. Dessa maneira, o Estado, as concessionárias e o cidadão bem poderão atuar com o devido, efetivo e necessário envoltório de uma política de Estado estável, conforme reza o primado dos direitos fundamentais;

c) Os *personagens* atuam ainda sem um roteiro totalmente definido, valendo-se muito do seu poder de improvisação (fato que a criatividade neste país em muito auxilia). É imprescindível que os atores que atuarão como os personagens 'Estado, concessionária e cidadão' saibam, de forma bem definida, quais são os deveres e direitos englobados nos papéis que desempenharão. O problema que se vislumbra é que antigas técnicas de atuação (técnicas liberais ou populistas, por exemplo) não mais encontram espaço para o teatro contemporâneo. O Estado é um personagem que possui (ou deveria, pelo menos) instituições democráticas instrumentalizadas para gerir e exigir o adequado e eficaz atendimento ao bem-comum de seus cidadãos. A concessionária particular de serviço público é o personagem elo entre a atuação esperada do Estado e a almejada proteção do cidadão. Deste modo, exige-se maestria na prestação de suas atividades para bem atender à sociedade e não decepcionar o Poder concedente.

17) O cidadão está longe de ter uma participação 'coadjuvante' ou até mesmo passiva nessa realidade. Trata-se do personagem principal, aquele a quem todos os esforços técnicos e jurídicos estão voltados, porém, vale lembrar a máxima de que o Estado é reflexo de sua sociedade. Ao caso proposto, o êxito da interação sinérgica sugerida depende da boa atuação de seu personagem principal, lembrando que sem ele o Estado não se fundamenta. Dessa forma, o sucesso na proteção

do cidadão que é o objeto da prestação do serviço público, via a utilização do Princípio Democrático, depende do inicial e essencial respeito ao Primado<sup>35</sup> dos Direitos Fundamentais, com eixo ao Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana.

18) Sobre os meios de controle das agências reguladoras federais, apontam-se as seguintes conclusões: Tendo em vista as formas de atuação, bem como o papel de gerenciadora da ordem de determinados mercados nacional desempenhado pelas agências reguladoras supra-apontadas, os órgãos públicos responsáveis pelo seu controle têm caráter imprescindível para a manutenção da segurança dos atos de tais entes reguladores para com os setores que são responsáveis. Assim, e de igual importância, são os reflexos na economia que essa segurança gerará, tais como: maior confiabilidade da sociedade pelos serviços prestados; maior investimento no mercado nacional; desenvolvimento do mercado financeiro interno e, conseqüentemente, a evolução progressiva da economia. Destarte, compreender o modo e os limites de como as agências reguladoras federais devem funcionar é primordial para o entendimento de quais serão os rumos dos setores econômicos sobre os quais atuam.

---

<sup>35</sup> Sobre o tema, indispensável é a leitura das lições de Juarez Freitas (**O controle...**), em que expressa (p.14) a seguinte lição: "desenvolve-se nas relações da administração, o *primado dos direitos fundamentais*, avultando o papel do princípio da dignidade da pessoa humana na definição de conteúdo e de alcance dos demais princípios."

- 19) As agências reguladoras devem manter-se independentes dos respectivos ministérios destinados ao seu âmbito de atuação, em razão de sua fundamental ferramenta de desempenho diante do mercado econômico que é responsável, qual seja: independência política. Isto é, o exercício de suas funções deve estar distante das pressões políticas do Poder Público e Privado, sendo apenas compromissada com a sociedade e com o mercado que lhe fora destinado.
- 20) O 'mérito' do ato regulatório – entendido como a conveniência e oportunidade técnica – no sentido da melhor solução científica para indicação do ato jurídico exarado deve ser produzido com exclusividade pelo ente *expert* de sua área de atuação, sempre de forma justificada o bastante para viabilizar o controle de sua conformidade com os aspectos de Direito, mediante os meios de controle dos atos da Administração Pública.
- 21) Nenhum dos meios de controle da atividade estatal deve agir de modo a substituir a atuação regulatória da Administração Pública, da mesma forma que nenhum ato da Administração Pública deve estar voltado a furtar-se da necessária sindicabilidade de seus meios e fins. Isto é, precisa-se respeitar a competência legal para produção do ato, conforme a mesma intensidade de atendimento da competência legal de plena verificação dos aspectos objetivos do mesmo. Ainda, acerca dos aspectos subjetivos, deve-se utilizar os respectivos instrumentos 'objetivadores' do ato administrativo (princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade,



democrático) para verificação de adequação legal do mérito que o conforma.

22) Destaca-se, nesse entendimento, o aspecto da suposta discricionariedade técnica dos atos oriundos das agências reguladoras, uma vez que – **de forma descabida – os agentes regulatórios equivocadamente acreditam que não há**, no atual ordenamento jurídico, formas de atingir o mérito extremamente técnico de atos providos das agências reguladoras. Isso posto, considerando o exercício de sua tecnicidade específica sobre as regras dos mercados que estão sob sua guarda, tornar-se-ia impossível aferir eventuais exageros acerca da razoabilidade e proporcionalidade do conteúdo de tal ato regulatório – conclusão que deve ser afastada, em respeito ao acato do direito fundamental de ação e do dever de prestação da tutela jurisdicional pelo Estado<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Ainda, sobre o controle judicial das agências reguladoras e o necessário atendimento aos princípios fundamentais da inafastabilidade da tutela jurisdicional pelo Estado, adotam-se as lições de Juarez Freitas. "Por sua vez, o princípio da unicidade da jurisdição apresenta uma série de desdobramentos relevantes, dentre os quais assinala-se, de modo precípua, o não-cerceamento do acesso à esfera judicial em casos de lesão ou ameaça de lesão a direitos, bem como a correlata desnecessidade de exaurimento das vias administrativas e a vedação de coisa julgada, em sentido próprio, na esfera meramente administrativa, embora corrente a preclusão em várias hipóteses. Este princípio encontra-se consagrado em dispositivo expresso (CF, 5, XXXV) que parece crucial para efetivar a garantia de intangíveis direitos individuais e coletivos, querendo significar que: a) A lei (inclusive a emenda constitucional, por outra coisa não ser senão lei, ainda que de plano hierárquico superior) não exclui da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito. Tal vedação faz diferente no sistema brasileiro daquele que adota o contencioso administrativo francês. Entre nós, a palavra última em matéria de controle dos atos administrativos há de ser, felizmente, a prolatada na esfera jurisdicional, somente nesta se produzindo a coisa julgada, isto é, a decisão da qual não cabe mais recurso, e, por isso – solvo exigência de pretensão resistida para que haja interesse processual –, não se verifica a necessidade de exaurimento da via administrativa. Ademais, inexistente relação administrativa que tenha o condão de fugir, ao menos mediatamente, da apreciação do Poder Judiciário, até para que este possa cumprir a tarefa de guardião constitucional, pronunciando a derradeira palavra

---

em matéria de controle dos atos, contratos e procedimentos administrativos, no modelo que pressupõe e acarreta a clara distinção entre as funções do administrador e as do juiz, donde brota que, tão-só restritivamente, deve-se falar em preclusão na esfera administrativa. Recorde-se, no entanto, que uma das formas de extinção do crédito tributário reside na decisão administrativa irreformável. Refira-se, ainda, que o dever de revisar benefícios previdenciários não existe indefinidamente, nos termos do art. 54 da Lei n.º 9784.1999; b) Por exceção, a teor do art. 217, § 1 da CF, o Poder Judiciário apenas admitirá ações relativas à disciplina e às competições esportivas após se esgotarem as instancias da própria Justiça Desportiva, reguladas em lei, tendo, entretanto, tal Justiça o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final; c) O princípio em tela implica nova compreensão dos atos administrativos, inclusive os discricionários, porquanto inexistente a discricção pura ou não-controlável principiologicamente pelo Poder Judiciário: **todos os atos devem estar sujeitos ao controle em face da cogência da totalidade dos princípios fundamentais.** No que diz, pois, com a extensão do controle judicial dos atos administrativos, faz-se útil recordar que semelhante postura não acarreta sindicabilidade do mérito, mas a plena compreensão de que **o agente é livre para pretender o melhor**, militando a favor de tal postura uma simples presunção que pode sucumbir diante flagrante culpa ou dolo no descumprimento das diretrizes que devem reger a Administração. Em outras palavras, se é certo que a discricionariedade tem sido identificada com a liberdade para emissão de juízos de conveniência ou de oportunidade quanto à prática de determinados atos, tendo, aliás, Ernst ForsthoFF descrito o poder discricionário como implicando conformidade jurídica de tudo o que for julgado oportuno pela Administração, não é menos certo que ele próprio cuidou de ressaltar que este poder haveria de ser exercido em consonância com o interesse geral e que a Administração não deveria agir segundo o seu bel-prazer. Não há, convém sublinhar, atos exclusivamente políticos, de sorte que o administrador tem o compromisso com o melhor ou, ao menos, com a decisão que se apresenta mais justificável. Não se trata de cometer o equívoco hermenêutico de acreditar na única solução correta. Quer-se somente afirmar que a liberdade, positiva ou negativamente considerada, precisa ser usufruída de acordo com a vontade do sistema, cuja abertura e indeterminação fazem múltiplas as possibilidades de aplicação do Direito. As escolhas, em maior ou menor escala, devem encontrar fundamentação na regularidade do sistema, para evitar dois fenômenos simétricos igualmente nocivos: uma vincularidade formal de atos administrativos, materialmente dissociada dos princípios, e uma noção de discricionariedade tendente à manifesta desvinculação do sistema. É com esse espectro ampliado que se deve operar, sem temor de que o juiz acabe sendo um administrador positivo, atitude que quebraria o equilíbrio e a independência harmônica dos Poderes. Deveras, cautelas à parte, o Judiciário não pode ser aquele Poder nulo, no pensar de Montesquieu, precisando, nos dias atuais, estar disponível para controlar todo e qualquer ato administrativo, vinculado ou de discricionariedade vinculada, pela forte e insuperável razão de que nada pode ser subtraído da sua apreciação vocacionada à definitividade; d) Não por acaso, o constituinte originário, pertinentemente, optou, em virtude do princípio em apreciação e sem prejuízo da harmonia entre os Poderes (CF, art. 2), por estabelecer a garantia da autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário, a quem incumbe ministrar a independente e cabal orientação em matéria administrativa (CF, art. 99); e) A Administração Pública deve, de imediato, acatar as decisões judiciais, sob pena de grave desobediência, inclusive restando consignada, em relação a ela, a eficácia vinculante das decisões definitivas de mérito do STF, se se tratar de ações de controle concentrado de constitucionalidade; f)

23)O caminho para a melhor resposta expressada pelo Judiciário – dentro de critérios racionais, em um sistema de ponderação proporcional dos princípios – é fundamental para o estabelecimento do devido lugar da primazia dos direitos fundamentais, afastando, assim, eventuais levantes tirânicos e antidemocráticos, voltados à persecução de uma resposta correta – concedida pelo agente regulatório 'hércules'<sup>37</sup> –, tais como se apresentam (em determinadas ocasiões) na atuação regulatória nacional atual.

24)A adequada regulação econômica estatal é verificada quando se pode aferir dela o desenvolvimento social do cidadão como partícipe de uma estrutura jurídica montada para atender aos seus anseios de paz e de evolução pessoal e intersubjetiva. Compreende-se, dessa forma, que a atividade estatal – seja por intermédio de sofisticados métodos de restrição, promoção ou fomento dos valores fundamentais da Constituição, seja por meio de sua ação de manutenção de estabilidade social de forma geral – é aquela legítima voltada à manutenção de sua energia básica que visa manter o constante progresso de todos os seus partícipes, de forma ordenada, no sentido de atender melhor e em tempo razoável para que o cidadão apreenda e exercite o seu potencial difusor do

---

Está remarcada a separação entre Administração e a atividade tipicamente jurisdicional e consagrada, em sede de controle de constitucionalidade, o **judicial review** como pedra de toque do nosso sistema, a exigir pleno respeito aos mandamentos de índole constitucional;”

<sup>37</sup> Conforme doutrina de Dworkin.

Estado, para que este, nesta situação de bem-estar comum, conduza-o às condições de felicidade<sup>38</sup>.

25) O papel da informação, nesse contexto, é crucial – uma vez que se trata do elo entre o promotor do bem comum e o sujeito desta promoção. Pela informação – ou pelo grau de qualidade e quantidade da informação – consegue-se mensurar como o cidadão está sendo atendido pelo Estado. Assim, a regulação econômica estatal – com sua novel roupagem – deve ser aproveitada para conduzir novos rumos de difusão de informação à população. Sem medos de que esta informação possa voltar-se aos interesses 'de governo', mas sim preocupando-se em formar uma consciência 'de estado' para toda a população, pois esta – sem dúvida – busca o mesmo objetivo comum: de ser feliz, para assim atender à sua índole de evolução como ser humano e aproximar seu sentir livre para fomentar esse fim comum, com ponto de partida na dignidade da pessoa humana<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> No sentido de atendimento aos valores fundamentais do ser humano, com eixo em sua dignidade.

<sup>39</sup> "Quando utilizamos a expressão *proteção pela dignidade*, estamos nos referindo à função do princípio da dignidade da pessoa humana no contexto dos assim denominados limites dos direitos fundamentais. Sem que aqui se pretenda explorar esta dimensão do problema, mas considerando a sua relevância, partiremos do pressuposto de que admitida a possibilidade de se traçarem limites aos direitos fundamentais, já que virtualmente pacificado o entendimento de que, em princípio, inexistente direito absoluto, no sentido de uma total imunidade a qualquer espécie de restrição. De outra parte, igualmente consagrado, de há muito, o reconhecimento da existência daquilo que a doutrina germânica denominou de limites dos limites (*Schranken-Schranken*), isto é, de determinadas restrições à atividade limitadora no âmbito dos direitos fundamentais, justamente com o objetivo de coibir eventual que pudesse levar ao seu esvaziamento ou até mesmo à sua supressão. Não obstante variáveis, de acordo com as peculiaridades de cada ordem constitucional, os tipos de limites às restrições em matéria de direitos fundamentais, assim como diversificado

26)O controle da regulação econômica estatal para a proteção do cidadão, então, é o meio apropriado para demonstrar como o Estado deve gerir democraticamente a informação, no sentido de orientar seu povo, justamente para promover a si próprio. Nesse contexto, o progresso almejado poderá ser verificado de forma socialmente sustentável, pois o Estado não apenas restringirá ou promoverá as ações do homem, mas sim indicará caminhos para que este persiga o bem comum, conseqüentemente, do Estado. Finalmente, a ordem viabilizadora desta condição, em uma sociedade que possa discernir do correto e o incorreto, poderá surgir com maior efetividade.

27)Isto é, urge incitar o Estado Regulador Democrático de Direito – ainda não estabelecido na prática – a adotar uma 'regulação de Estado', no sentido de que o cidadão possuidor de informações qualitativa e quantitativamente

---

também o sentido e alcance outorgado a estes limites, constata-se – para além de outros aspectos de relevo e, pelo menos, no que diz com as ordens jurídicas diretamente influenciadas pela doutrina e pela jurisprudência alemãs – certo consenso quanto ao fato de que, em princípio, nenhuma restrição de direito fundamental poderá ser desproporcional e/ ou afetar o núcleo essencial do direito objeto da restrição. É justamente neste contexto que o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ocupar lugar de destaque, notadamente pelo fato de que, ao menos para alguns, o conteúdo em dignidade da pessoa humana acaba por ser identificado como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais, ou pela circunstância de – mesmo não aceita tal identificação – se considerar que pelo menos (e sempre) o conteúdo em dignidade da pessoa em cada direito fundamental encontra-se imune a restrições. Na mesma linha, situam-se os entendimentos de acordo com os quais uma violação do núcleo essencial – especialmente do conteúdo em dignidade da pessoa – sempre e em qualquer caso será desproporcional. É precisamente neste sentido – seja qual for o posicionamento adotado – que, nesta quadra de exposição, se poderá falar em proteção dos direitos fundamentais por meio da dignidade da pessoa (SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.118-119).

adequadas para o seu desenvolvimento social possa construir técnicas de superação dos conflitos provenientes das indevidas ações estatais furtivas do pleno atendimento dos valores fundamentais do homem. Enquanto o Estado mantiver sua atuação priorizadora da 'regulação de governo' - aquela que não prima pela impessoalidade, tampouco pelo verdadeiro fim de atendimento do melhor e duradouro bem-comum possível - a criação, o desenvolvimento ou a sofisticação de instrumentos jurídicos serão feitos para o atendimento de interesses de poucos, fato que colide frontalmente com o objetivo ora proposto.

28) Finalmente, conclui-se que os meios de controle da atividade regulatória econômica devem observar - na plenitude de suas possibilidades - qual é o melhor caminho para que o máximo dos valores fundamentais e sociais do homem possam ser atendidos com o mínimo impacto econômico do cidadão. Isto é, deve-se utilizar os instrumentos jurídicos existentes de proteção e promoção do homem de forma a atender ao primordial sentido da ordem estabelecida, qual seja, manter condições ambientais jurídicas para que o homem se *insira* no Estado, *trabalhe* para o progresso deste e para o seu desenvolvimento pessoal e intersubjetivo, *propulsione* a organização e atuação estatal e, assim, receba a *suficiente intervenção do Estado em sua vida - nem em demasia, tampouco insuficiente, mas a necessária para a sua promoção como personagem principal da República nacional.*

## REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2003.
- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Trad. Zilda H. S. Silva. 2.ed. São Paulo. Landy, 2005.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Agências reguladoras de serviços públicos. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n.3, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 09 maio 2006.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 2.<sup>a</sup> tir. Curitiba: Juruá, 2006.
- APPIO, Eduardo. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n.13, abr./maio 2002. Disponível em: Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 ago. 2006.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BESTER, Gisela Maria. **Direito constitucional: fundamentos teóricos**. São Paulo: Manole, 2005. v.1.

- BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Coord. de tradução João Ferreira. 5.ed. Brasília; São Paulo: UnB: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade para um teoria geral da política**. 12.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- BOROWSKI, Martin. **La Estructura de los Derechos Fundamentales**. Trad. Carlos Bernal Pulido. Universidad Externado de Colombia, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRITO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coords.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10.ed. Coimbra: Almedina, 1999. Tomo II.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- CINTRA, Antonio C. A.; GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CLÈVE, Clemerson Mèrlin. **Fiscalização abstrata de constitucionalidade**. 2.ed. São Paulo: RT, 2000.
- CLÈVE, Clemerson Mèrlin. **Desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 17 out. 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público, estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 35, n.138, p.39-48, abr./ jun. 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder. O ministério público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coords.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p.2440-260.



CRETELLA JUNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

COSTALDELLO, Angela Cassia. A propriedade privada, o urbanismo e as parcerias público-privadas: transformações e perspectivas. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do direito administrativo**: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das agências reguladoras. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n.18, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n.5, fev./mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 13 maio 2006.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**: as ações do estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DONATO, Maria Antonieta Zanardo. **Proteção ao consumidor**: conceito e extensão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

DROMI, Roberto, **Derecho Administrativo**. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004.

DWORKIN, Ronald. **Derechos en Serio**. Barcelona: Editora Ariel, 1984.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de. **Legislacion Delegada, Potestad Regulamentaria y Controle Judicial**. 2.ed. Madrid: Editorial Tecnos. 1981.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. Atualização de Gustavo Binenboam. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FARIA, Guiomar T. Estrella. **Interpretação econômica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade. **Jus Navigandi**, n.46. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=455>>. Acesso em: 09 maio 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: RT, 1993.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2.ed. São Paulo: RT, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, n.6, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo (Org.). **Direito e regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANÇA, Phillip Gil. **Meios de controle externo das agências reguladoras federais. Interesse Público**, Porto Alegre, n.27, 2004.

FRANÇA, Phillip Gil. A regulação da prestação de serviço público de telefonia e a proteção do cidadão. In: COSTALDELLO, Angela Cassia (Coord.). **Serviço público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. Curitiba: Juruá, 2005.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. Parecer: Agência Nacional dos Transportes Aquaviários. Princípio da Segurança Jurídica. Exigência da Menor Precariedade Possível das Relações de Administração. Terminais Portuários de Uso Privativo: Contrato de Adesão. Princípio da Irretroatividade dos Atos Normativos. Limites ao Poder de Modificação Unilateral do Estado. Inviabilidade dos Atos Administrativos Autônomos na CF/88. Princípio da Legalidade. **Interesse Público**, Porto Alegre, n.20, 2003.

- GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GIANNINI, Massimo Severo. **Derecho administrativo**. Madri: Ministério para las Administraciones Publicas, 1991.
- GORDILLO, Agustín. **An Introduction to Law**. London: Esperia Publications, 2003.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. 7.ed. Buenos Aires:2002. Tomo I.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 2. Disponível em: <<http://www.agustingordillo.net/Pdf/2-4/2-4%aavi.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2006.
- GORDILLO, Agustín. O controle social e o consumidor de serviços públicos. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n.1, 2001. Revista Eletrônica disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 07 nov. 2006.
- GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de direito público**. Trad. Marco Aurélio Greco. São Paulo: RT, 1977.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. As agências, essas repartições públicas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GRINOVER, A. P.; BENJAMIN, A. H. de V.; FINK, D. R.; FILOMENO, J. G., WATANABE, K.; JUNIOR, N. N.; DENARI, Z. **Código de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- GUASTINI, Ricardo. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini. Quartier Latin do Brasil. São Paulo.
- GUERRA, Sergio. **Controle dos atos regulatórios**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005.
- HART, L. A. Herbert. **O conceito de direito**. 3.ed. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad: Orlando Vitorino, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo. Dialética, 2002.

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

JUSTEN, Mônica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu**. São Paulo: Dialética, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Trad. Luis Carlos Borges. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2.ed. São Paulo: RT, 2002.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios do direito administrativo**. 3.ed. Porto Alegre: Sulina.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios da microeconomia**. Trad. Allan V. Hastings. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MARQUES, Cláudia Lima. **Comentários ao código de defesa do consumidor**: arts. 1.º a 74: aspectos materiais. São Paulo: RT, 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.228, 2002.

MARQUES, José Frederico. **Manual de processo civil**. Campinas: Bookseller, 1997. v.1.

MARINONI, Luis Guilherme **A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva**. Artigos do site do Professor Marinoni. Disponível em: <<http://www.professormarinoni.com.br>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

MARINONI, Luis Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Artigos do site do Professor Marinoni. Disponível em: <<http://www.professormarinoni.com.br>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

- MARINONI, Luis Guilherme. **Antecipação da tutela**. 9.ed. São Paulo: RT, 2006.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 5.ed. São Paulo: RT, 2006.
- MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v.1.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo – princípios constitucionais e a lei 9784/99**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MOREIRA, Vital; MAÇAS, Fernanda. **Autoridades reguladoras independentes: estudo e projecto de lei-quadro**. Faculdade de Direito de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- MOREIRA, Vital. **Administração autônoma e associações públicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- MOREIRA, Vital. Agências reguladoras independentes em xeque no Brasil. In: MARQUES, Maria Manuel Leitão; MOREIRA, Vital. **A mão visível: mercado e regulação**. Coimbra: Almedina, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras de serviços públicos**. Curitiba, 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição**. 8.ed. São Paulo: RT, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. **O direito da concorrência e o poder judiciário**.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Economia y Estado: crisis y reforma del sector público**. Madrid: Marcial Pons, 1993.

PASSOS, J. J. Calmon de. Instrumentalidade do processo e devido processo legal. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n.1, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 08 set. 2006.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA, César A. Guimarães. **Usuários de serviços públicos – usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**. São Paulo: RT, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINTO, Bilac. **Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública**. 2.d. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PORTO, Sergio Gilberto. **Cidadania processual e relativização da coisa julgada**. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.abdpc.com.br>>. Acesso em: 15 jan. 2006.

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. Trad. Mariana Mota Prado. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004. p.49-80.

MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Trad. Luis Afonso Heck. Baueri: Manole, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.

RIVERO, Jean. **Curso de direito administrativo comparado**. 2.ed. Trad. J. Cretella Jr. São Paulo: RT, 2004.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Estudo sobre concessão e permissão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

RODRIGUES, Walton Alencar. O controle da regulação no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.241, jul./set. 2005.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Publico), **A & C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n.20, abr./jun. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n.1, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. v.1, Tomo I.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. São Paulo: Malheiros.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério público brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SEN, Amartya. **Sobre a ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SCHIER, Adriana da Costa R. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. São Paulo: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso. **Poder constituinte e poder popular**. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Fernando Quadros da. **A independência das agências reguladoras e o princípio do estado democrático de direito**. Curitiba, 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

- SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de processo civil**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. v.1.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo regulatório**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.
- SPINA, Antonio La; MAJONE, Giandomenico. **Lo Stato Regolatore**. Bologna: Il Molino, 2000.
- STRECK, Lenio Luis. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4.ed., 6 tir. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o the new deal. Trad. Jean Paul C. V. da Rocha. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004. p.131-242.
- SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio. Análise econômica do direito e das organizações. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito & economia**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.
- SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; MUELLER, Bernardo. Economia dos direitos de propriedade. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN Rachel. **Direito e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- TALAMINI, Eduardo. **Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer**: e sua extensão... 2.ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.
- TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- TÁCITO, Caio. Controle Judicial da Administração Pública. **RDP**, n.91
- TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral de direito processual civil e processo de conhecimento. 44.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. v.1.
- TORRES, Ricardo Lobo. Considerações sobre o futuro da hermenêutica tributária à luz dos princípios da liberdade e da justiça tributária. **Cadernos de Direito Tributário**, n.88.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- VAZQUEZ, Jose Raman Parada. **Derecho Administrativo (parte general)**. Madrid: Marcial Pons, 1989.



WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de. Agências reguladoras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.36, jan./mar. 1999.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. **Breves comentários à 2.ª fase da reforma do código de processo civil**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002.

WEBER, Thadeu. **Ética e filosofia política**: Hegel e o formalismo kantiano. Porto Alegre: EdiPucRS, 1999.

WEBER, Thadeu. O estado ético. In: ROSENFELD, Denis L. (ed.). **Estado e política**: a filosofia política de Hegel. Porto Alegre: Jorge Zahar, 2003.

WEIL, Prosper. **O direito administrativo**. Trad. Maria da Glória F. Pinto. Coimbra: Almedina, 1977.