



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

MATEUS WILDBERGER SANTANA LISBOA

**A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BAIANAS PERANTE O CHEFE
DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA**

Salvador
2022

MATEUS WILDBERGER SANTANA LISBOA

**A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BAIANAS PERANTE O CHEFE
DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof^o Dr^o José Gileá de Souza.

Salvador
2022

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador

UNIFACS

Lisboa, Mateus Wildberger Santana

A autonomia das agências reguladoras baianas perante o chefe do poder executivo do estado da Bahia. / Mateus Wildberger Santana Lisboa. – Salvador: UNIFACS, 2022.

143 f. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Profº Drº José Gileá de Souza.

1. Direito. 2. Agência reguladora. 3. Autonomia.. I. Souza, José Gileá de, orient. II. Título.

CDD: 340

TERMO DE APROVAÇÃO
MATEUS WILDBERGER SANTANA LISBOA

A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BAIANAS PERANTE O CHEFE
DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre à seguinte banca examinadora:

José Gileá de Souza – Orientador _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS
Universidade Salvador – UNIFACS

Elvia Mirian Cavalcanti Fadul _____
Doutora em Urbanismo pela Université Paris-Est Créteil, UPEC
Universidade Salvador – UNIFACS

André Luis Nascimento dos Santos _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Salvador, 22 de agosto de 2022.

A minha esposa Débora por ter estado sempre ao meu lado, incentivando-me e compartilhando as angústias e as vitórias no meu processo de pesquisa.

Ao meu filho, Vinicius, por ser o farol da minha felicidade.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus e aos espíritos de luz que me oportunizaram o desenvolvimento desta pesquisa, assim como me iluminaram nos momentos de dúvidas e incertezas durante o processo criativo.

Agradeço a meus pais Luiz e Fátima por me incentivarem aos estudos e ao mundo cultural desde a tenra idade, despertando, assim, a vontade de enveredar pelo campo da pesquisa científica.

Agradeço a Ingrid, minha irmã, por sempre me incentivar a alcançar os meus objetivos.

A minha avó Maria Tereza por me dar forças e acalanto em todos os momentos de minha vida, especialmente nos anos de pesquisa.

A Frederico Matos, muito mais que um amigo, mas um irmão que a vida me deu, por ter me passado a tranquilidade para que eu conseguisse alcançar o meu objetivo em compasso com as minhas obrigações profissionais.

Ao professor Dr. José Gileá de Souza, meu orientador, pelo incentivo desde o início do mestrado e pela forma generosa com que me proporcionou todas as oportunidades para desenvolver a pesquisa do presente trabalho, além da confecção de inúmeros artigos e capítulos de livros, consolidando em mim a verve da pesquisa.

A todos aqueles que de forma indireta também me ajudaram na confecção desta dissertação.

A percepção do desconhecido é a mais fascinante das experiências.

O homem que não tem os olhos abertos para o misterioso passará pela vida sem ver nada.

Albert Einstein

RESUMO

Esta dissertação trata da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) e Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA), únicas agências reguladoras do estado. O objetivo proposto foi analisar a autonomia dessas agências perante o chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, verificando se há autonomia funcional, decisional, financeira, orçamentária e administrativa que viabilize o exercício do múnus regulatório. A pesquisa foi realizada sob a vertente metodológica jurídico-dogmática, analisando-se a legislação vigente, assim como os conceitos jurídicos atinentes à temática. Conclui-se que as agências reguladoras detêm somente a autonomia formal, inexistindo a autonomia reforçada inerente às autarquias especiais, inviabilizando, assim, o exercício pleno da função reguladora.

Palavras-chave: Agência reguladora, AGERBA, AGERSA, autonomia.

ABSTRACT

This dissertation deals with the State Agency for the Regulation of Public Services of Energy, Transport and Communications of Bahia (AGERBA) and the Basic Sanitation Regulatory Agency of the State of Bahia (AGERSA), the only regulatory agencies in the State of Bahia. The proposed objective was to analyze the autonomy of these agencies before the head of the Executive Power of the State of Bahia, verifying if there is functional, decisional, financial, budgetary and administrative autonomy that makes possible the exercise of the regulatory function. The research was carried out under the legal-dogmatic methodological aspect, analyzing the current legislation, as well as the legal concepts related to the theme. It is concluded that regulatory agencies have only formal autonomy, without the reinforced autonomy inherent to special authorities, thus preventing the full exercise of the regulatory function.

Keywords: Regulatory agency, AGERBA, AGERSA, autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia
ALBA	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Art .	Artigo
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária
ConCidades/BA	Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Estadual das Cidades da Bahia
CORESAB	Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia
CPDDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários

DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNC	Departamento Nacional do Café
ELETOBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMBRAFILMES	Empresa Brasileira de Filmes S.A.
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo S.A.
FELT	Fundo Estadual de Logística e Transportes
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IDPC	Instituto de Defesa Permanente do Café
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INM	Instituto Nacional do Mate
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INP	Instituto Nacional do Pinho
INS	Instituto Nacional do Sal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NGP	Nova Gestão Pública
n°	Número
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
NPM	<i>New Public Management</i>
NUCLEBRAS	Empresas Nucleares Brasileiras S.A.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDS	Partido Democrático Social
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PORTOBRAS	Portos Brasileiros S.A.

SEFAZ/BA	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEINFRA	Secretaria de Infra-Estrutura
SHI	Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado da Bahia
STF	Supremo Tribunal Federal
SUCAB	Superintendência de Construções Administrativas - BA
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TELLEBRAS	Telecomunicações Brasileiras
UDN	União Democrática Nacional
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO NO BRASIL.....	21
2.1 CONCEITUANDO REGULAÇÃO E O SEU ALCANCE	21
2.2 FASES DA REGULAÇÃO NO BRASIL.....	26
2.2.1 A regulação na república velha (1889-1930)	27
2.2.2 A regulação na “Era Vargas” (1930-1945).....	31
2.2.3 A regulação na terceira república (1945-1964).....	38
2.2.4 A regulação na ditadura militar (1964-1985).....	40
2.2.5 A regulação na nova república (1985-1994)	46
2.2.6 A regulação a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995-2022).....	48
3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	53
3.1 A EVOLUÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	53
3.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	55
3.3 A AUTONOMIA REFORÇADA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	60
3.3.1 A autonomia dos dirigentes das agências reguladoras perante o chefe do Poder Executivo	62
3.3.2 A autonomia decisória das agências reguladoras e a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio.....	64
3.3.3 A autonomia financeira e orçamentária.....	68
3.3.4 A autonomia administrativa	70
4 A AUTONOMIA MITIGADA DA AGERBA E AGERSA	72
4.1 AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA (AGERBA)	72
4.1.1 A autonomia dos diretores da AGERBA perante o chefe do Poder Executivo do estado da Bahia	73
4.1.2 A autonomia decisória da AGERBA	77

4.1.3 A autonomia financeira e orçamentária da AGERBA.....	78
4.1.4 A autonomia administrativa da AGERBA.....	84
4.2 AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DA BAHIA (AGERSA).....	86
4.2.1 A autonomia dos diretores da AGERSA perante o chefe do poder executivo do estado da Bahia	87
4.2.2 A autonomia decisória da AGERSA	90
4.2.3 A autonomia financeira e orçamentária da AGERSA	92
4.2.4 A autonomia administrativa da AGERSA	96
5 CONCLUSÕES.....	98
REFERÊNCIAS.....	1033
APÊNDICE A - Projeto de lei para alterar a lei n° 7.314/98.....	1100
APÊNDICE B - Projeto de resolução para substituir o decreto n° 7.426/98	112
APÊNDICE C - Projeto de lei para alterar a lei n° 12.602/12.....	141
APÊNDICE D - Projeto de resolução para alterar a resolução AGERSA n° 001/2013.....	142

1 INTRODUÇÃO

A análise da autonomia da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) e da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA) perante o chefe do Poder Executivo do estado da Bahia é o tema desta dissertação, que surgiu a partir da observação dos conflitos existentes entre a atividade reguladora da AGERBA e a da AGERSA, assim como a forte influência que o chefe do Poder Executivo baiano detém sobre os dirigentes daquelas entidades.

O Estado moderno brasileiro nasceu com a proclamação da República em 1889, consolidando-se com a promulgação da Constituição Federal de 1891, que sofreu forte influência da Constituição dos Estados Unidos da América, em face da admiração que Rui Barbosa, então vice-presidente e principal mentor da constituição em construção, detinha sobre os constituintes americanos (FAORO, 2001).

A ideologia da Carta Magna era do Estado Liberal, na qual “vibra o liberalismo econômico, com a valorização da livre concorrência, da oferta e da procura, das trocas internacionais sem impedimentos artificiais e protecionistas.” (FAORO, 2001, p. 567). Nesse período, o pensamento liberal defendia que não caberia ao Estado regulamentar o mercado, assim como instituir políticas públicas intervencionistas, “resguardando a propriedade e as liberdades pela proteção da esfera privada mediante o poder de polícia e a ordem pública” (DANTAS, 2009, p. 155).

O espírito liberal reinante a partir de 1891 sem a intervenção direta do Estado na economia durou até 1906, com o fim da era Joaquim Murinho mediante a criação da “caixa de conversão”, passando pela assunção do Banco do Brasil como agente financeiro do Tesouro Nacional, desencadeando a criação do Instituto de Defesa Permanente do Café, em 1922 (FAORO, 2001).

A partir do abandono do ideal liberal, passando a vigor o Estado Social, no qual a intervenção na economia consiste num dos fundamentos da ação estatal, verifica-se a mudança de comportamento da Administração Pública.

A mudança de paradigma institucional, iniciada na década de 1920, alcança seu ápice na chamada “Era Vargas” (1930 – 1945), período no qual a regulação do mercado deixa de ser feita pelos agentes econômicos internos e externos, passando a sofrer uma interferência direta da União mediante a criação de comissões e autarquias voltadas para a regulação da atividade agrícola e industrial do país.

O modelo de regulação endógena ou implícita perdurou no Brasil durante quase todo o

século XX em face da ideologia em voga que advogava a intervenção direta do Estado na economia, seja no papel do Estado-empresário ou como fonte de fomento, assim como no papel de regulador das relações econômicas.

Entretanto, no início da década de 1980, em decorrência do crescimento da máquina administrativa e da assunção de múltiplas tarefas pelo Estado, o país se viu mergulhado numa crise, na qual o Estado Intervencionista que era o motor de desenvolvimento da sociedade passava a ser o grande obstáculo, especialmente por conta da crise fiscal que ele ocasionara. Acrescentam-se a essa crise, as mudanças nos meios de produção mundial com a globalização das relações econômicas, o surgimento de multinacionais e o barateamento dos custos operacionais, fazendo com que o Estado-empresário por meio da sua burocracia, ficasse obsoleto, incapaz de assimilar, na mesma velocidade, as mudanças promovidas pela iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 1998).

De acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 60), a reforma do Estado deveria ter quatro pilares:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Dessa forma, os dois primeiros pilares da reforma do Estado, proposta nos anos 90 do século XX, consistem na diminuição do Estado-empresário por meio das privatizações e concessões, atraindo o capital privado para o exercício das atividades econômicas, antes exercidas pelo Estado, assim como a desregulação dos setores econômicos, não no modelo liberal clássico, mas mediante o estabelecimento de regras claras e estáveis para a exploração

das atividades econômicas. Entretanto, para que ocorresse a mudança dos atores econômicos, passando a iniciativa privada a assumir a exploração dos sistemas de telecomunicação, energia elétrica, petróleo e infraestrutura, precisava-se criar um ambiente de segurança para os futuros investidores, dando ensejo à proposta de criação das agências autônomas (BRASIL, 1995).

Essas agências teriam a finalidade de transmudar o modelo de regulação endógena para a regulação exógena, no qual as autoridades públicas garantem aos investidores que os contratos de privatização, concessão e delegação sejam cumpridos e as regras que os regulam sejam estáveis, tendo em vista a instituição dessas entidades autônomas com poderes delegados pelo Executivo e pelo Legislativo, para criar o microssistema normativo necessário a alcançar tais fins (MELO, 2001).

Nesse cenário, a União, principal ente federado à frente da reforma do Estado, estabeleceu que as agências reguladoras sob a forma de autarquias especiais seriam as responsáveis pela desregulação do setor econômico, além de figurarem como atores secundários nos processos de privatização implementados à época, dando credibilidade aos agentes financeiros interessados em investir no Brasil (BINENBOJM, 2005).

Faz-se mister identificar a natureza jurídica das agências reguladoras que seria de uma “autarquia sob regime especial”, diferenciando-se das demais existentes, tornando-a especial. A denominação especial tem como objetivo enfatizar o alto grau de autonomia que esses órgãos possuem, dando a entender que eles não são de governo, como as agências executivas e as demais autarquias, mas sim órgãos de Estado, atuando de forma autônoma perante o chefe do governo em curso.

É importante destacar que essa autonomia reforçada consiste no principal pressuposto para caracterizar as agências reguladoras como autarquias especiais, fundando-se em quatro importantes aspectos:

- 1º) – *independência política dos gestores* investidos de mandatos e com estabilidade nos cargos durante um termo fixo;
- 2º) – *independência técnica decisional*, predominando as motivações apolíticas para seus atos;
- 3º) – *independência normativa*, necessária para o exercício de competência reguladora dos setores de atividades de interesse público a seu cargo;
- 4º) – *independência gerencial, orçamentária e financeira* ampliada através de contratos de gestão celebrados com o respectivo órgão supervisor da administração direta. (MOREIRA NETO, 1999, p. 73).

Melo (2002), analisando as agências reguladoras sob a ótica do desenho institucional, destacou três grandes características: a) autonomia e estabilidade dos dirigentes; b)

independência financeira, funcional e gerencial; c) transparência.

Deve-se destacar que, no momento da elaboração do modelo institucional das agências reguladoras, não foi promulgada uma lei geral ou a sua inclusão no texto constitucional, tendo a sua construção jurídica acontecida de forma esporádica por meio da promulgação das leis criadoras de cada uma das agências.

A ausência de uma lei geral, além do princípio federalista no qual cada ente federado tem a autonomia para instituir e normatizar as agências reguladoras, inexistindo uma subordinação hierárquica das normas estaduais e municipais perante a federal, fez com que as agências reguladoras detivessem diversos desenhos institucionais, uns mais próximos do núcleo conceitual, outros mais distantes, chegando ao ponto de eles se desvirtuarem do objetivo central delas.

A agência reguladora, seja sob a ótica jurídica ou do desenho institucional, deve conter, na sua constituição, as características acima descritas, não sendo facultada aos entes federados a livre escolha de apenas alguns dos elementos postos no momento da criação dessas entidades.

Observa-se que as características das agências são complementares, consistindo num complexo de conceitos e desenhos institucionais imbricados em que cada um vai abrindo caminho para o próximo, tendo como objetivo garantir a sua máxima autonomia.

Essas características foram pensadas justamente para afastar qualquer intervenção do poder político ou dos agentes econômicos, dotando as agências reguladoras de uma autonomia ímpar, sendo ela indispensável para o alcance dos seus fins.

Entretanto, o estado da Bahia, ao criar suas duas agências reguladoras, não se ateu às características jurídicas e institucionais inerentes às agências reguladoras, reduzindo a autonomia de tais entes mediante a instituição de mecanismos de intervenção direta do chefe do Poder Executivo estadual, sendo este o objeto desta pesquisa.

Dessa forma, delimitou-se o seguinte problema: as agências reguladoras baianas detêm, efetivamente, autonomia administrativa, funcional, patrimonial e financeira perante o chefe do Poder Executivo ou a autonomia conferida nas leis de criação por meio da sua designação como autarquias especiais é meramente formal?

Como resposta provisória, definiu-se a seguinte hipótese: as agências reguladoras baianas não detêm autonomia administrativa, funcional, patrimonial e financeira perante o Poder Executivo do estado da Bahia, tendo em vista a forte interferência que o governador do estado detém sobre elas.

Nesse diapasão, estabeleceu-se como objetivo geral: avaliar a autonomia material ou

formal das agências reguladoras baianas perante o Poder Executivo estadual. Para conseguir alcançar o objetivo geral, faz-se mister estabelecer os seguintes objetivos específicos:

- a) descrever os conceitos de regulação e a evolução da regulação ao longo da república brasileira;
- b) analisar as agências reguladoras e sua natureza jurídica;
- c) avaliar a autonomia reforçada das agências reguladoras e os seus limites;
- d) analisar a constituição da AGERBA e da AGERSA, além da conformidade ou desconformidade relativa à natureza jurídica das agências reguladoras;
- e) analisar as relações institucionais entre as agências reguladoras e o Poder Executivo estadual;
- f) propor alterações legislativas nas leis de criação e organização da AGERBA e AGERSA, assim como nos respectivos regimentos internos, implementando a autonomia material das agências reguladoras.

O estudo acerca da existência ou não da autonomia reforçada das agências reguladoras baianas detém relevância social, uma vez que a ausência da autonomia necessária para regular as atividades econômicas sob a sua responsabilidade levaria ao retrocesso regulatório. Essa involução ocorreria, pois o principal objetivo das agências consiste justamente em afastar a intervenção direta da administração central no agir regulador, dotando as agências de uma autonomia ímpar, sendo ela indispensável para o alcance dos seus fins.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa bibliográfica demonstra que os estudos sobre as agências reguladoras restringem-se à análise dos aspectos funcionais e procedimentais, deixando a problemática da autonomia em segundo plano, fazendo-se necessário aprofundar o estudo sobre essa temática para impulsionar novas pesquisas sobre o tema.

Por sua vez, a importância do estudo do tema em questão, no âmbito pessoal, surgiu com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da ação reguladora no estado da Bahia, no qual resido e exerço minha atividade laboral, criando um ambiente propício para novos investimentos e consolidação das agências reguladoras no âmbito jurídico e econômico.

A pesquisa será documental mediante consulta à Constituição Federal, Constituição do Estado da Bahia, legislação infraconstitucional federal, legislação infraconstitucional estadual, assim como às normas editadas pelas agências reguladoras baianas, buscando analisar se a autonomia reforçada inerente às agências reguladoras encontra-se presente nos entes reguladores baianos. Aliado aos supracitados documentos, efetuou-se a pesquisa em teses, dissertações, artigos científicos, livros, tendo como objetivo buscar os pressupostos teóricos para fundamentar a pesquisa desenvolvida.

Quadro 1 - Referências

TEMAS	REFERÊNCIAS
CONCEITO DE REGULAÇÃO	Aragão (2013) Moreira (2014) Guerra (2014) Levi-Faur (2010) Orbach (2012) Sundfeld (2014)
MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA	Abrucio e Loureiro (2018) Abrucio, Pedroti e Pó (2010) Bresser-Pereira (1998, 2008) Christensen (2012) Dunleavy et al (2006, p. 470) Faoro (2001) Secchi (2009)
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL	Moreira (2014) Faoro (2001) Guerra (2012) Ribeiro (2020)
CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	Aragão (2013) Guerra (2012) Melo (2002) Moreira Neto (1999)
AUTONOMIA REFORÇADA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	Aragão (2013) Araújo (2018) Franco (2017) Guerra (2012) Jordão e Ribeiro (2017) Moreira (2014) Sundfeld (2014) Vital Moreira (2003) Wimmer (2008)

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2022).

A linha metodológica aplicada à pesquisa é a crítico-metodológica, que tem como objetivo analisar criticamente a autonomia da AGERBA e da AGERSA perante o governador do estado da Bahia, inserindo discussões que viabilizem a análise da situação-problema.

A pesquisa jurídico-propositiva será utilizada no intuito de questionar os institutos jurídicos atuais com a finalidade de propor mudanças na legislação estadual atribuindo às agências reguladoras a autonomia material e não somente a formal.

A pesquisa jurídico-comparativa será empregada para aferir as semelhanças e diferenças entre as diversas agências reguladoras brasileiras e as baianas, evidenciando se a autonomia reforçada está presente na AGERBA e na AGERSA.

A dissertação será dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução, enquanto o segundo analisará a conceituação de regulação econômica e a sua evolução histórica no Brasil.

O terceiro capítulo terá como objetivo efetuar a análise das agências reguladoras, mediante a evolução histórica, conceituação e definição da sua natureza jurídica. A autonomia reforçada será objeto de estudo no terceiro capítulo, verificando-se os seguintes pressupostos teóricos: a) autonomia dos dirigentes perante o chefe do poder executivo, b) autonomia decisória e a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio; c) autonomia financeira e orçamentária; d) autonomia administrativa.

Por sua vez, o quarto capítulo será dedicado ao estudo da AGERBA e da AGERSA, passando pela análise normativa de ambas as agências, tendo como enfoque a sua autonomia material ou formal perante o chefe do Poder Executivo. Será objeto também a análise empírica da atuação direta do governador do estado da Bahia na dinâmica das agências reguladoras, verificando-se a diminuição ou não da sua autonomia.

Por fim, a dissertação apresentará a sua conclusão com indicativos de alterações legislativas que promovam a autonomia material das agências reguladoras.

2 A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO NO BRASIL

2.1 CONCEITUANDO REGULAÇÃO E O SEU ALCANCE

A conceituação de um objeto de estudo é tarefa árdua para o pesquisador, haja vista que pressupõe delimitar os pressupostos teóricos inerentes ao objeto, assim como o seu alcance, evitando-se a utilização de conceitos erráticos na pesquisa. Acrescenta-se ainda a dificuldade para temas multidisciplinares que possuem diversas abordagens em campos científicos distintos, levando a uma profusão de conceitos.

A regulação encontra-se entre esses objetos científicos com múltiplos conceitos, passando por diversas abordagens, assumindo algumas posições antagônicas, sendo necessário neste momento conceituar o fenômeno regulação e o seu alcance na presente pesquisa.

Inicialmente faz-se mister destacar que a polissemia do termo é o primeiro dificultador para se chegar a um consenso em torno do fenômeno da regulação, haja vista que “regular” e “regulação” podem designar diversas acepções. Algo tido como “regular” traz a ideia de que se repete ao longo do tempo, de certa forma estável, pautado pelas práticas pretéritas. Por sua vez, o ato de “regular” tem na sua essência a normatividade mediante a fixação de regras, por meio de um ente ou uma pessoa dotada de autoridade, buscando pautar condutas futuras (MOREIRA, 2014).

Aliada à polissemia inerente à expressão, verifica-se que um dificultador para a uniformidade em torno do que vem a ser regulação advém da tradução de expressões como “regulation” e “regulatory” fora do seu contexto original, empregando-se o sentido diferente daquele utilizado na sua origem (MOLINA *apud* ARAGÃO, 2013). Cada ordem jurídica nacional possui suas próprias peculiaridades, assumindo a expressão regulação contornos intrínsecos àquele sistema, que, na maioria das vezes, não se coaduna com outros sistemas jurídicos, dando ensejo a uma multiplicidade de significados (LEVI-FAUR, 2010).

Não se pode deixar de mencionar que, além da polissemia natural, assim como as traduções malsucedidas, a regulação assume contornos de conceito político (LEVI-FAUR, 2010), sendo empregado para a defesa de posicionamentos sobre os poderes reguladores e os objetivos que devem ser alcançados pelos órgãos estatais (LEVI-FAUR, 2010; ORBACH, 2012).

Levi-Faur (2010, p. 4-5) trouxe uma miríade de concepções acerca do tema, comprovando o quão difuso ele pode se apresentar, perpassando por diversos conceitos, muitas

vezes contraditórios entre si.

For some, regulation is something that is done exclusively by government, a matter of the state and legal enforcement; while for others, regulation is mostly the work of social actors who monitor other actors, including governments. [...] For legal scholars, regulation is often a legal instrument, while for sociologists and criminologists it is yet another form of social control, thus attention is being paid to shaming and issues of restorative justices (Braithwaite, 1989; Ayres & Braithwaite 1992; Braithwaite, 2002). For some it is the amalgamation of all types of laws – primary, secondary, and tertiary legislation – while for others it is confined to secondary legislation. For economists it is usually a strategic tool used by private and special interests to exploit the majority (e.g. Stigler 1971; Jarrell 1978; Priest 1993). Not all economists are alike: for institutional economists regulation might be a constitutive element of the market and is often understood as the mechanism that constitutes property rights (North 1990) or even as a source of competitiveness (Porter 1991; Jänicke 2008). The French Regulation School seems to have developed a similar institutional perspective but with a more critical tone and without the functionalist orientation of some Anglo-Saxon economists.

Esse cenário faz com que não exista um conceito uno, tampouco contornos rígidos acerca do alcance da expressão, sendo que a própria legislação contradiz-se em diversos momentos sobre o alcance da terminologia (SUNDFELD, 2014), levando a uma falta de rigor e precisão jurídica (MAS *apud* ARAGÃO, 2013).

Segundo Orbach (2012), o vetor axiológico da regulação consiste em promover a eficiência econômica, a sustentabilidade ambiental, a moralidade e o bem-estar geral do público, buscando curar os “venenos” existentes na nossa sociedade. Nesse sentido, toda atividade reguladora deve levar em consideração “os valores humanos e sociais do Estado Democrático [...] evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e as orientações em direções socialmente desejáveis.” (ARAGÃO, 2013, p. 31, 40).

Vislumbra-se que a regulação tem como objetivo primordial instituir mecanismos para efetivar os direitos fundamentais, não estando ela voltada unicamente para os aspectos técnicos das atividades econômicas, exurgindo como um importante instrumento na efetivação dos preceitos constitucionais.

A regulação apresenta-se mediante medidas setoriais/sistêmicas (GUERRA, 2014), estabelecendo limites à lógica econômica dos negócios, buscando um equilíbrio entre a dinâmica negocial e os objetivos constitucionais e sociais (SUNDFELD, 2014). Destaca-se que a atividade regulatória não fica unicamente no âmbito normativo, consistindo, na verdade, em um complexo de ações jurídicas (MOREIRA, 2014).

Diz-se que a sua atuação consiste em “ações jurídicas” ao invés de “normas jurídicas”, pois, com a evolução da dinâmica negocial, assim como do direito administrativo, constatou-se

que limitar a regulação unicamente à edição de preceitos normativos não traduziria a realidade vivida (MOREIRA, 2014).

Dentro desse espectro, Moreira (2014, p. 112-113) afirma que a atuação regulamentar pode ocorrer mediante atos de gestão econômica ou atos normativos, sendo que:

No primeiro caso o que se dá é o ingresso do regulador no mundo do ser e do respectivo setor econômico, por meio de empresa que irá concorrer com as demais (ou por meio de empréstimos subsidiados cuja garantia toma a forma de ações ou cotas societárias – e respectiva participação no empreendimento). A regulação dá-se do lado de dentro da Economia, por isso esta técnica é também denominada endorregulação. Aqui não existe a positivação de regras gerais e abstratas de conduta, mas, sim, a ação imediata no mundo dos fatos: seja a gestão que pretenda instalar parâmetro comportamental no respectivo mercado (que, imagina-se, constrangerá os demais agentes a alterar sua conduta), seja a que vise a criar externalidades positivas à própria atividade empresarial desenvolvida (controle de poluição, geração de empregos, desenvolvimento regional, controle de preços etc.). [...] Já, a regulação normativa como o nome já diz, envolve a edição, *ex ante*, de normas (gerais e abstratas e/ou concretas), as quais pretenderão disciplinar a conduta dos agentes econômicos através da prefixação de vantagens ou punições.

Observa-se que os atos de gestão econômica não se enquadram aprioristicamente numa ação jurídica em *stricto sensu* (ARAGÃO, 2013). Contudo, os seus reflexos não ficam restritos à realidade econômica, reverberando no mundo jurídico, haja vista que por meio de ações econômicas, por exemplo, empréstimos subsidiados ou oferta de bens com valores abaixo do mercado, pode-se implementar políticas públicas, exurgindo, assim, a natureza jurídica de tais atos de gestão.

No campo normativo, vislumbra-se que as fontes reguladoras apresentam-se sob a forma de diversos diplomas legais, iniciando-se pela Constituição Federal, passando por leis, decretos, resoluções, além de englobar os atos de vontade dos agentes econômicos e públicos mediante contratos (MOREIRA, 2014). Urge necessário acrescentar que com o crescimento da administração consensual na qual os agentes econômicos e administrativos buscam o melhor resultado para a sociedade, ao invés da simples aplicação das normas de caráter sancionatório, trouxe à baila uma nova fonte de regulação consistente nos termos de ajustamento de conduta, tendo a natureza jurídica de ato administrativo consensual (SADDY ; GRECO, 2015).

Por sua vez, o objeto da regulação apresenta-se sob três prismas, quais sejam, a) regulação do monopólio; b) regulação da competição; c) regulação dos serviços públicos. A regulação do monopólio tem como objetivo proteger a sociedade quando a atividade econômica regulada mostra-se insuscetível de competição, seja por conta da alta restrição a ela inerente ou da inviabilidade, agindo o regulador com o objetivo de controlar o preço e a qualidade dos

serviços ou produtos disponibilizados. Já a regulação para a competição ocorre no fomento da livre concorrência entre os competidores, criando um ambiente negocial justo e equilibrado, evitando-se, assim, a concentração de mercado em poucas mãos, além de estabelecer meios para o alcance do interesse público mediato. Por fim, a regulação dos serviços públicos volta-se para a busca pela universalização de tais serviços, controlando a qualidade e o preço, fazendo com que a sociedade receba um serviço público eficiente e de excelência (ARAGÃO, 2013).

Há de se destacar, também, que a regulação apresenta-se em diferentes intensidades, inexistindo uma atuação homogênea, ainda que dentro da mesma atividade regulada, cabendo ao regulador verificar qual a melhor intensidade de agir. De acordo com Moreira (2014, p. 117), a regulação pode ser *soft* (mole) ou *hard* (dura) sendo que:

A regulação *soft* estrutura-se através de incentivos/estímulos e respectivas sanções positivas, premiaias, e não por meio de ordens mandamentais sob pena de sanções negativas. [...] A liberdade é a marca da regulação *soft*, que pode dar-se, por exemplo, através de fomento econômico, subsídios e benefícios fiscais. [...] Já, a *hard regulation* é aquela em que a autoridade competente (pública ou privada) estabelece ordens a serem obedecidas pelos agentes econômicos, que são obrigados a cumpri-las: “proibir” e “obrigar” são os verbos dos quais se ocupa a regulação *hard*. O exemplo mais nítido é o da fixação de preços (ou respectivos tetos). Mas esta técnica *hard* pode ser também de submissão à convivência com empresa estatal, a qual, por meio de subsídios públicos (ou renúncia a superávits), pratique preços inferiores aos definidos pelo próprio mercado no qual ela interage (por exemplo, bancos públicos a celebrar empréstimos com juros mais baixos; farmácias populares e vendas mais baratas de medicamentos; e, em nível global, empresa petrolífera a praticar vendas de combustível a preço inferior ao das cotações internacionais).

Uma importante questão diz respeito aos sujeitos reguladores, pois, para que a regulação exista, faz-se mister estabelecer quais os seus agentes, identificando, assim, os responsáveis pela ação reguladora.

Aragão (2013) defende que a regulação econômica *lato sensu* apresenta-se sob quatro grupos. O primeiro deles consiste na ação reguladora exercida pelos próprios órgãos estatais, mesmo que agentes sociais participem em algum momento do processo regulatório, mas tendo como força motriz a ação estatal cogente. Ela também pode ser exercida por entes privados mediante a delegação do poder regulador pelo Estado ou atribuindo força cogente aos comandos normativos oriundos dos entes privados e recebendo a alcunha de regulação pública não estatal. Além desses dois sujeitos reguladores, vislumbra-se a existência da autorregulação, na qual os agentes econômicos reúnem-se sob a forma associativa e deliberam sobre a atividade

econômica exercida pelos próprios agentes, mas sem que exista a participação estatal. Por fim, a regulação pode ocorrer por meio da ausência de regulação, no qual os agentes privados atuam livremente, sem que exista um ente estatal ou particular responsável por estabelecer regramentos sobre aquela atividade econômica, ficando a cargo do mercado traçar os limites para os atores econômicos.

Observa-se que a digressão feita por Aragão (2013) tem como escopo a análise da regulação em termos gerais, analisando o fenômeno por completo, abrangendo todas as formas de regulação existentes, assim como os seus atores.

Contudo, efetuando-se um recorte temático trazendo a análise dos atores para o campo da regulação estatal, constata-se uma gama de agentes reguladores, que Guerra (2014, p. 382/383) sistematizou da seguinte forma:

atualmente, podemos identificar seis mecanismos estatais (espécies) para operacionalizar a regulação estatal (gênero). O primeiro é a regulação direta, exercida por ministérios e secretarias. [...] Um segundo modelo de regulação estatal está associado às autarquias comuns, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais, que regula as atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente no âmbito federal. Essas autarquias comuns são vinculadas (e não subordinadas) aos ministérios, porém seus membros dirigentes são indicados pelos ministros e, a qualquer hora, podem ser destituídos (não gozam de real autonomia frente ao poder central). Um terceiro modelo de regulação estatal é exercido por agências executivas. Atualmente, só existe uma: o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que, como autarquia, promove a regulação com ligeira autonomia em comparação com autarquias comuns. Isso significa que seus dirigentes também podem deixar, a critério exclusivo da chefia do Poder Executivo, seus cargos em comissão. Identificamos, um quarto modelo: as entidades reguladoras denominadas autarquias especiais. Nessa categoria temos as agências reguladoras, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Essas entidades não são subordinadas ao poder público central; possuem órgãos de direção colegiados em que cada diretor recebe um mandato. Detêm autonomia administrativa, financeira e independência decisória (última palavra no setor regulado). Em quinto lugar, podem-se identificar os conselhos profissionais (Conselho Regional de Corretores de Imóveis, Conselho Regional de Medicina, etc.) como espécie de regulador estatal. Eles promovem a autorregulação das profissões regulamentadas. E, em sexto lugar, temos a autorregulação exercida pela Ordem dos Advogados do Brasil, como entidade *suis generis*, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

No que pese Guerra (2014) incluir os conselhos de classe e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como sendo uma espécie de autorregulação, o presente trabalho não adotará tal classificação, pois tais órgãos exercem a regulação por força de delegação legal expressa,

enquadrando-se na regulação pública não estatal, enquanto o Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR) apresenta-se como um legítimo órgão de autorregulação, pois a sua criação e sua atividade ocorrem mediante a auto-organização do setor publicitário sem que exista uma delegação estatal para tanto.

O fenômeno da regulação possui diversas manifestações, abrangendo um amplo plexo de ações e agentes, sejam públicos ou privados, evidenciando que não há um direito único da regulação, mas sim diversos subsistemas que interagem constantemente na busca pela efetividade dos preceitos constitucionais. Nesse diapasão, a visão em torno do tema deve ocorrer sob a ótica da coordenação desses subsistemas, nos quais cada um se completa, evitando-se, assim, a lógica do confronto em que somente um subsistema é aceito em contraposição a outro existente.

Reunindo os pressupostos teóricos acima expostos, chega-se ao conceito de regulação elaborado por Aragão (2013, p. 40).

Podemos condensadamente definir a regulação estatal da economia como o conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis.

Contudo, o conceito de regulação adotado no presente trabalho é fruto da evolução do estudo desse fenômeno, fazendo-se necessário analisar a sua evolução no Brasil, para que se possa compreender a formação e estruturação da regulação atualmente.

2.2 FASES DA REGULAÇÃO NO BRASIL

A evolução da regulação no Brasil ocorreu mediante uma sucessão de fatos que foram moldando o ideário econômico nacional, a estrutura administrativa do Estado, assim como os modelos de governo existentes ao longo da história. Destaca-se que essa sucessão de fatos nem sempre foi coordenada, constatando-se avanços e retrocessos ao mesmo tempo, muitas vezes contraditórios entre si, resultando no atual sistema regulatório nacional.

No presente trabalho a evolução da regulação será analisada sob a perspectiva das fases da república nacional, quais sejam, a) república velha (1889-1930); b) Era Vargas (1930-1945); c) república populista (1946-1964); d) ditadura militar (1964-1987); e) nova ordem democrática (1988-2021).

2.2.1 A regulação na república velha (1889-1930)

A república no Brasil nasce por meio das insatisfações de determinados nichos sociais com a ordem imperial, fazendo com que doutrinas estrangeiras em voga na Europa e nos Estados Unidos tivessem forte influência sobre tais agentes sociais. Intelectuais, profissionais liberais, comerciantes urbanos, militares, operários, líderes agrícolas regionais descontentes com o poder central do império foram os principais agentes transformadores do país naquele momento (CARVALHO, 2012).

Os ideários por trás de cada ator social em voga na época nem sempre coincidiam, assim como eram aplicados fora dos pressupostos teóricos originários, transformando-se em uma verdadeira miscelânea, na qual liberais, positivistas, anarquistas e socialistas uniam-se em torno da fundação da república brasileira (CARVALHO, 2012).

A elite intelectual civil tinha como fonte o liberalismo americano, utilizando os seus fundamentos como forma de consolidação do seu poder mediante a elaboração do ordenamento jurídico calcado em tais pressupostos teóricos (CARVALHO, 2012). Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1891 foi promulgada com forte influência liberal, especialmente da Constituição Federal dos Estados Unidos, tendo Rui Barbosa como um dos seus principais idealizadores, à época vice-presidente e entusiasta dos ideários liberais americanos (FAORO, 2001).

A Carta de 1891 pregava a livre concorrência pela iniciativa privada, excluindo da função estatal qualquer tipo de intervenção na economia, cabendo aos agentes privados a resolução das questões econômicas e comerciais (FAORO, 2001). Observa-se que não há nenhuma menção a qualquer possibilidade de intervenção do Estado na economia, tampouco a existência de um órgão ou entidade reguladora, consolidando-se uma posição absentéista estatal (MOREIRA, 2014; RIBEIRO, 2020). Acrescenta-se, ainda, a ausência de uma diretriz normativa acerca da estrutura administrativa do Estado, pouco contribuindo para a formação de uma burocracia efetiva.

No que pese o ideário liberal ser a tônica da Constituição Federal de 1891, constata-se no primeiro momento que o desenvolvimento da estrutura administrativa do Estado brasileiro e, posteriormente da economia, distanciar-se-iam de tais ideais, assumindo o Estado a posição preponderante.

Os representantes da nova ordem política, mesmo aqueles que se apresentavam como liberais convictos, tinham forte viés estatista, colocando o Estado como ponto central das

relações sociais e políticas, sendo tal posicionamento oriundo da herança portuguesa imperial. (CARVALHO, 2005). Nesse diapasão, a estrutura administrativa foi se formando como abrigo para diversos atores sociais que não conseguiam se estabelecer economicamente nem ascender nos núcleos de poderes.

Bacharéis desempregados, militares insatisfeitos com os baixos salários e com minguados orçamentos, operários do Estado em busca de uma legislação social, migrantes urbanos em busca de emprego, todos acabavam olhando para o Estado como porto de salvação. A inserção de todos eles na política se dava mais pela porta do Estado do que pela afirmação de um direito de cidadão. Era uma inserção que se chamaria com maior precisão de estadania. (CARVALHO, 2005, p. 29).

A importância dos cargos públicos na dinâmica social poder-se-ia reverter na criação de uma estrutura administrativa sólida mediante a criação de carreiras públicas, fundada na meritocracia, tendo como objetivo o aperfeiçoamento da máquina estatal, assim como a efetivação dos princípios republicanos em voga naquele período. Contudo, o que se viu foi a utilização do Estado para o alcance de fins particulares por meio da realização de favores e disponibilização de empregos públicos, como bem destacado por Carvalho (2012, p. 65):

O exame dos arquivos de políticos da época com responsabilidades executivas revela que a grande maioria dos documentos diz respeito a solicitações de benefícios. O arquivo de Rui Barbosa é exemplar: durante seu período como ministro da Fazenda, talvez mais da metade da correspondência que recebia se referia a pedidos de favores e empregos. Os pedidos vinham de todos os lados e muitos eram transmitidos por seus próprios colegas de ministérios, como Benjamin Constant, Campos Sales, Francisco Glicério. Não faltavam mesmo pedidos de Floriano e Deodoro e até de Dona Mariana, mulher de Deodoro. O único diretor de repartição que se rebelou contra essa prática, insistindo em colocar o mérito acima do empenho, foi tido como insano pelo secretário de gabinete de Rui Barbosa.

Faoro (2001), analisando esse fenômeno, o designou como “estamento burocrático”, no qual determinados agentes burocráticos apropriavam-se do Estado em benefício próprio, exurgindo o caráter patrimonialista das suas ações, voltando-se para a consecução dos seus objetivos e não dos objetivos da sociedade como um todo.

Destaca-se que nesse mesmo período, grande parte dos países tidos como desenvolvidos empreenderam importantes reformas burocráticas, evidenciando o anacronismo vigente no Brasil que, ao invés de modernizar sua estrutura administrativa, optou pelo retrocesso, privilegiando em grande parte aspectos patrimonialistas da burocracia em detrimento da modernização das carreiras estatais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

No que pese o aspecto preponderante do patrimonialismo, faz-se mister destacar que

houve duas exceções no tocante à estrutura administrativa nacional, quais sejam, as Forças Armadas e a carreira diplomática a cargo do Itamaraty. Esses dois órgãos foram responsáveis por incutir no cotidiano administrativo a noção de mérito e profissionalização das carreiras públicas, sendo as primeiras burocracias weberianas do país, iniciando o processo de mudança que se consolidaria na Era Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A ausência de uma estrutura administrativa definida com um sistema hierárquico-coordenado aliada ao ideário liberal de alguns dos fundadores da república nacional, influenciou diretamente na posição omissa do Estado na regulação econômica, deixando a cargo dos agentes privados.

Um dos principais entusiastas da omissão estatal foi Joaquim Murinho, ministro da viação, indústria e comércio do governo Prudente de Moraes (1894-1898) e ministro da fazenda do governo Campos Sales (1898-1902), que defendia a autorregulação do mercado sem nenhum tipo de intervenção estatal. A “política Joaquim Murinho” teve influência por toda a república velha, fundada em preceitos econômicos liberais, assim como pela ausência de disposição constitucional acerca da regulação econômica pelo Estado (FAORO, 2001).

Entretanto, analisando detidamente a sucessão de fatos da república velha, verifica-se a existência de dois eventos que são a semente da regulação econômica no Brasil, mesmo que a ordem constitucional vigente à época não trouxesse nenhum dispositivo expresso nesse sentido.

O primeiro evento consiste na criação do quarto Banco do Brasil por meio da promulgação do Decreto nº 1.455/1905, substituindo o Banco da República do Brasil criado em 1892, tendo como um dos objetivos a “[...] reorganização do frágil estabelecimento de crédito, para que, em seu lugar, surja um instituto central regulador, que, além do caráter de banco central de redesconto, sirva de intermediário para as operações de crédito entre a União e os Estados.” (FAORO, 2001, p. 596).

O novo Banco do Brasil, como agente estatal, promoveu ações para controlar o câmbio, além de regular a circulação de capital e crédito público por meio de subsídios a determinadas atividades econômicas atuando como ente regulador e não apenas como uma instituição bancária preocupada com os resultados financeiros (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – (FGV); CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC), 2022).

A regulação do sistema bancário com forte influência na atividade agrícola e industrial da época evidencia que, mesmo sob o beneplácito da teoria liberal e da Constituição Federal de

1891, a regulação econômica mostrava-se presente naquele período histórico.

Constata-se, também, a criação da caixa de conversão em 1906 mediante a promulgação do Decreto nº 1.575/1906, consistindo em um mecanismo de intervenção econômica voltada para a estabilização da taxa de câmbio, tendo como público-alvo a produção cafeeira, impedindo que os produtores sofressem grandes perdas por conta do câmbio e da forte concorrência externa (FAORO, 2001). Esse mecanismo sucumbe com o início da Primeira Guerra Mundial em 1914, uma vez que foi abandonado o padrão de conversão baseado no ouro, acrescido da queda na exportação do mercado europeu, levando à forte queda da taxa cambial (FRANCO; LAGO, 2012).

A cultura cafeeira consistia numa das principais forças econômicas nesse período, chegando a ser responsável por 69,6% das exportações brasileiras nas décadas de 1921-1930 (FAORO, 2001), tendo forte influência sobre os políticos da época, sejam eles federais ou estaduais, fazendo com que o Estado adotasse posições reguladoras, mesmo que sem um amparo constitucional ou uma estrutura administrativa predefinida por trás desses movimentos.

Em 1922, depois da experiência da caixa de conversão, assim como da ação reguladora do Banco do Brasil no crédito público, o governo federal criou o Instituto de Defesa Permanente do Café (IDPC), por meio do Decreto nº 4.548, consistindo numa agência federal e permanente, “tendo personalidade jurídica própria, administrado por um conselho composto pelo ministro da fazenda, ministro da agricultura e mais cinco membros nomeados pelo presidente da república.” (WILDBERGER; GILEÁ; SPINOLA, 2020, p. 346-347).

A natureza do IDPC é predominantemente reguladora, haja vista que entre as ações a serem desenvolvidas constavam: a) a realização de empréstimos subsidiados aos produtores de café; b) compra do estoque de café existente para regularizar a oferta da matéria-prima ao mercado; c) criação de um sistema publicitário voltado para incrementar o consumo de café e advertir a população das vendas.

A própria estruturação do supracitado instituto pode ser considerada como o rascunho de uma agência autônoma em face da existência de um colegiado deliberativo, nomeado pelo presidente da república com receita própria, evidenciando o movimento regulatório nacional na república velha (WILDBERGER; GILEÁ; SPINOLA, 2020).

No que pese o silêncio da Constituição Federal de 1891, assim como a influência no campo econômico da teoria liberal, capitaneada principalmente por Joaquim Murinho, constata-se a existência da regulação econômica mediante as iniciativas legislativas infraconstitucionais, assim como a atuação do governo federal, desconstituindo-se a percepção

acerca da predominância do ideário liberal nesse período histórico.

2.2.2 A regulação na “Era Vargas” (1930-1945)

A República Velha girava política e economicamente em torno da oligarquia do café paulista, dividindo em alguns momentos a presidência da república com políticos oriundos de Minas Gerais, colocando os anseios daqueles em primeiro lugar, alijando, assim, outros setores econômicos e sociais nacionais.

Essa predominância começou a causar desgaste em políticos regionais fora dos circuitos paulista e mineiro em setores econômicos que não faziam parte da cultura cafeeira, como os industriais e outros produtores agrícolas, além da classe média urbana, a exemplo dos militares e servidores públicos. A insatisfação com o *status quo* vigente na república velha não ficava somente nas questões econômicas e do *locus* político, existindo também uma busca pela efetiva representação política, por meio do voto secreto e da existência de magistrados nas zonas eleitorais para fiscalizarem as votações (FAUSTO, 1990).

Nesse panorama, criou-se a Aliança Liberal, lançando na eleição de 1930 a candidatura de Getúlio Vargas para presidente da república, sendo ele derrotado pelo candidato paulista Júlio Prestes em uma eleição marcada por forte indício de fraudes eleitorais, não tendo respaldo na ordem política e social, desembocando na revolução de 1930 que destituiu Washington Luís (FAUSTO, 1990).

A revolução de 1930 alçou Getúlio Vargas ao cargo de presidente da república, que permaneceu como mandatário geral da nação por ininterruptos 15 anos, período que ganhou a alcunha de “Era Vargas”, dividida em três fases. A primeira consistiu no governo provisório de 1930 a 1934, no qual ele foi alçado ao cargo de chefe do governo provisório em decorrência da revolução de 1930, pautando o governo pela busca do reequilíbrio das forças políticas e a realização de uma nova eleição. A segunda fase, o governo constitucional (1934-1937), tendo sido eleito por eleição indireta no Congresso Nacional em 1934, depois da promulgação da nova Constituição Federal no mesmo ano. Por fim, ocorreu o Estado Novo (1937-1945), um período ditatorial no qual o Congresso Nacional foi fechado, instituindo-se uma nova ordem constitucional em 1937 contendo forte viés autoritário e encerrando-se esse ciclo de poder com a sua renúncia.

Essa era teve uma linearidade no aspecto ideológico, pautado pelo desenvolvimento do estado nacional mediante a modernização dos setores econômicos e a integração nacional,

afastando-se do ideal liberal que conduzia boa parte dos líderes políticos da república velha (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Para que o desenvolvimento nacional fosse alcançado, era necessário organizar a administração pública, dotando-a de racionalização, estruturas pré-definidas, qualificação técnica e afastando-se do viés patrimonialista vigente até o momento (BRESSER-PEREIRA, 2008). Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 35-36) afirmam que o modelo de administração pública instituído na “Era Varas” consistiu numa nova era por força de três circunstâncias, citadas a seguir:

A primeira é que a sua construção obedecerá ao objetivo de expandir, num movimento sem precedentes, o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômicos e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. [...] A segunda especificidade do modelo varguista foi criar, pelo menos numa parte do aparelho estatal, uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. [...] A terceira singularidade está vinculada à criação de uma burocracia, meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala.

O modelo weberiano que serviu de fonte para a reforma implementada nesse período, consta de três características básicas: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. A formalidade consiste na documentação de todo o procedimento decisório, demonstrando-se as fases inerentes à decisão administrativa, criando-se procedimentos e regras pré-definidas aos agentes públicos e reduzindo, assim, a discricionariedade da sua atuação. Por sua vez, a impessoalidade consiste no afastamento de características personalíssimas do agente público no seu agir administrativo, haja vista que a posição de determinado órgão estatal não traduz a posição daquele agente específico, mas sim de toda a estrutura administrativa, estabilizando-se as relações estatais perante o público interno e externo. Já o profissionalismo está ligado intrinsecamente à meritocracia, pois o servidor público tem acesso àquele cargo por conta exclusivamente dos seus conhecimentos técnicos mediante o concurso público, e a sua progressão funcional ocorrerá por meio do tempo de serviço naquela carreira e conforme os objetivos alcançados ao longo desse período (SECCHI, 2009).

A formação da burocracia varguista simbolizou um processo que teve como marco inicial a criação da comissão permanente de compras, em 1931, buscando trazer racionalidade ao sistema de compras do governo federal. Ato contínuo, a Constituição Federal de 1934 traz o concurso público como regra para o acesso da população aos cargos públicos, promulgando-se

em 1936 a lei do reajustamento constituindo um plano de cargos e salários da administração pública federal, dotando de racionalidade às carreiras públicas (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

A Constituição Federal de 1937, no seu artigo 67, determina a criação de um departamento administrativo subordinado à presidência da república com o objetivo de efetuar estudos buscando a estruturação da administração pública e os aspectos orçamentários inerentes aos servidores públicos. Dessa forma, criou-se em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que personificou a reforma administrativa empreendida na era vargas, sendo ele responsável pela elaboração dos concursos públicos, gestão de pessoal, medidas disciplinares, administração orçamentária, racionalização das compras governamentais e introduzindo a *ratio* weberiana (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; BRESSER PEREIRA, 2008).

O DASP consiste na efetiva implementação de uma reforma administrativa com características weberianas, na qual a tecnicidade é a mola propulsora de toda ação estatal, afastando-se a interferência indevida de setores políticos e econômicos, sendo o Brasil um dos primeiros países em desenvolvimento a efetuar tamanha reestruturação administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2008).

No que pese o anseio pela modernização da administração pública, vislumbra-se na atuação do DASP um viés político a serviço da estrutura de poder montada por Getúlio Vargas. A primeira faceta aparece no caráter autoritário da reforma empreendida, tendo em vista que não houve um amplo debate acerca das necessidades reais da administração e da sociedade, impondo-se um modelo a ser seguido sob o argumento de blindar a administração dos anseios políticos. Por sua vez, com o endurecimento do regime democrático, passando o Brasil a viver sob a ditadura do Estado Novo, o DASP torna-se o órgão centralizador das políticas públicas a serem implementadas naquele período, impondo o agir administrativo nas administrações públicas estaduais, além de instituir o planejamento econômico nacional (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

Constata-se, também, que o clientelismo, característica primordial da república velha, não conseguiu ser extirpado das relações políticas na era Vargas, persistindo a cultura do patronato, no qual diversos cargos públicos eram distribuídos entre líderes políticos locais com o intuito de controlar a máquina administrativa a favor do regime totalitário vigente (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; BRESSER PEREIRA, 2008).

Contudo, valendo-se da premissa desenvolvimentista, Getúlio Vargas criou ilhas de

excelência sob a responsabilidade do DASP, blindando-as do clientelismo com base no argumento de que tais órgãos seriam eminentemente técnicos e responsáveis por setores estratégicos do desenvolvimento nacional. Dessa forma, os órgãos centrais do governo federal ficariam sob a influência do patronato, enquanto os órgãos técnicos e voltados para o desenvolvimento econômico seriam as ilhas de excelência buscadas por Getúlio Vargas e sob a tutela do DASP a partir de 1938 (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

Estruturando a administração pública nesses moldes, dotando-a de racionalidade, hierarquia, tecnicidade com forte controle do poder central, Getúlio Vargas deu vazão ao seu plano modernizador da estrutura econômica nacional, fazendo com que o Estado passasse a ter um papel fundamental no desenvolvimento econômico nacional (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O desenvolvimento econômico, por meio de medidas estatais diretas ou indiretas, não foi objeto da Constituição Federal de 1934, tendo esta apenas se voltado para a ação estatal com o objetivo de viabilizar a justiça social, garantindo uma vida digna a toda a população e albergando-se a livre iniciativa (GUERRA, 2012).

A Constituição Federal de 1937, por sua vez, inova a ordem constitucional estabelecendo no seu artigo 135 que o Estado poderá intervir no domínio econômico para coordenar fatores de produção, buscando evitar ou solucionar conflitos entre os produtores privados e assegurar os interesses nacionais, além de suprir deficiências pontuais do mercado (MOREIRA, 2014). As razões que levariam o governo a intervir no domínio econômico não estavam intrinsicamente ligadas a aspectos econômicos, mas sim fundando-se em questões jurídico-políticas e fazendo parte de um planejamento estatal mais abrangente (RIBEIRO, 2020).

Contudo, a regulação na Era Vargas, assim como ocorreu na república velha, se impôs por meio da legislação infraconstitucional com a criação de diversas entidades voltadas exclusivamente para a implementação de políticas públicas que levassem ao desenvolvimento econômico. As “ilhas de excelência”, protegidas do clientelismo, materializaram-se em função da criação de diversas entidades descentralizadas ao longo da década de 1930 e 1940, tais como autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, chegando ao total de 56 em 1945 (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; GUERRA, 2012).

Em 1933 foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), por meio do Decreto nº 22.789, tendo como principal objetivo proceder à regulação do setor, tendo em vista que a superprodução de açúcar no Brasil era maior do que a sua demanda interna, aliada a uma escassez de procura no mercado do exterior, causando desequilíbrio no comércio de açúcar e

etanol, levando à “[..]necessidade de assegurar o equilíbrio do mercado de assucar conciliando, do melhor modo, os interesses de produtores e consumidores.” (BRASIL, 1933).

No mesmo ano criou-se o Departamento Nacional do Café (DNC), por meio do Decreto nº 22.452/33, substituindo o antigo Conselho Nacional do Café, atuando para regular a cultura cafeeira mediante a centralização das diretrizes político-econômicas no governo federal, afastando-se do regionalismo inerente a essa cultura. Um fato curioso que demonstra a assunção da responsabilidade estatal sobre a cultura cafeeira consiste na declaração de ineficiência da iniciativa privada em regular o setor como se observa no terceiro considerando o supracitado decreto: “[...] ao Govêrno Federal cumpre, para salvaguarda do interesse nacional, maior e mais efetiva ingerência na direção desse serviço, até hoje confiada sem resultado a instituições particulares.” (BRASIL, 1933).

A criação do DASP em 1938 com a implementação das “ilhas de excelência” levou ao fenômeno da criação de diversos órgãos reguladores nas áreas econômicas e sociais, com o objetivo de implementar a política nacional desenvolvimentista de Getúlio Vargas (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Nessa esteira, surgiu o Instituto Nacional do Mate (INM), pelo Decreto-Lei nº 375/38 com o objetivo de “coordenar e superintender os trabalhos relativos à defesa da sua produção, comércio e propaganda.” (BRASIL, 1938). A produção de mate no Brasil ficava a cargo prioritariamente dos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, tendo cada um o seu regramento e suas especificidades técnicas, que levariam em alguns momentos a conflitos, especialmente entre Paraná e Santa Catarina, assumindo o INM o papel regulador não somente no âmbito econômico, mediante a padronização do preço, mas também no que tange às especificações técnicas a partir da padronização do mate comercializado (FERNANDES, 2019).

A importância das matrizes energéticas começou a reverberar na sociedade brasileira, destacando-se entre elas a exploração do petróleo e do gás, fazendo com que fosse criado em 1938 o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) por meio do Decreto-Lei nº 395. Nas justificativas da criação do supracitado conselho contata-se a preocupação de uniformizar o preço do petróleo em todo o território nacional, assim como sobre a sua elevação a serviço de utilidade pública nacional.

Considerando que o petróleo refinado constitui a fonte principal de energia para a realização do transporte, especialmente aéreo e rodoviário, serviço de utilidade pública nacional, indispensável à defesa militar e econômica do país;

Considerando a conveniência de ordem econômica de prover à distribuição em todo o território nacional do petróleo e seus derivados em condições de preço tão uniformes quanto possível. (BRASIL, 1938).

Embora as atividades do CNP estivessem precipuamente voltadas para a qualificação técnica dos profissionais e na descoberta, com conseqüente exploração, das jazidas de petróleo no país (PEYERL, 2017), verifica-se que entre os seus objetivos estavam a regulação do mercado petrolífero conforme disposto no artigo 10 do Decreto-Lei nº 38/38 (BRASIL, 1938):

Art. 10. Incumbe ao Conselho Nacional do Petróleo:

- a) autorizar, regular e controlar a importação, a exportação, o transporte, inclusive a construção de oleodutos, a distribuição e o comércio de petróleo e seus derivados no território nacional;
- b) autorizar a instalação de quaisquer refinarias ou depósitos, decidindo de sua localização, assim como da capacidade de produção das refinarias, e da natureza e qualidade dos produtos de refinação;
- c) estabelecer, sempre que julgar conveniente, na defesa dos interesses da economia nacional e cercado a indústria da refinação de petróleo de garantias capazes de assegurar-lhe êxito, os limites, máximo e mínimo, dos preços de venda dos produtos refinados – importados em estado final ou elaborados no País – tendo em vista, tanto quanto possível, a sua uniformidade em todo o território da República;
- d) opinar sobre a conveniência da outorga de autorizações de pesquisa e concessões de lavra de jazidas de petróleo, gases naturais, rochas betuminosas e piro-betuminosas requeridas ao Governo Federal;
- e) opinar sobre a constituição das reservas de zonas e áreas petrolíferas de que tratam o art. 116 do decreto-lei n. 366, de 11 de abril de 1938, e o seu parágrafo único;
- f) autorizar e fiscalizar as operações financeiras das empresas constituídas, ou que se constituírem, para a exploração da indústria da refinação do petróleo, importado ou de produção nacional, qualquer que seja, neste caso, a sua fonte de extração;
- [...]
- l) determinar dentre os sub-produtos de destilação do petróleo aqueles que, de acordo com a presente lei, devam ser incluídos no abastecimento nacional de petróleo;
- m) verificar periodicamente o consumo de hidrocarburetos sólidos ou fluidos nas diversas zonas do país, os estoques existentes, e fixar aos interessados as quotas que poderão importar, dentro de prazos determinados, e bem assim a distribuição destas quotas pelos diferentes pontos de entrada no país;
- n) estabelecer os estoques mínimos de hidrocarburetos fluidos a serem permanentemente mantidos pelos importadores ou refinadores, nos pontos do país que determinar, com indicação da natureza e qualidade dos respectivos produtos;
- o) propor a alteração dos impostos e taxas de qualquer natureza que gravem a indústria e o comércio do petróleo e seus sub-produtos ou a criação de novos impostos e taxas.

A configuração e a atuação do Conselho Nacional de Petróleo revestiam-se de um alto

grau de autonomia administrativa e financeira levando à implantação de uma política econômica nacional fundada nessa commodity conforme a regulação do setor pela administração pública federal (PEYERL, 2017).

Continuando o objetivo de desenvolver a indústria nacional, acabando com regionalismos, em face da uniformização do regramento do mercado, foi criado em 1940 o Instituto Nacional do Sal (INS), por meio do Decreto-Lei nº 2.300. A regulação do supracitado setor ocorreu mediante a instituição de mecanismos voltados para o equilíbrio da produção do sal e a demanda interna existente, padronização do produto comercializado, estabelecimento de reserva de mercado a consumidores estrangeiros e implementação de políticas públicas nos estados e municípios (BRASIL, 1940)

Armando Falcão (1946 *apud* CHRISTOVAO, 2020) expõe as distorções existentes na cultura salineira em face da atuação dos grandes produtores, o que levava a sucessivas crises produtivas, clamando pela criação de um órgão que regulasse o setor com a finalidade de equalizar as distorções existentes.

Até 1940, a indústria salineira nacional constituía uma atividade proveitosa apenas para uma minoria reduzida e privilegiada, que nela realizava uma virtual ‘concentração de poder privado’. Tínhamos fortes empresas que, dispondo das melhores salinas e sendo, simultaneamente, grandes armadoras, só cuidavam de organizar nocivos monopólios no mercado interno. Esses próprios monopólios não tinham estabilidade, pois entre os que lhes disputavam a primazia não cessava a luta pela preponderância una e absoluta nos principais centros de distribuição e de consumo. O resultado é que os preços, tanto nesses centros como nos aterros das salinas – que são o ponto de entrega da mercadoria ao comprador – estavam sempre sujeitos às mais violentas e danosas oscilações. [...]

Assim é que surgiam ora os anos de relativa prosperidade e riqueza, ora as épocas ruinosas e de falência, sem que a indústria pudesse assentar, definitivamente, numa base sólida e progredir sob um ritmo certo. Nas desesperadas pugnas de seus maiores, a indústria se achava num ponto entre o estado semi-caótico e a queda no nada do desaparecimento completo. Urgia, nestas condições, a criação de um órgão central de controle, de coordenação e de amparo, que corrigisse desigualdades injustas; que defendesse e auxiliasse os pequenos salineiros; e que promovesse todas as medidas de que pudessem resultar a estabilização econômica dessa indústria e o progresso dela, em alicerces insuscetíveis de gerar bruscas quedas e recuos periódicos.

No que pese o INS conter na sua composição os representantes dos maiores produtores de sal do país, afastando-se do seu objetivo inicial de viabilizar uma competição justa entre os pequenos e grandes agentes econômicos, constata-se que a sua atuação mostrou-se importante naquele período para debelar disputas regionais e viabilizar o fomento da indústria nacional.

O Instituto Nacional do Pinho (INP) foi criado em 1941, por meio do Decreto-Lei nº

3.124, reunindo representantes do governo federal, dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, além dos produtores, industriais e exportadores de pinho. A sua criação teve origem no pleito dos próprios produtores que, ao se depararem com crises cambiais e de superprodução, pleitearam ao governo federal a constituição de um órgão voltado para a regulação da produção e do comércio do pinho (CARVALHO, 2018).

A análise das medidas reguladoras adotadas na chamada “Era Vargas” demonstra que a regulação econômica estatal teve como objetivo primordial acabar com as disputas regionais, centralizando as decisões no âmbito federal, buscando uma unicidade no campo econômico em busca da implantação da política econômica nacional. Observa-se, também, que em alguns momentos os próprios agentes econômicos verbalizaram a ineficácia das medidas adotadas pelos entes privados, clamando pela regulação econômica por intermédio do Estado, tendo este o papel de árbitro, mesmo que na prática tal isenção e função mediadora não fosse real, uma vez que ele assumia um papel preponderante na cadeia produtiva.

2.2.3 A regulação na terceira república (1945-1964)

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe uma carga axiológica na geopolítica mundial consistente na implementação da democracia como um regime modelo a ser seguido pelos países, devendo as ditaduras totalitárias serem dissolvidas por força dos malefícios deixados pela Alemanha e Itália.

Essa nova diretriz fez com que os Estados Unidos deixassem de apoiar os governos totalitários vigentes em países aliados, pois tais modelos deveriam ser substituídos pelo regime democrático. No Brasil, tal circunstância consistiu em um dos motivos pelos quais o governo americano deixou de apoiar a ditadura varguista, contudo, faz-se mister destacar que aliada a essa circunstância existia a insatisfação dos americanos com a política industrializante nacionalista de Getúlio Vargas, na qual o capital estrangeiro era visto com hostilidade (CORSI, 1996).

No âmbito interno, Getúlio Vargas não conseguia mais aglutinar todos os seus apoiadores em torno do seu projeto de poder, ocorrendo várias defecções ao longo dos anos de 1944 e 1945 em face das insatisfações existentes com a política econômica, assim como no espaço destinado aos grupos políticos em ação, passando pela constante divisão interna no âmbito das Forças Armadas (CORSI, 1996; LIMONGI, 2015).

A confluência dos fatores externos (imposição do regime democrático como modelo a

ser seguido e abertura do mercado para o capital externo) com as circunstâncias políticas internas (fracionamento do grupo político no poder, exaustão das medidas ditatoriais e crise econômica) levaram ao fim do Estado Novo com a deposição de Getúlio Vargas e a realização de eleições gerais em 1945, elegendo-se para o cargo de presidente o general Eurico Gaspar Dutra (CORSI, 1996; LIMONGI, 2015).

A eleição de 1945 inaugurou uma nova fase na política nacional pautada pela expansão dos direitos políticos e busca pela estabilização das instituições nacionais, tendo como finalidade a consolidação da democracia representativa.

Depois das eleições gerais de 1945, instaurou-se a assembleia constituinte que deu ensejo à Constituição Federal de 1946, a qual tinha uma linha programática diversa da ordem vigente até aquele momento, adotando uma postura mais liberal, ainda que preservando os direitos sociais conquistados.

A nova ordem constitucional trazia como princípio a liberdade de iniciativa no desenvolvimento das atividades econômicas, devendo ser exercida com base na justiça social e nos direitos trabalhistas, cabendo ao Estado um papel subsidiário somente quando estivesse presente o interesse público para a intervenção estatal (RIBEIRO, 2020).

Por conta da pressão externa, iniciada no fim do Estado Novo, o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) teve um posicionamento liberal, não empreendendo ações reguladoras significativas, facilitando o ingresso do capital externo (GUERRA, 2014).

Com o retorno de Getúlio Vargas ao cargo de presidente em 1951, a política econômica afasta-se dos recentes ideais liberais, reassumindo a diretriz nacional desenvolvimentista mediante a crescente participação acionária estatal em empresas privadas por meio das sociedades de economia mista e posteriormente com as empresas públicas (GUERRA, 2014).

Nesse período, criou-se o Instituto Brasileiro do Café (IBC), em 1952, instituído pela Lei nº 1.779, uma autarquia com personalidade jurídica e receita própria, tendo como objetivo a regulação do setor cafeeiro (GUERRA, 2014).

A junta administrativa do IBC, órgão supremo dentro da estrutura administrativa, era composta por um membro do governo federal, comerciantes de café, produtores e estados produtores, detendo voto qualificado o representante federal, evidenciando, assim, a intenção de a União estabelecer a linha diretiva desse ente. Destaca-se que os membros da junta administrativa tinham mandato de quatro anos, inexistindo qualquer previsão de sua demissão *ad nutum*. O presidente da república somente poderia demitir *ad nutum* o presidente da junta administrativa, chamando a atenção tal característica de trazer estabilidade aos demais membros

do instituto.

No que pese a criação do IBC, vislumbra-se nesse movimento um ato isolado no tocante à alteração dos órgãos reguladores existentes, tendo Getúlio Vargas, inicialmente, e Juscelino Kubitschek, posteriormente, optado por deixar as estruturas reguladoras intactas, atuando no âmbito econômico mediante a participação direta do Estado, seja por meio das sociedades de economia mistas e empresas públicas ou pela criação de bancos de fomento.

Getúlio Vargas criou em 1952, por meio da Lei nº 1.628, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), posteriormente convertido em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tendo como finalidade o fomento econômico do setor industrial e de infraestrutura. No mesmo ano, criou-se o Banco do Nordeste com a Lei nº 1.649, cuja finalidade era combater os efeitos da seca, assim como desenvolver a atividade industrial. Destaca-se, também, a criação da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) em 1953, ficando responsável pelo monopólio e refino do petróleo, indo de encontro aos interesses americanos que buscava a exploração pela iniciativa privada (GUERRA, 2014).

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) teve como destaque a abertura do país para o capital externo, atraindo diversas empresas internacionais, especialmente no âmbito da indústria automotiva. Contudo, essa abertura não se mostrou uma virada ao liberalismo econômico, haja vista que o papel estatal no desenvolvimento econômico manteve-se forte com a constituição de diversas empresas públicas, a exemplo da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) em 1956; as Centrais Elétricas Furnas em 1957; a Companhia Hidroelétrica do Vale da Paraíba em 1960; as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) em 1956.

Na terceira república não ocorreram mudanças significativas na estrutura administrativa estatal, permanecendo o modelo instituído pelo DASP, além de manter a estrutura regulatória vigente no Estado Novo, caracterizando-se por uma certa continuidade do papel do Estado na economia.

2.2.4 A regulação na ditadura militar (1964-1985)

A terceira república foi marcada por alguns períodos de crises institucionais, fomentadas pela oposição partidária com o apoio de setores das Forças Armadas e da mídia, mas sem ter força suficiente para levar à ruptura do regime político vigente no país.

Em 1954 ocorreu a tentativa de assassinato do jornalista Carlos Lacerda, levando à

morte do major da Força Aérea Brasileira Rubens Vaz, fazendo com que a oposição, capitaneada pela União Democrática Nacional (UDN) e aliada aos militares da Aeronáutica, aumentassem o tom da oposição a Getúlio Vargas, exigindo a sua deposição. A pressão sofrida pela oposição e de alguns aliados, clamando pela renúncia de Getúlio Vargas do cargo de presidente, o levou a cometer suicídio em 1954, levando a uma reação violenta da população e colocando a estabilidade política em risco. Contudo, as forças políticas vigentes com o apoio da maioria das Forças Armadas, deram suporte para a assunção de Café Filho, vice-presidente à época, ao cargo de presidente.

A instabilidade ocasionada pelo suicídio de Getúlio Vargas reverberou nas eleições de 1955, pois o candidato da UDN a presidente, Juarez Távora, foi derrotado por Juscelino Kubitschek, provocando a não aceitação dos partidários da UDN e de setores da Marinha e da Aeronáutica. Criou-se um movimento para impedir a posse do candidato eleito, fomentando um golpe de estado, porém o general Henrique Teixeira Lott o impediu em gestação efetuando um golpe dentro do golpe, depondo o presidente interino, Carlos Luz, tomando posse das instalações da Marinha e da Aeronáutica, garantindo, assim, a posse de Juscelino Kubitschek.

Com a posse de Jânio Quadros em 1961 e sua renúncia no mesmo ano, reacendeu a chama da instabilidade política, dando ensejo ao governo provisório mediante a instituição do parlamentarismo com João Goulart, então vice-presidente, tomando posse como presidente, mas sem os poderes presidenciais. Em 1962 realiza-se um plebiscito, ganhando a opção presidencialista, extinguindo-se o parlamentarismo, levando ao início de fato o governo João Goulart com o lançamento do Plano Trienal voltado para a estabilização econômica do país.

O ambiente político do governo João Goulart foi marcado por posições extremistas, tanto dos partidos considerados de esquerda quanto dos partidos tidos como de direita, reduzindo o debate a defesas acaloradas de posições extremistas, quase que impossíveis de serem executadas pelo chefe do poder executivo federal, fragilizando a sua posição perante a sociedade e os atores políticos.

Esse embate levou João Goulart a se inclinar para as propostas oriundas dos partidos de esquerda, gerando reações adversas de setores conservadores da sociedade e da política nacional, tendo como estopim a anistia aos fuzileiros navais que se insurgiram contra o comando da Marinha, aquartelando-se no sindicato dos metalúrgicos do Rio de Janeiro, fazendo com que os militares depusessem o governo e instaurassem a ditadura militar que perdurou de 1964 a 1985.

Ao longo da primeira metade do século XX, os militares tiveram participação ativa na

política nacional, assumindo algumas vezes o cargo de presidente da república, além de comporem os ministérios em diversas ocasiões sem mencionar demais cargos políticos no âmbito estadual e municipal. Nos dez anos anteriores ao golpe de 1964, inúmeras vezes agrupamentos militares, apoiados por setores da sociedade civil e política, tentaram interferir na estabilidade democrática, obtendo êxito no governo João Goulart.

Com a quebra institucional ocorrida, inaugura-se uma nova ordem constitucional com a promulgação da Constituição Federal de 1967, concretizando-se princípios inerentes ao discurso político dos militares em voga na época como a defesa da livre iniciativa associada à exploração de atividades econômicas pelo Estado brasileiro. A nova constituição faz ressurgir a cartilha nacional-desenvolvimentista defendida durante muitos anos por Getúlio Vargas, na qual o Estado passa a ter a função primordial de ditar o rumo das atividades econômicas (RIBEIRO, 2020).

O artigo 163 da Constituição Federal de 1967 traz expressamente a possibilidade de o Estado explorar diretamente a atividade econômica, mesmo que em caráter suplementar à iniciativa privada, constitucionalizando uma prática já vigente no país, evidenciando a diretriz a ser adotada nos anos seguintes pelo governo federal e conseqüentemente demais entes federados. Ressalte-se, ainda, que o texto constitucional, buscando trazer agilidade à exploração econômica estatal, assim como fugir da sua rigidez característica, permite que as empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista sejam regidas por normas de direito privado, no âmbito trabalhista, fiscal e contratual, aumentando, assim, a eficiência e a competitividade desses entes.

Constitucionalizando-se a exploração direta da atividade econômica pelo Estado, verificou-se o aumento de investimento nas empresas estatais mediante a criação de novas empresas e subsidiárias daquelas já existentes, chegando-se a coexistir cerca de 230 empresas estatais durante os 20 anos da ditadura militar (BELLINGIERI, 2005).

Essa profusão de empresas fez com que ocorresse a centralização da economia no Estado, tendo ele um papel predominante na dinâmica econômica, fomentando a criação de vetores industriais ou pavimentando o acesso do mercado privado a determinadas áreas (BELLINGIERI, 2005).

Constata-se que, além do mandamento constitucional permitindo a exploração direta da economia pelo Estado e o ideário desenvolvimentista inerente aos gestores da época, a consolidação dessa atuação estatal somente pôde ocorrer em face da reforma administrativa empreendida pelos militares com o advento do Decreto-Lei nº 200/67.

A nova ordem projetada pelos militares tinha como discurso panfletário o combate ao comunismo, um patriotismo exacerbado, além da execração dos políticos tradicionais, pugnano pela necessidade de comando do país por agentes técnicos e voltados unicamente ao desenvolvimento nacional. Esse distanciamento da política “tradicional” levou ao fomento da cultura tecnocrática, sendo necessária uma reforma administrativa para dar mais agilidade à administração pública, especificamente no que tange à exploração das atividades econômicas, além de captar grandes nomes técnicos para exercerem cargos chaves (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

A promulgação do Decreto-Lei nº 200/67 é considerada a segunda grande reforma da administração pública brasileira, na qual se buscou amenizar a rigidez característica da filosofia burocrática weberiana, predominante nas ações do DASP, inserindo na dinâmica administrativa conceitos, como planejamento, descentralização e coordenação (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

A primeira característica dessa reforma consistiu na desconcentração da atividade administrativa mediante a instituição da administração pública indireta por meio das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Esses órgãos eram autônomos em relação à administração pública direta, possuindo maior flexibilidade no seu regramento jurídico, especialmente no tocante ao setor pessoal e contratual, permitindo uma atuação mais dinâmica do Estado na economia e concretizando o ideário desenvolvimentista (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

A segunda característica diz respeito à criação de mecanismos de controle e coordenação dos órgãos da administração indireta, buscando estabelecer uma ação coordenada entre todos os órgãos no momento da implantação das políticas públicas. Nesse período, mecanismos formais de coordenação foram criados, contudo, a alta fragmentação administrativa foi a realidade vivida, evidenciando somente uma coordenação idealística e não formal (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

O último traço marcante reporta-se à imposição da organização administrativa estatal federal para os aparatos administrativos existentes nos estados e municípios, evidenciando o intuito de se criar um modelo de estrutura administrativa nacional, coibindo eventuais inovações pelos demais entes federados. A criação de um modelo único demonstra o caráter centralizador da reforma empreendida, característica ligada umbilicalmente ao modelo de governo vigente até então, tendo como pano de fundo o discurso da modernização do aparato burocrático de “cima para baixo” (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

Na esteira da reforma administrativa, impulsionado pelo desenvolvimentismo econômico, o governo militar fez a opção pela regulação endógena ou implícita, caracterizada pelo exercício da regulação pelos órgãos da administração direta ou por empresas públicas/sociedade de economia mista que detinham o monopólio estatal de algumas atividades econômicas (MELO, 2002).

A escolha pela regulação endógena fica patente a partir da extinção do Instituto Nacional do Mate (INM), Instituto Nacional do Sal (INS) e Instituto Nacional do Pinho (INP) em 1967, transferindo as atribuições para ministérios, assim como a criação dos monopólios estatais no âmbito da infraestrutura com empresas que atuavam nas áreas de telecomunicações, eletricidade, gás e petróleo, ferrovias e saneamento básico, a exemplo das Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRAS); Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (NUCLEBRAS), Portos Brasileiros S.A. (PORTOBRAS); Telecomunicações Brasileiras (TELEBRAS); Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO); Empresa Brasileira de Turismo S.A. (EMBRATUR); Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER); Empresa Brasileira de Filmes S.A. (EMBRAFILMES).

Nesse diapasão, a regulação estatal da economia ocorreu por meio do modelo endógeno, mediante a concentração da atividade fiscalizadora e regulamentar pelos órgãos da administração direta, e o desenvolvimento das atividades econômicas sendo executado pelas empresas estatais.

Em 1974, ao assumir a presidência da república, o general Ernesto Geisel lança o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), tendo como objetivo o desenvolvimento da indústria de base, por meio de altos investimentos em empresas estatais voltadas para a exploração de matrizes energéticas, minério, transporte hidroviário e ferroviário, além da criação de reservas de mercado para empresas privadas explorarem determinadas áreas (BELLINGIERI, 2005).

O financiamento dessas atividades teve como origem vultosos empréstimos internacionais, fazendo com que o estado se endividasse num ritmo muito acima da sua capacidade (BELLINGIERI, 2005; GUERRA, 2012). Essa escolha político-administrativa fez com que a dívida externa mudasse o seu perfil, haja vista o financiamento público de atividades que deveriam ser exercidas pela atividade privada, transferindo o endividamento do setor privado para o público. Constata-se, também, que o Banco Central transferiu parte da dívida externa privada para o setor público, ocasionando o fenômeno da estatização da dívida externa, levando a um crescimento exponencial do endividamento do país (BELLINGIERI, 2005).

Paralelamente ao forte endividamento público, a profusão de empresas estatais levou ao inchaço da administração pública, criando uma defasagem operacional, tendo em vista que mesmo com a implementação das regras contidas no Decreto-Lei nº 200/67, a dinâmica empresarial não se coadunava com os limites inerentes à atuação estatal, levando à ineficácia do serviço público e conseqüente insatisfação da sociedade com o governo vigente (GUERRA, 2012).

A alta dívida externa, a inflação crescente e a ineficiência das empresas estatais levaram à instituição do Programa Nacional de Desburocratização, por meio do Decreto nº 83.740/1979, sendo o primeiro movimento para a diminuição da participação estatal na economia naquele momento, refletindo diretamente na regulação.

Entre os objetivos do supracitado programa, faz-se mister destacar a nova orientação programática do governo federal, no sentido de deixar de ter a posição de agente econômico, privilegiando a atividade empresarial privada, haja vista que deixa de ser executor para ser fiscalizador, extraindo-se essa conclusão das alíneas “f” e “h” do artigo 3º *in verbis*.

Art . 3º - O programa terá por objetivo:

[...]

f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;

[...]

h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

Essas diretrizes são de tamanha importância, pois constituem o primeiro passo para as reformas implementadas na década de 1990 no Brasil, que modificaram tanto o posicionamento do Estado na economia quanto o sistema regulador nacional.

Com base nas balizas do programa nacional de desburocratização, em 1985 criou-se o conselho interministerial de privatização, sendo que “no período de 1979-1985, no plano federal, 20 empresas foram privatizadas, 3 transferidas a governos estaduais, outras 3 foram objeto de fusão, 14 incorporadas e duas outras convertidas em órgãos da administração direta” (TÁCITO, 1995, p. 6).

A regulação endógena ocorreu de forma mais aguda ao longo do período da ditadura militar, sendo somente no seu último governo (1979-1985) que os aspectos negativos desse

modelo foram constatados, iniciando-se uma mudança, mesmo que tímida, nas premissas regulatórias que desaguariam na reforma ocorrida na década de 1990.

2.2.5 A regulação na nova república (1985-1994)

O governo do general João Figueiredo, além de implementar mudanças na configuração administrativa-empresarial da União, promoveu alterações no âmbito político, realizando-se a anistia política e a reforma da legislação eleitoral que acabou com o bipartidarismo e também estabeleceu eleições diretas para governador em 1982.

A eleição de 1982 foi fundamental para o retorno à democracia no país, uma vez que estados com forte peso político passaram a ser governados por opositores ao regime militar, assim como a bancada de oposição no Congresso Nacional teve um crescimento significativo, equilibrando as forças políticas nacionais.

Na esteira dessas mudanças, o deputado Dante de Oliveira protocolou a Proposta de Emenda Constitucional nº 05/1983, a qual estabelecia eleições diretas no país, dando ensejo ao movimento cívico conhecido como “Diretas Já”. Esse movimento mobilizou diversos atores políticos, sociais, culturais no intuito de restabelecer a eleição direta do presidente da república, além de dar voz a pautas sociais antes silenciadas, mas que encontraram espaço para a sua divulgação e mobilização (FERREIRA, 2018).

No que pese a forte mobilização popular, o Congresso Nacional rejeitou a Emenda Dante de Oliveira em 1984, permanecendo a eleição indireta para presidente da república. Contudo, a força do movimento das “Diretas Já” aliada ao desgaste natural do regime ditatorial, levou à criação da Frente Liberal formada por membros do governo descontentes com as posições políticas e partidárias oriundas do Partido Democrático Social (PDS), dispostos a se juntarem aos partidos de oposição na eleição indireta de 1985 (FERREIRA, 2018).

A Frente Liberal em conjunto com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) formou a Aliança Democrática elegendo no colégio eleitoral Tancredo Neves para presidente e José Sarney para vice-presidente. Em razão do falecimento de Tancredo Neves antes de tomar posse como presidente, o vice-presidente José Sarney é alçado ao cargo de presidente do Brasil no período de 1985-1990 (FERREIRA, 2018).

O início do governo Sarney é marcado pela manutenção dos acordos políticos que levaram à construção da Aliança Democrática, tendo pouca interferência do presidente, sendo o deputado Ulysses Guimarães o principal líder político a implementar as políticas nacionais.

No primeiro ano de governo, a política econômica permaneceu a mesma do governo João Figueredo, marcada pela ortodoxia monetarista e continuidade das mudanças estruturais realizadas ao longo dos últimos seis anos (FERREIRA, 2018).

Nesse diapasão, promulgou-se o Decreto nº 91.991 em 29 de novembro de 1985, aperfeiçoando o Plano Nacional de Desburocratização mediante a criação do programa de privatização, tendo como órgão principal o Conselho Interministerial de Privatização, responsável pela condução do supracitado plano. A busca pela privatização de empresas insolventes com baixa capacidade de produção, além do fomento da transferência da exploração da atividade econômica do âmbito público para a iniciativa privada, permearam mandato do presidente José Sarney, levando à edição do Programa Federal de Desestatização por meio do Decreto nº 95.886 de 29 de março de 1988 (GUERRA, 2012).

No período de 1985 a 1989, o governo federal alienou 15 empresas estatais, liquidou três, incorporou duas e catorze foram transferidas para estados-membros, evidenciando que as mudanças implementadas foram pontuais, não consistindo em um programa de larga escala com apoio do Congresso Nacional, capaz de modificar a estrutura econômico-administrativa vigente no país (GUERRA, 2012).

No que pese a tímida mudança no âmbito regulatório no período em discussão, vislumbra-se que paralelamente às políticas públicas implementadas pelo governo José Sarney, uma nova realidade regulatória era fomentada na Assembleia Constituinte instaurada em 1987.

A eleição de 1986 resultou numa composição conservadora no Congresso Nacional, uma vez que os partidos conservadores elegeram 488 (quatrocentos e oitenta e oito) constituintes, dando a entender no primeiro momento que a nova constituição federal teria forte caráter conservador. Contudo, a atuação de movimentos sociais, pleiteando a participação direta da sociedade nos debates da constituinte por meio do instrumento conhecido como iniciativa popular, aliado à atuação de setores do PMDB com os partidos de esquerda, levou à elaboração de uma constituição federal progressista (FERREIRA, 2018).

Entre as modificações realizadas pela Constituição Federal de 1988 destaca-se o papel do Estado na economia, efetuando-se a mudança de paradigma do estado-empresário para o estado-regulador.

Pela primeira vez no ordenamento jurídico nacional, estabelece-se no artigo 174 da Carta Magna que o Estado brasileiro detém o papel de agente normativo e regulador, exercendo as funções de fiscalização, planejamento e incentivo, constituindo-se numa “nova forma de relacionamento do Estado Brasileiro com a Economia, que não existia nas Constituições

anteriores.” (MOREIRA, 2014, p. 125).

A mudança de papel do Estado de agente econômico para regulador é fundamental para a compreensão das alterações ocorridas nas décadas seguintes.

No que pese a iniciativa tímida de diminuição do papel do Estado na atividade econômica iniciada no fim da década de 1970, a ordem jurídica vigente à época albergava a participação do estado como empresário, justificando a manutenção das ações nesse sentido. A partir do momento em que a nova constituição federal modifica o papel do Estado, legitima-se o reposicionamento estatal na dinâmica econômica.

Observa-se, ainda, que o artigo 173 da Constituição Federal estabelece a livre iniciativa como regra, cabendo ao Estado exercer a atividade econômica somente em casos autorizados expressamente pela Carta constitucional, exurgindo o princípio da subsidiariedade no qual cabe ao Estado abster-se de explorar as atividades econômicas, devendo atuar como regulador dos interesses privados e públicos, fomentando um ambiente econômico em consonância com os demais princípios constitucionais (GUERRA, 2012).

É importante destacar que o Estado não deixou de ter participação proeminente na dinâmica econômica, ocorrendo somente a mudança do seu papel de Estado-empresário para a participação indireta por meio do Estado-árbitro, exurgindo a figura das agências reguladoras, a partir da década de 1990, como principal instrumento regulador (GUERRA, 2012).

Com base nas novas premissas constitucionais, promulgou-se a Lei nº 8.031/90 instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo como objetivo a realização da privatização de diversas empresas públicas e sociedades de economia mistas sob o controle da União Federal, incluindo-se no período de 1990 a 1992 68 empresas no programa, ocorrendo a desestatização de 18 e arrecadando-se cerca de quatro bilhões de dólares americanos. Nos anos 1993 e 1994, 15 empresas públicas foram desestatizadas, concluindo-se a privatização das empresas siderúrgicas, sendo arrecadados cerca de quatro e meio bilhões de dólares americanos (GUERRA, 2012).

2.2.6 A regulação a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995-2022)

Fernando Henrique Cardoso elegeu-se em 1994, tendo como um dos seus pilares a reforma do Estado nos moldes executados pelos países anglo-saxões, sob a tutela do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), implementando as propostas oriundas da doutrina do *New Public*

Management (NPM). Comprova-se o seu intuito reformista com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) nomeando Luiz Carlos Bresser-Pereira como ministro da pasta, destacando-se que ele já se destacava no âmbito acadêmico como um dos defensores das premissas teóricas da nova gestão pública.

Para compreender as modificações propostas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, faz-se mister compreender as balizas teóricas da nova gestão pública.

No *New Public Management*, Nova Gestão Pública (NGP), o gerencialismo e a administração pública gerencial são designações para o mesmo fenômeno surgido nos países anglo-saxões no fim da década de 1970, no qual se buscava reestruturar a administração pública sob uma nova perspectiva, abandonando-se premissas weberianas para incluir pressupostos teóricos da iniciativa privada na administração pública.

Dunleavy et al. (2006, p. 470) afirmam que o NPM baseia-se em três pressupostos, quais sejam: a) desagregação; b) concorrência; c) incentivo, tendo cada um deles as seguintes especificações:

- *Disaggregation* — Splitting up large public sector hierarchies in the same way that large private corporations earlier moved from U-form to M-form (multifirm) structures; achieving wider, flatter hierarchies internally; and respecifying information and managerial systems to facilitate this different pattern of control. In the public sector this theme implied a strong flexibilization of previous government-wide practices in personnel, IT, procurement, and other functions (BARZELAY, 2000), plus the construction of management information systems needed to sustain different practices.
- *Competition* — Introducing purchaser/provider separation into public structures so as to allow multiple different forms of provision to be developed and to create (more) competition among potential providers. Increasing internal use was made of competition processes to allocate resources (in place of hierarchical decision making). The “core” areas of state administration and public provision were shrunk, and suppliers were diversified.
- *Incentivization* — Shifting away from involving managers and staffs and rewarding performance in terms of a diffuse public service or professional ethos, and moving instead toward a greater emphasis on pecuniary-based, specific performance incentives. In the public sector this shift implied a movement “down grid and down group,” in Douglas’s cultural theory terms (DUNLEAVY; HOOD 1993). Its impact has been particularly marked for professional groups. (KIRKPATRICK; ACKROYD; WALKER, 2004).

Há de se destacar, também, um quarto pressuposto do NPM consistente na mudança de perspectiva do Estado em relação ao cidadão. A visão weberiana tratava o cidadão como usuário do serviço público, sendo que o *new public management* o coloca no primeiro momento como

cliente, cabendo à administração prestar um serviço eficiente, alterando-se a concepção num segundo momento, passando o cidadão a ser encarado como consumidor, acrescentando-se, além da eficiência, a busca pela efetividade do serviço público prestado, assim como a satisfação do cidadão (CAVALCANTE, 2017).

Christensen (2012) afirma que a nova gestão pública tem como características: a) o aumento da eficiência; b) especialização horizontal por meio da descentralização dos órgãos públicos; c) instituição de novos modelos contratuais e de prestação de serviço na gestão pública; d) estilo de gestão fortemente influenciado pelo setor privado; e) instituição de metas de desempenho e resultados.

Os fundamentos da nova gestão pública foram o norte das reformas empreendidas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), ligadas diretamente ao reposicionamento do Estado na seara econômica, passando de sujeito para árbitro.

Bresser-Pereira (1998, p. 60), ministro do MARE, defendia que a reforma do Estado deveria ocorrer com base em quatro balizas, abaixo descritas:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

A primeira mudança ocorrida veio com a promulgação da Lei nº 8.987/95, tendo como objetivo regulamentar o sistema de concessão e permissão dos serviços públicos nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. Tal corpo normativo foi de extrema importância para estabelecer as balizas jurídicas das concessões e permissões que ocorreram nos anos seguintes, especificamente no âmbito dos setores elétrico, comunicação e transporte (GUERRA, 2012).

No segundo semestre de 1995, o governo federal empreendeu o movimento mais arrojado na implementação da reforma do Estado mediante a promulgação das Emendas Constitucionais n° 5 a 8 em 15 de agosto de 1995, tendo como objetivo reposicionar o seu papel na exploração das atividades econômicas. A Emenda Constitucional n° 5 transferiu da União para os estados a exploração do gás canalizado diretamente ou por meio de concessão. Por sua vez, a Emenda Constitucional n° 6 pôs fim à diferença entre capital nacional e estrangeiro na pesquisa e lavra dos recursos minerais e potenciais de energia hidráulica, enquanto a Emenda Constitucional n° 7 possibilitou a exploração da navegação de cabotagem pelo capital estrangeiro. Já a Emenda Constitucional n° 8 proporcionou a exploração do serviço de telecomunicação mediante autorização, concessão ou permissão, flexibilizando o monopólio estatal existente até então (GUERRA, 2012).

Logo depois da promulgação das supracitadas emendas constitucionais, a Câmara da Reforma do Estado aprovou em 21 de setembro do mesmo ano o Plano Diretor da Reforma do Estado estabelecendo as ações a serem empreendidas para reestruturar a administração pública. Entre as propostas elaboradas, verifica-se a criação das agências autônomas, merecendo a transcrição do trecho do plano diretor que trata sobre essa temática.

Na dimensão-gestão são três os projetos básicos que permitirão a implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro. Em um plano horizontal, temos o projeto de Avaliação Estrutural, que examinará de forma global a estrutura do Estado. No nível das atividades exclusivas de Estado, temos, operando de forma vertical, em maior profundidade, o projeto das Agências Autônomas e, no nível dos serviços não-exclusivos, o projeto das Organizações Sociais acompanhado pelo programa de publicização.
[...]

A responsabilização por resultados e a conseqüente autonomia de gestão inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão. O Projeto das Agências Autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões. Em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. Em paralelo, serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação. (BRASIL, 1995).

A reforma defendida pelo MARE, baseada nos pressupostos teóricos do gerencialismo, estabelecia que o Estado assumiria o papel de agente regulador com a criação de agências autônomas, modificando a estrutura piramidal para horizontal por meio da descentralização dos centros decisórios, ou desconcentração, nos dizeres de Abrucio (2002).

Complementando o primeiro ciclo de mudanças que impactaram diretamente a posição

do Estado na dinâmica econômica, promulgou-se em 9 de novembro de 1995 a Emenda Constitucional nº 9 flexibilizando o monopólio da exploração do petróleo e do gás natural (GUERRA, 2012).

Até a promulgação das Emendas Constitucionais nº 8 e nº 9 em 1995, as constituições federais anteriores não se preocupavam com a edição de normas voltadas para a relação entre o Estado e a economia, mudando-se tal posicionamento com a inserção da figura dos órgãos reguladores para disciplinarem as concessões no âmbito das telecomunicações e a exploração do petróleo e do gás natural (MOREIRA, 2014).

Observa-se que as agências reguladoras não foram institucionalizadas no âmbito constitucional, ocorrendo nesse âmbito somente menção à existência de órgão regulador, mas sem se estabelecer a sua natureza jurídica, estruturação, poderes, deveres, limites, ficando essa tarefa a cargo da legislação infraconstitucional (GUERRA, 2012).

Há de se destacar que a opção pelas agências reguladoras na reforma do Estado empreendida em 1995 não excluiu as outras formas de regulação, sendo a agência reguladora uma espécie do gênero regulação, coexistindo diversos sistemas reguladores, conforme exposto no ponto 2.1 do presente trabalho.

3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

3.1 A EVOLUÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

As agências reguladoras no Brasil surgiram dentro de um contexto reformista, no qual investidores estrangeiros em parceria com órgãos multilaterais internacionais buscavam implementar um modelo regulador vigente principalmente nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, calcado nos fundamentos econômicos e administrativos do NPM (ARAGÃO, 2013).

No que pese a nova ordem constitucional ter qualificado o Estado como agente regulador da atividade econômica, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal, não se encontra originariamente nenhum preceito constitucional voltado à implementação de um órgão regulador.

O vácuo normativo constitucional foi parcialmente suprido com o advento das Emendas Constitucionais n° 08/95 e n° 09/95, autorizando-se a criação de um órgão regulador para as áreas de telecomunicações, petróleo e gás. Observa-se que as emendas constitucionais em discussão não indicaram quais seriam tais órgãos, fazendo menção apenas à necessidade da sua criação, ficando a cargo da legislação infraconstitucional a escolha do modelo ideal, optando-se pelas agências reguladoras na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado.

O governo federal em conjunto com o Congresso Nacional não se preocupou no primeiro momento com a promulgação de uma lei geral das agências reguladoras, trazendo as suas balizas institucionais, assim como as competências, os deveres, poderes e sua estrutura administrativa, buscando uniformizar todas as agências reguladoras a serem criadas.

A opção legislativa foi no sentido de normatizar as agências reguladoras individualmente, no compasso em que cada uma fosse criada, buscando-se manter uma homogeneidade do ponto de vista estrutural, valendo-se como exemplo a *independent regulatory commission* americana (GUERRA, 2012).

Dessa forma, as agências reguladoras foram criadas, com base em legislações próprias, fazendo com que determinadas situações idênticas fossem normatizadas de forma divergente entre as agências, afastando-se a homogeneidade que deveria pairar na estruturação desses órgãos reguladores.

A primeira agência reguladora criada foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por meio da Lei n° 9.427/96, sendo a segunda a Agência Nacional de

Telecomunicações (ANATEL) pela Lei 9.472/97 e posteriormente a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP) com fulcro na Lei nº 9.478/97.

Além das supracitadas agências reguladoras, constata-se a existência de mais sete no âmbito federal, sendo elas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), criada pela Lei nº 9.782/99; Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) com base na Lei nº 9.961/00; Agência Nacional de Águas (ANA) de acordo com a Lei nº 9.984/00; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) instituídas pela Lei nº 10.233/01; Agência Nacional de Cinema (ANCINE) por meio da Medida Provisória nº 2.228-1/01; Agência Nacional de Aviação (ANAC) com o advento da Lei nº 11.182/05.

A profusão de agências reguladoras atuando nas mais diversas áreas demonstra que a escolha da administração por esse modelo não ficou restrita aos motivos iniciais, quais sejam, regular os serviços públicos desestatizados, pois, com a inclusão de áreas como saúde suplementar, cinema e aviação, evidencia-se a necessidade de atuar em setores de constantes conflitos e forte repercussão social, buscando-se implementar as melhores políticas públicas para toda a sociedade (ARAGÃO, 2013).

Em junho de 2000, promulgou-se a Lei nº 9.986 com o objetivo de uniformizar a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. No que pese a supracitada lei não normatizar todos os aspectos inerentes às agências, constata-se a sua importância como um primeiro passo para a existência de uma lei geral das agências reguladoras, tendo em vista que instituiu alguns critérios a serem observados por todas elas.

Na supracitada lei, na sua redação original, consta a necessidade de os diretores nomeados preencherem pré-requisitos como reputação ilibada, formação universitária, qualificação técnica e prévia aprovação pelo Senado Federal, nos termos do artigo 5º. Os artigos 6º e 7º determinam a obrigatoriedade do mandato fixo e não coincidente dos diretores, mas ficando a cargo de cada agência instituir o tempo do mandato dos seus diretores nas suas respectivas leis. Estipulou-se, também, o período de proibição para os diretores exercerem depois do término do mandato atividades profissionais na área subordinada à agência reguladora na qual atuou, assim como a proibição de sua exoneração *ad nutum*, uma das principais características das agências reguladoras.

É importante destacar que as disposições contidas na Lei nº 9.986/00 voltavam-se exclusivamente para regulamentar as agências reguladoras federais, servindo de modelo para as agências reguladoras estaduais e municipais. Além das agências reguladoras federais, os

estados e municípios possuem competência para instituir as suas agências autônomas voltadas para a regulação de setores específicos sob a sua competência, não ficando tal fenômeno restrito somente ao âmbito federal.

As agências estaduais foram criadas no influxo das privatizações ocorridas nos âmbitos estaduais, tendo como característica a instituição de agências reguladoras multissetoriais, abrangendo diversas áreas reguladas, ao invés de unissetorial como ocorreu na União Federal (ARAGÃO, 2013). Acrescente-se, ainda, que no primeiro momento o governo federal fez grande pressão nos governos estaduais para que fossem criadas as agências reguladoras, buscando replicar o modelo regulador federal, trazendo certa confiança aos investidores externos (GIL, 2019).

A ausência de uma lei geral das agências reguladoras, de caráter nacional, responsável pelo estabelecimento dos pilares estruturais das agências, fez com que cada uma delas fosse regulada de forma individualizada, fomentando uma legislação heterogênea, violando-se alguns pressupostos teóricos inerentes ao modelo sob estudo.

Somente em 2019, promulgou-se a Lei nº 13.848 dispondo sobre a organização, poder decisório e controle social das agências reguladoras federais, acabando, assim, com as distorções existentes entre as legislações responsáveis por cada uma das agências reguladoras, ficando os seus elementos essenciais. Contudo, a supracitada lei não pode ser considerada uma lei geral, de caráter nacional com incidência nas agências estaduais e municipais, pois no seu artigo 2º o legislador deixou claro que as agências reguladoras subordinadas àqueles dispositivos normativos são as federais.

Nesse momento, perdeu-se uma grande oportunidade de fazer uma lei nacional, estabelecendo o regramento geral das agências reguladoras em todos os entes federados, deixando a regulamentação complementar aos estados e municípios dentro da respectiva esfera da competência legislativa. Essa lacuna dá azo à existência de leis estaduais e municipais que deveriam instituir e estruturar as agências reguladoras, mas não o fazem em consonância com os pressupostos teóricos, e agora jurídicos, vigentes no âmbito federal, exurgindo distorções como aquelas que são objeto de estudo da presente dissertação.

3.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

As agências reguladoras no Brasil receberam a qualificação de independentes, trazendo tal expressão uma forte carga semântica para o instituto sob análise, sendo o ponto de partida

para a sua conceituação.

Inicialmente faz-se mister destacar que o legislador pátrio não conceituou as agências reguladoras em nenhum corpo normativo, tendo optado por normatizar as características essenciais, assim como a sua natureza jurídica, cabendo à doutrina e à jurisprudência consolidar o conceito das agências reguladoras independentes. O legislador infraconstitucional, por sua vez, definiu que elas consistem em autarquias especiais, nas quais a sua especialidade advém do seu alto grau de autonomia em relação à administração direta (ARAGÃO, 2013).

Ao longo dos anos, criaram-se autarquias, a exemplo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, e sociedades de economia mista com mandatos fixos para os seus dirigentes, tendo como objetivo afastar a influência política desses órgãos, aumentando a sua autonomia perante o chefe do Poder Executivo. Contudo, a instituição de mandatos a termo para os dirigentes das autarquias e das sociedades de economia mista sem a possibilidade de exoneração durante o curso do mandato foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com a edição das súmulas 08¹ e 25.² (ARAGÃO, 2013).

Destaca-se que no momento da edição das supracitadas súmulas ainda não tinha surgido no ordenamento jurídico nacional a expressão “autarquia de regime especial”, existindo apenas a instituição de mandatos fixos para os dirigentes. A primeira vez que o adjetivo “especial” foi utilizado ocorreu com a promulgação da Lei federal nº 5.540/68, atribuindo às universidades públicas tal natureza jurídica, em face da impossibilidade da exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes. Ele foi utilizado com o intuito de diferenciar as universidades públicas das autarquias ordinárias, reguladas pelo Decreto-Lei nº 200/67, haja vista que nestas últimas todos os dirigentes são passíveis de exoneração *ad nutum*, na esteira do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) à época, enquanto no regime especial os dirigentes detêm mandatos fixos e somente podem ser exonerados em situações excepcionais (ARAGÃO, 2013).

No que pese o STF autorizar a exoneração *ad nutum* dos dirigentes autárquicos, na esteira da súmula 25, constata-se a impossibilidade de os reitores das universidades federais serem exonerados no curso do seu mandato nos termos da súmula 47³, sendo esta a única exceção aceita pela corte constitucional acerca do tema naquele momento.

O posicionamento jurisprudencial, validando a exoneração a qualquer tempo dos

¹ Diretor de sociedade de economia mista pode ser destituído no curso do mandato

² A nomeação a termo não impede a livre demissão, pelo Presidente da República, de ocupante de cargo dirigente de autarquia.

³ Reitor de universidade não é livremente demissível pelo Presidente da República durante o prazo de sua investidura.

dirigentes autárquicos, levou o legislador infraconstitucional assim como os agentes políticos a não optarem pela instituição de novas autarquias de regime especial, privilegiando aquela apoiada nos moldes do Decreto-Lei nº 200/67.

Tal panorama altera-se com a criação das agências reguladoras, haja vista que a escolha legislativa foi pela natureza jurídica de autarquia especial a todas as agências reguladoras com o objetivo de dotar os dirigentes de autonomia perante o chefe do poder executivo, permitindo-lhe a implementação de ações de Estado e não ações de governo. Nesse compasso, o Supremo Tribunal Federal (STF), reavaliando o seu posicionamento histórico consolidado na súmula 25, defere em 18/11/99 a Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.949⁴,

⁴ O Supremo Tribunal Federal julgou o mérito da ADIN 1.949/RS em 17/09/2014 confirmando a impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos diretores das agências reguladoras no curso do mandato, tendo sido ementado nos seguintes termos: “Ação direta de inconstitucionalidade. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Necessidade de prévia aprovação pela Assembleia Legislativa da indicação dos conselheiros. Constitucionalidade. Demissão por atuação exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Vácuo normativo. Necessidade de fixação das hipóteses de perda de mandato. Ação julgada parcialmente procedente. 1. O art. 7º da Lei estadual nº 10.931/97, quer em sua redação originária, quer naquela decorrente de alteração promovida pela Lei estadual nº 11.292/98, determina que a nomeação e a posse dos dirigentes da autarquia reguladora somente ocorra após a aprovação da indicação pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Federal permite que a legislação condicione a nomeação de determinados titulares de cargos públicos à prévia aprovação do Senado Federal, a teor do art. 52, III. A lei gaúcha, nessa parte, é, portanto, constitucional, uma vez que observa a simetria constitucional. Precedentes. 2. São inconstitucionais as disposições que amarram a destituição dos dirigentes da agência reguladora estadual somente à decisão da Assembleia Legislativa. O voluntarismo do legislador infraconstitucional não está apto a criar ou ampliar os campos de intersecção entres os poderes estatais constituídos sem autorização constitucional, como no caso em que se extirpa a possibilidade de qualquer participação do governador do estado na destituição do dirigente da agência reguladora, transferindo-se, de maneira ilegítima, a totalidade da atribuição ao Poder Legislativo local. Violação do princípio da separação dos poderes. 3. Ressalte-se, ademais, que conquanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia. 4. A natureza da investidura a termo no cargo de dirigente de agência reguladora, bem como a incompatibilidade da demissão *ad nutum* com esse regime, haja vista que o art. 7º da legislação gaúcha prevê o mandato de quatro anos para o conselheiro da agência, exigem a fixação de balizas precisas quanto às hipóteses de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades. Em razão do vácuo normativo resultante da inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97 e tendo em vista que o diploma legal não prevê qualquer outro procedimento ou garantia contra a exoneração imotivada dos conselheiros da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), deve a Corte estabelecer, enquanto perdurar a omissão normativa, as hipóteses específicas de demissibilidade dos dirigentes dessa entidade. 5. A teor da norma geral, aplicável às agências federais, prevista no art. 9º da Lei Federal nº 9.986/2000, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem mandato fixo, podem-se destacar como hipóteses gerais de perda do mandato: (i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo. 6. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97, em sua redação originária e naquela decorrente de alteração promovida pela Lei estadual nº 11.292/98, fixando-se ainda, em razão da lacuna normativa na legislação estadual, que os membros do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) somente poderão ser destituídos, no curso de seus mandatos, em virtude de renúncia, de condenação judicial

afirmando ser constitucional a vedação de exoneração *ad nutum* dos dirigentes das agências reguladoras durante o seu mandato, consolidando a opção legislativa em torno do tema.

Sérgio Guerra (2012, p. 118) analisando a adjetivação “especial” utilizada para caracterizar as agências reguladoras afirma que:

O regime especial – i.e. diferenciado – significa que à entidade autárquica são conferidos privilégios específicos, visando aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública. Além das atribuições de competência regulatória, com a ampliação das funções normativas e judicantes da administração pública indireta, pode-se congregiar os seguintes elementos confirmadores da autonomia das agências reguladoras: organização colegiada, impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes; autonomia financeira e orçamentaria e por último independência decisória

Completando o raciocínio exposto, Aragão (2013, p. 280) leciona que para as agências reguladoras serem consideradas autarquias de regime especial são necessários pressupostos formais, consubstanciados na promulgação de lei atribuindo essa natureza jurídica a tais órgãos, assim como pressupostos materiais por meio dos quais “são asseguradas diversas prerrogativas que aumentam consideravelmente a sua autonomia em comparação com as demais autarquias, em especial a vedação de exoneração *ad nutum* dos membros do seu colegiado dirigente, nomeados por prazo determinado”.

Moreira Neto (1999), por seu turno, destaca que a independência das agências, aqui lida como autonomia reforçada, materializa-se de quatro formas: a) independência política dos gestores, haja vista que eles são investidos para mandatos fixos e com a vedação para exoneração *ad nutum*; b) independência técnica decisional em que as decisões são pautadas predominantemente por fundamentos técnicos, deixando aspectos políticos em segundo plano; c) independência normativa, reservando-se a essas instituições o exercício do poder normativo sobre as áreas reguladas; d) independência gerencial, administrativa e financeira, materializando-se precipuamente por meio dos contratos de gestão celebrados entre as agências e os ministérios/secretarias aos quais são vinculados.

A partir da identificação dos elementos inerentes à natureza jurídica das agências reguladoras, vislumbram-se as características desses órgãos, tais como, a) independência

transitada em julgado, ou de processo administrativo disciplinar, sem prejuízo da superveniência de outras hipóteses legais, desde que observada a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo” (ADI 1949, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11-2014).

administrativa; b) ausência de subordinação hierárquica; c) mandato fixo e quarentena; d) estabilidade de seus dirigentes; e) autonomia financeira (PEREIRA NETO; LANCIERI; ADAMI, 2014).

Marcus André Melo (2002), analisando as agências reguladoras sob o aspecto institucional, acrescenta a transparência como uma característica desses órgãos, consubstanciada na realização de audiências públicas, integrando os agentes regulados e a sociedade à dinâmica regulatória, assim como o dever de fundamentação das decisões, aliado à sua publicidade, além da criação de ouvidorias.

Urge necessário ressaltar que não basta a mera existência de lei formal criando a agência reguladora, sob a forma de autarquia especial, dotando-a de alto grau de autonomia, se tal órgão não possuir competências regulatórias. É imprescindível a existência de atividade regulatória na autarquia especial para estarmos diante efetivamente de uma agência reguladora.

A competência reguladora materializa-se mediante: a) atividade normativa; b) atividade fiscalizadora; c) atividade sancionatória; d) atividade julgadora (ARAGÃO, 2013).

A atividade normativa consiste no principal exercício da competência regulatória, tendo em vista que por meio do exercício de tal ato, as agências reguladoras normatizam as condutas que estão sob a sua responsabilidade, estabelecendo padrões de conduta a serem seguidos por todos os atores envolvidos na atividade econômica regulada. A inexistência da função normativa em uma agência reguladora a descaracteriza por inteiro, uma vez que tal órgão deixaria de regular as situações sob a sua órbita de atuação, passando a ser um ente meramente adjudicante. Destaca-se que a competência normativa, abstrata ou concreta, é inerente à regulação, haja vista que a expressão “regular” tem como essência a normatividade mediante a fixação de regras (ARAGÃO, 2013).

Por sua vez, todas as agências reguladoras possuem a atividade fiscalizadora na sua constituição, uma vez que cabe a esses órgãos a verificação do cumprimento dos seus atos normativos, da legislação vigente, assim como dos contratos firmados dentro do seu âmbito de atuação. A consequência da fiscalização efetuada pelas agências reguladoras é a atividade sancionatória, pois, caso verificada a violação às leis, às normas regulamentares, aos contratos e termos de ajustamento de conduta, o órgão regulador obrigatoriamente imporá uma sanção ao infrator (ARAGÃO, 2013).

Por fim, constata-se a existência da atividade julgadora no âmbito regulatório, no qual as agências reguladoras, ao se depararem com conflitos entre os agentes regulados, intervêm para resolver as divergências existentes. Destaca-se que, ao contrário da atividade julgadora do

Poder Judiciário que se volta para resolver situações já ocorridas no passado, almejando a pacificação social, a atividade julgadora no âmbito das agências reguladoras detém um caráter prospectivo, buscando a implementação de políticas públicas. Outro fator importante dessa atividade é que não se busca resolver conflitos *inter partes*, tal como no Poder Judiciário, mas conflitos *inter subsectoriais*, ou seja, pacificar as relações existentes entre consumidores e concessionárias, entre estas e o Estado, atuando de forma mais ampla no seio social (ARAGÃO, 2013).

Assim, adota-se o conceito de agências reguladoras de Aragão (2013, p. 281) *in verbis*:

podemos conceituar as agências reguladoras independentes brasileiras como sendo as autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum*.

Ressalte-se, por fim, que o conceito acima transcrito diz respeito às agências reguladoras federais, tendo em vista a menção ao presidente da república e ao Senado Federal, porém a sua essência é aplicável às agências reguladoras estaduais e municipais, devendo-se efetuar as devidas adequações aos respectivos chefes de poder executivo e poderes legislativos.

3.3 A AUTONOMIA REFORÇADA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A análise da natureza jurídica da agência reguladora, assim como as suas características, demonstra que o seu núcleo central diz respeito à autonomia reforçada que ela possui perante o chefe do poder executivo.

Para que se possa estar diante de uma agência reguladora, não basta ela ter sido criada sob a forma de autarquia especial com a designação de agência reguladora sem a existência de uma efetiva autonomia perante a chefia do poder executivo à qual é vinculada. É necessária a criação de um plexo jurídico, aliado ao livre exercício das atividades regulatórias, que efetivamente levem à autonomia das agências, pois, caso contrário, estar-se-á diante de um órgão formalmente constituído para ser uma agência regulatória, mas que materialmente não se enquadra nesse conceito (ARAGÃO, 2013).

A escolha da natureza jurídica das agências reguladoras, qual seja, autarquia de regime especial, surgiu com o propósito específico de retirar tais entes da subordinação hierárquica direta do chefe do poder executivo, dotando-as de uma autonomia reforçada, haja vista que não

se pode falar em independência perante o poder executivo, pois as agências fazem parte da administração indireta. Ora, se a sua razão de ser está umbilicalmente ligada à sua autonomia, faz-se mister estabelecer quais os pressupostos materiais para se implantar a autonomia reforçada dos entes reguladores e o motivo pelos quais tal autonomia mostra-se imprescindível.

Vital Moreira (2003), analisando a temática, expôs seis fundamentos da autonomia reforçada das agências reguladoras, sendo eles:

- a) **Desgovernamentalização da atividade reguladora:** a regulação não deve ser feita pelo governo, mas sim por técnicos, separando a política da economia, fazendo com que sejam implementadas políticas de Estado e não de governo;
- b) **Profissionalismo da atividade reguladora e neutralidade política:** opta-se pela formação de quadros técnicos, alheios às disputas políticas, fazendo com que a regulação seja mais neutra de pressões políticas;
- c) **Estabilidade e segurança jurídica da regulação:** a autonomia reforçada garante que as políticas regulatórias não serão alteradas com a mudança de governo, dotando-as de estabilidade e segurança para os investidores e consumidores;
- d) **Separação do Estado-empresário do Estado-regulador:** a autonomia reforçada das agências reguladoras garante um tratamento isonômico aos agentes econômicos privados em relação ao Estado quando atua na condição de agente econômico, haja vista que a regulação não se subordinará aos interesses empresariais estatais;
- e) **Blindagem contra a captura regulatória:** a autonomia das agências reguladoras faz com que os seus dirigentes não sejam cooptados pelos agentes regulados, haja vista que a sua permanência é garantida independentemente dos ciclos eleitorais e das pressões partidárias;
- f) **Facilitar o autofinanciamento:** a autonomia reforçada dos entes reguladores leva à autonomia financeira desses entes em relação ao governo e aos entes regulados, tendo em vista a instituição de tarifas

voltadas exclusivamente à manutenção das agências, assim como a receita auferida pelas sanções pecuniárias impostas.

Queda-se necessário destacar que também é necessário existir autonomia das agências reguladoras em relação aos entes regulados, não bastando a mera autonomia perante o chefe do poder executivo ou os seus subordinados, materializando-se tal autonomia mediante quatro ações:

- a) Escolha de dirigentes reguladores com alto prestígio na área de atuação, inibindo a captura regulatória;
- b) Proibição da nomeação de dirigentes que tenham ligações profissionais com o setor econômico regulado, que levem a conflito de interesses, assim como a imposição de quarentena aos dirigentes depois do término do mandato, impedindo-os de trabalhar nas empresas reguladas;
- c) Garantia da transparência do processo regulatório e a participação dos todos os interessados nos procedimentos de tomadas de decisão;
- d) Viabilização da participação institucional dos entes regulados e dos consumidores. (MOREIRA, 2003).

O pano de fundo da autonomia reforçada das agências é a viabilização de normas técnicas reguladoras imparciais, voltadas para o interesse comum da sociedade, afastando-se a influência direta de uma das partes envolvidas e implementando os diversos interesses envolvidos na regulação. Nesse diapasão, a autonomia das agências reguladoras deve ser materialmente implementada, não ficando restrita apenas a formalidades legais, sob pena de se instituir agências reguladoras que, na verdade, são meros órgãos governamentais (ARAÚJO, 2018).

Nesse momento, passaremos a analisar de forma pormenorizada os elementos que dão vida à autonomia reforçada das agências reguladoras e que devem ser obrigatoriamente observados por todas as agências.

3.3.1 A autonomia dos dirigentes das agências reguladoras perante o chefe do Poder Executivo

A primeira manifestação da autonomia reforçada das agências reguladoras materializa-se por meio da não subordinação dos seus dirigentes perante o chefe do Poder Executivo.

Em primeiro lugar deve-se destacar que a autonomia dos dirigentes ocorre perante o chefe do poder executivo ou os seus subordinados e não diante do Poder Executivo em si, haja vista que as agências reguladoras são autarquias especiais, fazendo parte da administração indireta. Dessa forma, não é correto afirmar que elas são autônomas em relação à administração, mas sim aos seus dirigentes, sendo tal diferença de extrema importância metodológica (ARAGÃO, 2013).

Conforme visto ao longo do presente trabalho, a razão de ser da qualificação “especial” nas autarquias foi justamente instituir a estabilidade dos dirigentes autárquicos, no caso em discussão os diretores das agências reguladoras, evitando que eles sofressem pressões políticas durante o exercício da regulação.

Assim, vislumbra-se que o **primeiro elemento inerente à autonomia reforçada dos dirigentes diz respeito à nomeação por tempo certo para exercer o *múnus* regulatório**. Todos os diretores das agências reguladoras devem ser nomeados para exercerem um mandato por tempo certo, quedando-se impossível a nomeação sem a fixação de um lapso temporal pré-determinado (GUERRA, 2012).

A criação de uma agência reguladora na qual os seus dirigentes não possuam mandato fixo faz cair por terra a sua natureza jurídica de autarquia de regime especial. Diz-se isso, pois, com a nomeação de dirigente sem mandato estar-se-ia diante das autarquias ordinárias, haja vista que os dirigentes autárquicos ordinários são nomeados por tempo indeterminado, facultando ao chefe do poder executivo exonerá-los a qualquer momento, em face da ausência do mandato (ARAUJO, 2018).

Nesse diapasão, chega-se ao **segundo elemento da autonomia dos dirigentes**, decorrente do mandato fixo dos diretores autárquicos, que **é a impossibilidade de sua exoneração *ad nutum***, uma vez que eles são nomeados para exercerem o cargo por tempo pré-determinado. Ao nomear os diretores das agências reguladoras, o chefe do poder executivo fica impossibilitado de exonerá-los antes do término do mandato, sendo esse o fator fundamental para garantir a autonomia das agências (SUNDFELD, 2014).

Essa proibição não é absoluta, podendo ocorrer a exoneração antes do fim do período designado aos diretores, desde que observados alguns pressupostos. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1949, definiu que a exoneração antes do término do mandato dos dirigentes somente poderia acontecer se previamente estabelecido na legislação de regência, devendo ser precedido de processo administrativo formal e com justa motivação, esvaziando-se, assim, qualquer discricionariedade do chefe do

executivo (BRASIL, 2014).

O terceiro elemento inerente à autonomia dos diretores das agências reguladoras **consiste na necessidade de sua prévia aprovação pelo Poder Legislativo**, fazendo com que a nomeação seja um ato complexo, com a participação tanto do poder executivo quanto do legislativo. Alexandre Aragão (2013) defende que o modelo de indicação pelo poder executivo do nome do diretor da agência reguladora ao poder legislativo, para que seja aprovado e posteriormente nomeado ao cargo, é de observância obrigatória a todas as agências reguladoras, sejam elas federais, estaduais ou municipais. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1949, entendeu que a prévia aprovação do diretor pela Assembleia Legislativa é constitucional, em razão do princípio da simetria, haja vista que a Constituição Federal no seu artigo 52, III, “F”, outorga ao Senado Federal a prerrogativa de aprovar indicados para cargos em que a lei determina, sendo tal mandamento de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais (BRASIL, 2014).

Continuando a análise do tema, constata-se que o **quarto elemento diz respeito à não coincidência dos mandatos dos diretores das agências reguladoras**, evitando que ocorra uma vinculação direta deles com o mandato do chefe do poder executivo, afastando-se, assim, da interferência política nas decisões reguladoras (GUERRA, 2012). A possibilidade de nomeação de todos os diretores para exercerem o mandato ao mesmo tempo levará a uma vinculação umbilical entre os interesses do governo em voga com os dirigentes nomeados, esvaziando o modelo das agências reguladoras (JORDÃO; RIBEIRO, 2017).

Nesse diapasão, urge necessário destacar que os quatro elementos acima listados são de observância obrigatória sob pena de macular a autonomia das agências reguladoras, devendo ser aplicados de forma cumulativa, sendo que a ausência de um deles leva à sua descaracterização, deixando elas de ostentar a natureza jurídica de autarquia especial.

3.3.2 A autonomia decisória das agências reguladoras e a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio

A segunda manifestação da autonomia reforçada apresenta-se por meio da definição da agência reguladora como última instância decisória acerca das matérias subordinadas à sua área de atuação.

A discussão em torno dessa temática surge por força da norma constitucional, de reprodução obrigatória nos estados e municípios, que define o presidente da república como o responsável pela direção superior da administração federal, sendo auxiliado pelos ministros de

estado que devem exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos da administração federal sob a sua competência.⁵

Com base nesses preceitos normativos passou-se a questionar se as decisões das agências reguladoras poderiam ser reformadas pelo chefe do poder executivo ou por seus auxiliares, tendo em vista que as agências fazem parte da administração indireta e a direção superior da administração é feita pelo chefe do poder executivo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 595) defende que as agências reguladoras estão sob a supervisão dos entes administrativos vinculados, podendo tanto o chefe do poder executivo quanto os ministros/secretários, exercerem o poder de tutela sobre as autarquias de regime especial *in verbis*:

Também não há dúvida de que a tutela existe nos limites previstos em lei. Mas não há qualquer possibilidade de a agência reguladora, mesmo tendo natureza especial, ficar inteiramente isenta de tutela pelo órgão a que se vincula. Todas as entidades da administração indireta, inclusive as agências reguladoras, quando são instituídas por lei, já ficam vinculadas a um órgão da Administração Direta, exatamente para fins de controle (ou tutela). As agências reguladoras, sendo autarquias, fazem parte da Administração Indireta e têm que se conformar aos planos governamentais, às políticas públicas definidas pelo Executivo ou pelo Legislativo, ao plano plurianual. Além disso, têm que alcançar os resultados para os quais foram instituídas e sujeitar-se aos princípios da Administração Pública. Em outras palavras, elas têm que se sujeitar a um controle de resultado e de legitimidade. Isto porque, quando o ente político institui uma autarquia (ou outra modalidade de entidade da administração indireta), ele transfere a ela atividades de titularidade estatal. Ela passa a atuar como um braço do ente instituidor. Em consequência, este tem que zelar para que a entidade por ele instituída cumpra os fins que justificaram a sua criação. Por isso mesmo, a tutela é inerente à descentralização de serviços públicos.

A tutela administrativa é exercida com base nos preceitos legais, mas quando a lei específica que institui uma agência reguladora não traz as hipóteses de recurso ao chefe do poder executivo ou aos ministros/assessores, deve-se aplicar a regra geral contida no Decreto-

⁵ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

[...]

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

Lei nº 200, permitindo a interposição de recurso hierárquico impróprio, merecendo nesse momento nova transcrição das lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 595):

Enganam-se os autores da lei ao pensar que a autonomia das agências reguladoras significa inteira desvinculação do Poder Executivo. A autonomia é exercida nos termos definidos em lei, da mesma forma que os atos de controle somente são legítimos se previstos em lei. A autonomia e a tutela são dois lados da mesma moeda. Na ausência de normas legais prevendo o controle pelo órgão a que a agência se vincula, seja na lei instituidora, seja na Lei nº 13.848, tem-se que apelar para as normas de supervisão ministerial contidas no Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, com alterações posteriores, especialmente seu artigo 26. Não há como fugir à norma do artigo 84, inciso II, da Constituição, que dá competência privativa ao Presidente da República para “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”, e à norma do artigo 87, parágrafo único, inciso I, que dá ao Ministro de Estado competência para “exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência”. As agências reguladoras, da mesma forma que as demais entidades da administração indireta, fazem parte da administração federal.

Alexandre Aragão (2013), por sua vez, defende que o entendimento acima exposto não se coaduna com os ditames da nova gestão pública, assim como com a razão de ser das agências reguladoras, pois, ao persistir o raciocínio, vislumbra-se a submissão das decisões técnicas dos entes reguladores à vontade do chefe do poder executivo. Ora, permitir que decisões proferidas pelas agências reguladoras sejam reanalisadas pelo chefe do poder executivo levaria ao esvaziamento da autonomia daqueles entes.

A defesa dos recursos hierárquicos impróprios no âmbito das agências reguladoras não encontra respaldo no desenho institucional idealizado para tais entes, fazendo com que as agências percam o seu caráter especial, transmutando-se em autarquias ordinárias, tornando ineficaz a proibição de exoneração *ad nutum* dos dirigentes. Nesse diapasão, constata-se, também, que a “blindagem” institucional em relação às injunções político-eleitorais de caráter casuístico e irresponsável ficaria comprometida, uma vez que o chefe do poder executivo ou os seus assessores diretos, poderiam a qualquer tempo rever uma decisão técnica proferida pelos dirigentes reguladores (ARAGÃO, 2013).

Sérgio Guerra (2012) adota um posicionamento intermediário ao defender o conselho diretor da agência reguladora como a última instância decisória, uma vez que não há subordinação hierárquica da agência perante o chefe do poder executivo, existindo somente uma vinculação administrativa, não podendo ser invocado o recurso hierárquico impróprio para

alterar decisões técnicas do ente regulador. Há de se destacar que a proibição de recurso hierárquico impróprio não é absoluta, existindo exceções conforme exposto pelo doutrinador.

Destarte, não deve ser admitido recurso hierárquico impróprio contra decisões finais das agências reguladoras (cuja lei de criação disponha que suas decisões se deem em último grau) quando exercem as funções executivas, normativas ou judicantes dentro dos limites de suas competências preponderantemente técnicas. Contudo, se as agências reguladoras usurparem competência legal dos ministérios e atuarem em flagrante contraste às normas legais, pode-se admitir recurso hierárquico impróprio (GUERRA, 2012, p. 129)

O posicionamento adotado por Sérgio Guerra (2012) mostra-se no primeiro momento o mais adequado, tendo em vista que possibilita o pleno exercício do *múnus* regulatório pela agência, sem que as suas decisões sejam revistas pelo chefe do poder executivo, além de coibir os excessos praticados pelos diretores das agências reguladoras, especificamente no que tange à usurpação de competência e flagrante violação da legislação regente.

Contudo, a possibilidade de recurso hierárquico impróprio abre espaço para o uso desmedido pelo chefe do poder executivo do controle de legalidade dos atos oriundos das agências reguladoras, podendo esvaziar a atuação reguladora, como bem pontuado por Miriam Wimmer (2008, p. 184).

Deve-se, no entanto, observar que embora pareça correto admitir a correção de rumos de decisões regulatórias que (i) ultrapassem os limites das competências materiais da agência definidas em lei ou regulamento, ou (ii) violem as políticas públicas definidas para o setor regulado pela Administração direta, deixar tal correção de rumos nas mãos do próprio Executivo central, atribuindo-lhe inclusive o juízo quanto ao cabimento, no caso concreto, do recurso hierárquico impróprio ou da avocação presidencial, equivale, na prática, a retirar das agências reguladoras grande parte de sua autonomia decisória

Nesse diapasão, não se advoga a impossibilidade de controle do poder executivo central perante as agências reguladoras, haja vista que elas fazem parte da administração indireta, cabendo, assim, controles finalísticos por parte do chefe do poder executivo. O controle gerencial e finalístico ocorre mediante o prévio estabelecimento de metas e diretrizes a serem observadas pelas agências reguladoras, sendo que o não atendimento de tais objetivos levaria à ação do poder executivo central perante as autarquias especiais (ARAGÃO, 2013).

Alexandre Aragão (2013) defende que o exercício do controle finalístico das agências reguladoras ocorrerá mediante a:

- a) celebração de contrato de gestão entre as agências e os ministérios/secretarias a elas vinculadas;
- b) fixação de políticas públicas setoriais pela administração central ficando a cargo das agências reguladoras a execução autômata e técnico-burocrática;
- c) atuação coordenada das agências reguladoras e órgãos da administração direta na implementação das políticas públicas;

Dessa forma, as decisões finais proferidas pelo colegiado das agências reguladoras no exercício das funções executivas, normativas e judicantes não devem ser submetidas a recursos hierárquicos, constituindo-se o colegiado na instância final decisória, efetivando a autonomia reforçada das autarquias especiais.

3.3.3 A autonomia financeira e orçamentária

Somente a autonomia dos dirigentes perante o chefe do poder executivo, aliada à impossibilidade de recurso hierárquico impróprio das decisões das agências reguladoras, não garante a autonomia reforçada das agências reguladoras, sendo necessário, ainda, que tais entes possuam a autonomia financeira e orçamentária perante a administração central.

A autonomia financeira mostra-se imprescindível para a efetivação da regulação, haja vista que para as agências reguladoras funcionarem é necessária a existência de uma fonte de custeio própria sob pena de as agências ficarem reféns do chefe do poder executivo. Diz-se isso, pois, caso as agências reguladoras fossem totalmente dependentes financeiramente da administração central, o chefe do poder executivo, ao não ter os seus interesses atendidos, poderia retaliá-las cortando recursos financeiros necessários para o desenvolvimento das atividades administrativas.

Alexandre Aragão (2013, p. 352-3), analisando a necessidade da autonomia financeira das agências reguladoras, assim como as suas formas de implementação, afirma:

a autonomia financeira é requisito essencial para que qualquer autonomia se efetive na prática. [...] Podemos constatar que de fato as leis instituidoras das agências lhes asseguram autonomia financeira, através da titularidade das chamadas “taxas regulatórias” (ex.: arts. 11 a 13 da Lei nº 9.427/96); e orçamentária, através do envio da proposta de orçamento ao Ministério ao qual é vinculada. [...] No que diz respeito às agências reguladoras de serviços públicos ou da exploração privada de monopólios ou bens estatais entendemos, sinteticamente, que não se trata de taxa propriamente dita, uma

vez que a agência não exerce poder de polícia sobre os concessionários, mas sim um dever de fiscalização, fulcrado no contrato de concessão, inerente ao Poder Concedente ou titular do monopólio ou do bem [...] Já quanto às “taxas regulatórias” cobradas pelas agências reguladoras de atividades da iniciativa privada, entendemos que podem ser taxas propriamente ditas (art. 145, II, 1ª p., CF), quando a sua exação visar somente à realização da justiça fiscal correspectiva à atividade de fiscalização desempenhada pela agência (ex.: art. 7º, VI, Lei nº 9.782/92); ou contribuições de intervenção no domínio econômico, instituíveis apenas pela União (art. 149, CF), nas hipóteses em que se destinarem ao fomento e à conformação do próprio setor regulado [...]

A criação das agências reguladoras pressupõe a existência de fontes de custeio próprias, porém nada impede que a administração central complemente as receitas necessárias para o seu funcionamento, tendo em vista que elas fazem parte da administração indireta. Não há que se proibir o incremento das receitas das agências pela administração central. O que se deve coibir é que essas receitas das agências tenham origem exclusivamente dos repasses da administração central, levando, assim, a uma dependência financeira que pode ocasionar retaliações às agências reguladoras e conseqüentemente impedindo o seu perfeito funcionamento.

A autonomia orçamentária por sua vez já nasce com um empecilho que foge ao controle das agências reguladoras, tendo em vista a vigência do princípio da unidade orçamentária, no qual todos os orçamentos dos órgãos públicos fazem parte de um único corpo normativo, qual seja, a lei orçamentária anual. Essa circunstância faz com que a execução do orçamento sofra contingenciamentos por parte do chefe do poder executivo, afetando não somente as agências reguladoras, mas todos os outros órgãos e inclusive poderes da república, a exemplo do Legislativo e Judiciário (ARAGÃO, 2013).

A autonomia orçamentária mostra-se preservada no primeiro momento quando se garante aos dirigentes das agências reguladoras a formulação da proposta orçamentária e o envio ao órgão da administração central a que estão vinculados. Cabe a essas autarquias especiais especificar o seu orçamento, efetuando os aportes necessários para atingir os seus objetivos, não devendo a proposta orçamentária ser desconstituída pelo chefe do poder executivo.

Contudo, não basta apenas a liberdade na elaboração da proposta orçamentária, pois, se o orçamento não for executado na forma prevista, a autonomia das agências reguladoras sofre um grande golpe, uma vez que não será possível executar os planos pré-estabelecidos, assim como as políticas regulatórias necessárias ao setor econômico em discussão.

A experiência nacional demonstra que a administração central realiza contingenciamento orçamentário, o que

dificulta, sobremaneira, a adoção de um planejamento regular e pode comprometer expressivamente o seu funcionamento. Na prática, o efeito do contingenciamento é o de tornar sem qualquer sentido a criação das agências reguladoras, na medida em que há um profundo comprometimento de sua autonomia. Sob outro *prima*, a negociação da agência reguladora com o Governo para a liberação dos recursos necessários ao seu funcionamento pode ensejar o nefasto efeito de proporcionar uma indevida transferência da discricionariedade técnica para quem tem a capacidade de decidir sobre a liberação dos recursos orçamentários. (ARAÚJO, 2018, p. 81-82).

A autonomia orçamentária somente será atingida com a proibição dos contingenciamentos orçamentários, devendo ocorrer os repasses dos recursos contidos na proposta orçamentária, assim como a perfeita execução das despesas contraídas pelas agências, efetivando-se, assim, as políticas públicas reguladoras. Destaca-se, ainda, que mesmo sem a existência de previsão legal impedindo o contingenciamento orçamentário, cabe à agência reguladora prejudicada pleitear judicialmente a observância do seu orçamento sob a justificativa de que somente com os recursos financeiros previamente estabelecidos as autarquias especiais poderão exercer o seu *mínus* público na sua completude (ARAÚJO, 2018).

3.3.4 A autonomia administrativa

A quarta manifestação da autonomia reforçada das agências reguladoras apresenta-se sob a forma da autonomia administrativa, sendo

reconhecida pela personalidade jurídica conferida a esses entes, personalidade esta definida pelas leis de criação que lhes garante capacidade de contratar, contrair obrigações e adquirir direitos em nome próprio, de acordo com o ordenamento jurídico, dotando as agências de independência gerencial. (FRANCO, 2017, p. 23).

A autonomia gerencial consiste na possibilidade de os dirigentes autárquicos gerirem as autarquias especiais, tanto no que tange ao setor de recursos humanos quanto à estrutura organizacional, englobando a gestão dos contratos administrativos firmados sem a necessidade de prévia autorização por parte do chefe do poder executivo ou dos seus auxiliares diretos.

A Lei nº 13.848/19, a lei geral das agências reguladoras federais, estabeleceu no seu artigo 3, §2º, os elementos inerentes à autonomia administrativa:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua

implementação.

[...]

§ 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

- a) autorização para a realização de concursos públicos;
- b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;
- c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

No que pese a supracitada lei ter efeito somente no âmbito federal, as balizas normativas lançadas devem ser observadas pelos demais entes federados, tendo em vista que autonomia administrativa consiste num conceito aberto, devendo ser estabelecidos pressupostos objetivos para se verificar se a agência reguladora criada detém ou não autonomia administrativa.

É importante destacar que a autonomia administrativa é de extrema importância para a caracterização das agências reguladoras, não bastando que sejam criados mecanismos formais para justificar a supracitada autonomia. A impossibilidade material dos dirigentes autárquicos em gerir as agências pode levar ao esvaziamento da função reguladora, pois a administração central pode esvaziar o setor de recursos humanos, fazendo com que falte mão de obra qualificada para o exercício das funções regulatórias, além de inviabilizar o pleno funcionamento das próprias agências com a não celebração de contratos inerentes à rotina administrativa.

4 A AUTONOMIA MITIGADA DA AGERBA E AGERSA

O estado da Bahia possui apenas duas agências reguladoras, quais sejam, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) e a Agência Reguladora de Saneamento Básico (AGERSA).

As supracitadas agências reguladoras foram criadas em momentos históricos distintos, com objetivos díspares, fazendo-se necessária uma análise individualizada da legislação específica de cada agência, assim como acerca da autonomia delas em relação ao chefe do poder executivo estadual.

4.1 AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA (AGERBA)

A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) foi criada por meio da Lei nº 7.314 em 19 de maio de 1998, “tendo por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações.” (BAHIA, 1998b).

O Decreto nº 7.426 de 31 de agosto de 1998 regulamentou a AGERBA mediante a instituição do seu regimento interno, trazendo de forma pormenorizada a sua estrutura administrativa, assim como as competências de cada órgão, processos decisórios, regulamentares, entre outras temáticas.

No que pese a lei instituidora da AGERBA definir que a autarquia especial ficaria responsável pela regulação dos seguimentos de energia, transportes e comunicações, constatase que a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) não delegou competência à AGERBA para atuar no âmbito das comunicações, assim como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) suspendeu em 30/06/2008 o convênio nº 001/2006 firmado com a agência reguladora baiana, impedindo, assim, que ela regule o segmento de energia elétrica (AGERBA, 2020). Dessa forma, a sua área de atuação consiste na regulação do setor de transporte e gás natural, afastando-se do seu objetivo inicial de ser responsável por uma gama maior de setores econômicos.

A AGERBA possui um conselho consultivo formado por sete conselheiros indicados pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), Ministério Público do Estado da Bahia, Poder Executivo, entidades representativas das concessionárias dos serviços públicos

delegados, entidades representativas dos permissionários dos serviços públicos delegados, coordenação de defesa do consumidor e sociedade civil. A nomeação para o conselho consultivo é feita pelo governador do estado da Bahia, sendo que o conselho possui função meramente consultiva e estratégica, não sendo instância decisória ou regulatória.

A instância decisória dessa agência reguladora consiste na diretoria que funciona em regime colegiado composto pelo diretor executivo e mais dois diretores gerais, sendo tal instância responsável pelas decisões reguladoras. A diretoria também é responsável pela gestão administrativa e financeira da autarquia especial, sendo o principal órgão da estrutura administrativa da agência.

Nesse momento passamos a analisar a autonomia dos dirigentes da AGERBA em face do chefe do poder executivo estadual, valendo-se dos critérios estabelecidos no ponto 3.3 do presente trabalho.

4.1.1 A autonomia dos diretores da AGERBA perante o chefe do Poder Executivo do estado da Bahia

O ponto de partida da análise da efetiva autonomia da AGERBA perante o chefe do poder executivo consiste em verificar se os dirigentes dessa agência reguladora possuem a autonomia nos moldes estabelecidos pela doutrina e jurisprudência nacionais.

O primeiro elemento a ser verificado consiste na existência de mandato para os diretores da supracitada agência reguladora, tendo em vista a necessidade de se desvincular o mandato dos diretores do mandato do chefe do poder executivo.

A lei nº 7.314/98 estabelece no seu artigo 14⁶ que os diretores serão nomeados por tempo indeterminado, tendo tal posicionamento sido corroborado pelo Decreto nº 7.426/98, que instituiu o seu regimento interno, por meio do artigo 50⁷. Os preceitos normativos em destaque apenas afirmam que os diretores serão nomeados pelo governador do estado da Bahia sem estabelecer um mandato fixo para eles, facultando-lhes a permanência por tempo indeterminado na AGERBA.

A omissão do mandato dos diretores da agência reguladora não foi circunstancial, haja vista que o modelo de agências reguladoras federais, assim como algumas estaduais, já tinha sido delimitado no momento da criação da AGERBA, evidenciando a intenção do legislador

⁶ Art. 14 - O diretor executivo e os diretores gerais serão nomeados pelo governador do estado.

⁷ Art. 50 - O diretor executivo e os diretores gerais da AGERBA serão nomeados pelo governador do estado.

em não estabelecer o mandato para os dirigentes máximos dessa autarquia especial.

Ainda que a legislação estadual seja omissa em relação ao mandato, poder-se-ia imaginar que o chefe do poder executivo estadual estabelecesse por meio infralegal os prazos dos mandatos dos dirigentes da agência. Contudo, o histórico da AGERBA comprova que a omissão legislativa foi utilizada para a nomeação de dirigentes por prazo indeterminado, subvertendo a autonomia dos dirigentes perante o chefe do poder executivo.

O então governador Jaques Wagner (2007-2014) nomeou em 16/02/2011 o Senhor Eduardo Harold Mesquita Pessoa para o cargo de diretor-executivo da agência reguladora estadual tendo ele permanecido até o dia 26/02/2019, ou seja, oito anos ininterruptos no cargo de direção máxima da autarquia especial (AGERBA, 2020) O período de atuação do diretor-executivo ultrapassou três mandatos do governo do estado da Bahia, uma vez que ele fora nomeado durante o mandato 2011/2014, permanecendo todo o período de 2015/2018, exonerando-se somente no curso do mandato 2019/2022.

O ex-diretor executivo, inclusive, ao ser entrevistado pelo site Bahia.ba demonstrou que a natureza da sua nomeação assemelhava-se mais à de secretário de estado do que a de diretor de agência reguladora, pois demonstrou insatisfação com a exoneração, afirmando que não gostaria de sair do cargo em razão dos projetos em curso: “eu não gostaria [de sair agora], porque eu estava no meio de alguns projetos. Mas encarei com naturalidade. Quem entra no cargo público tem que saber que há data pra sair também.” (CUNHA, 2019).

O atual diretor-executivo da AGERBA, Senhor Carlos Henrique de Azevedo Martins, foi nomeado no dia 27/02/2019 permanecendo até a presente data no cargo e demonstrando que a prática de nomeação de diretores por prazo indeterminado é a tônica da supracitada agência.

O fato de os diretores não possuírem um mandato não é prejudicial somente à sua autonomia perante o chefe do Poder Executivo do estado da Bahia, mas inviabiliza, também, o exercício da regulação pela AGERBA.

No ano de 2006 a ANEEL firmou o convênio n° 001 com a AGERBA delegando-lhe a competência para regular o setor de energia elétrica. Contudo, por conta da ausência de mandato dos diretores, o supracitado convênio foi rescindido em 30/06/2008, impossibilitando, assim, que a AGERBA exercesse a regulação do setor elétrico estadual (BAHIA, 2020).

Comprova-se que a inexistência de mandato dos diretores é algo extremamente gravoso ao pleno funcionamento da agência reguladora, pois, além de mitigar a autonomia dos diretores perante o chefe do poder executivo, inviabiliza o exercício da regulação do setor de energia elétrica estadual.

A segunda omissão legislativa diz respeito à não submissão do nome dos diretores indicados pelo governador à Assembleia Legislativa do estado da Bahia, fazendo com que a sua nomeação seja um ato com participação única do poder executivo. Os supracitados artigos deixam claro que a nomeação decorre somente da vontade do governador, inexistindo qualquer previsão de submissão dos nomes ao poder legislativo.

No que pese não existir disposição constitucional acerca da forma de nomeação dos diretores das agências reguladoras, assim como uma lei geral sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade da prévia aprovação pelo poder legislativo dos indicados ao cargo de direção das agências reguladoras. A aprovação prévia é medida que se faz necessária para evitar abusos do poder executivo, assim como permitir um controle prévio maior sobre os indicados, facultando aos legisladores a verificação da qualificação dos pretensos agentes reguladores.

No tocante ao terceiro elemento da autonomia dos diretores das agências reguladoras perante o chefe do poder executivo, qual seja, a instituição da não coincidência entre os mandatos dos diretores das agências, vislumbra-se que tal elemento não consta na legislação estadual, tendo em vista que não há mandato para os diretores. Conforme visto, não há mandato para os diretores da agência reguladora baiana, o que por si só já inviabiliza a continuidade da ação reguladora, sendo tal circunstância agravada pela ausência de preceito normativo impedindo a coincidência dos mandatos dos diretores, possibilitando que todos saiam ao mesmo tempo, ficando a AGERBA sem nenhum diretor para deliberar no colegiado.

Por fim, constata-se a possibilidade de exoneração *ad nutum* dos diretores pelo chefe do poder executivo estadual, sendo a pá de cal na pretensa autonomia reforçada que deveria incidir no caso concreto.

No regramento jurídico da AGERBA não consta nenhum preceito normativo afirmando que o governador do estado ou algum dos seus auxiliares diretos pode exonerar a qualquer tempo o diretor da agência estadual. Contudo, o artigo 17, I, da Lei nº 7.314/98 abre a possibilidade para exoneração dos diretores quando eles não estiverem alinhados com os interesses do chefe do poder executivo estadual, merecendo a transcrição do tipo em destaque:

Art. 17 - O Diretor Executivo e os Diretores Gerais somente perderão o cargo antes do término do seu mandato em virtude de renúncia, ou em quaisquer das seguintes hipóteses, isolada ou cumulativamente:

I - a constatação de que sua permanência no cargo possa comprometer a independência e a integridade da AGERBA;

O tipo legal em questão é aberto, possibilitando que o chefe do poder executivo o invoque para exonerar os diretores da AGERBA sob o argumento de que eles estão comprometendo a integridade da agência ou a sua independência, sendo tais hipóteses facilmente manipuláveis pelo governador. Destaca-se, ainda, que não há menção à necessidade de prévio processo administrativo, possibilitando a edição do decreto exoneratório somente apontando os motivos pelos quais o diretor macula a integridade da AGERBA ou a sua independência.

Os diretores da agência reguladora baiana somente poderiam perder os seus cargos em razão de critérios objetivos, por exemplo: a) condenação por crimes contra a administração pública; b) condenação por atos de improbidade administrativa; c) violação do código de ética e regras de *compliance*. Paralelamente à instituição de critérios objetivos para a perda do cargo, faz-se mister que seja instaurado um processo administrativo, efetivando-se o devido processo legal, impedindo o abuso por parte da administração central.

A solução para esse problema passa pela propositura de um projeto de lei modificando o artigo 14 da Lei nº 7.314/98, estabelecendo que os diretores serão nomeados para o exercício do cargo por um período certo e determinado. Em face do princípio federalista, assim como a inexistência de uma lei geral das agências reguladoras, o ente federativo tem a liberdade de estabelecer o mandato dos diretores da agência reguladora sem se vincular a nenhum prazo específico. Contudo, buscando harmonizar a legislação em torno do tema, entende-se que o prazo a ser instituído para os diretores da AGERBA deva ser de cinco anos, equiparando-se ao mandato dos diretores das agências reguladoras federais. Além da alteração na lei que instituiu a AGERBA, queda-se necessária a modificação do regimento interno, adequando-o ao novo preceito normativo proposto. Deve ser proposta também a inclusão da prévia aprovação dos diretores pela Assembleia Legislativa do estado da Bahia e a não coincidência dos mandatos dos diretores, possibilitando, assim, a continuidade administrativa.

O artigo 17 da Lei nº 7.314/98 deve ser alterado, revogando-se o inciso I, impossibilitando a exoneração *ad nutum*, acrescentando-se no *caput* a necessidade de prévio processo administrativo, efetivando o devido processo legal.

Com as modificações legislativas propostas, consolidadas no Apêndice A, a autonomia dos diretores da AGERBA em face do chefe do poder executivo estadual será garantida, efetivando-se a agência reguladora na sua essência.

4.1.2 A autonomia decisória da AGERBA

Em relação à autonomia decisória da AGERBA constata-se que o regramento da agência reguladora privilegia as decisões tomadas pela diretoria, consolidando tal órgão como a última instância decisória dentro da autarquia de regime especial, proibindo-se a interposição de recurso hierárquico impróprio ao governador do estado da Bahia.

O regimento interno da AGERBA estabelece nos seus artigos 2º, X⁸, e 7º, III⁹ que as discussões administrativas em torno dos temas afeitos à regulação dos setores subordinados à agência reguladora devem realizar-se somente no seio da própria AGERBA, sendo a diretoria a última instância administrativa.

A Lei nº 11.378/2009 disciplina a fiscalização e o poder de polícia do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do estado da Bahia, tendo reafirmado que a AGERBA consiste na última instância decisória administrativa, nos termos dos artigos 47¹⁰ e 49¹¹, confirmando tal posicionamento institucional por meio do Decreto nº 11.832/09 que regulamenta a lei em discussão, nos termos do artigo 80 que afirma:

Art. 80 - Da decisão de primeira instância cabe recurso com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias após a notificação.

§ 1º - No ato de protocolização, deve o recorrente requerer, por meio de folha de rosto, a juntada do seu recurso aos autos do processo administrativo sancionador correspondente.

§ 2º - O recurso será dirigido à Câmara Superior de Julgamento de Recursos de Infrações, que, depois de exarar parecer, remeterá os autos para a Diretoria da AGERBA, que proferirá decisão em regime de colegiado, encerrando a instância administrativa.

⁸ Art. 2º - A AGERBA tem por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações, competindo-lhe: [...] X. dirimir, como instância administrativa definitiva, conflitos envolvendo o poder concedente ou permitente, os concessionários ou permissionários de serviços públicos e os respectivos usuários;

⁹ Art. 7º - À Diretoria da AGERBA, em regime de colegiado, constituída pelo Diretor Executivo e os 02(dois) Diretores Gerais, compete analisar, discutir e decidir, em instância superior, as matérias de competência da Autarquia, bem como: [...] III - proferir a decisão final no âmbito da AGERBA, servindo como instância administrativa nas questões referentes a serviços públicos regulados de competência originária do Estado ou, quando tal competência for outorgada à AGERBA, pelo poder concedente;

¹⁰ Art. 47 - Da decisão de que trata o artigo anterior caberá recurso, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência da mesma, à Câmara Superior de Julgamento de Recursos de Infrações da AGERBA. Parágrafo único - O recurso de que trata o caput deste artigo terá efeito suspensivo.

¹¹ Art. 49 - A Câmara Superior de que trata o artigo antecedente manterá ou reformará a decisão, encerrando a instância administrativa.

Em 2011 foi promulgada a Lei nº 12.044/12 que institui o Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado da Bahia (SHI), reafirmando o posicionamento acerca de a diretoria colegiada da AGERBA ser a última instância decisional da agência reguladora, impedindo a interposição de recurso hierárquico.

No que pese a ausência da autonomia dos diretores da agência reguladora estadual, constata-se que no tocante à autonomia decisória a legislação estadual proíbe expressamente a interposição de recurso hierárquico impróprio no âmbito da AGERBA, sendo a diretoria colegiada a instância decisória final, efetivando a autonomia decisória da autarquia especial.

4.1.3 A autonomia financeira e orçamentária da AGERBA

O terceiro ponto fundamental para a autonomia das agências reguladoras perante o chefe do poder executivo estadual consiste na instituição de mecanismos para a autarquia especial dispor do seu orçamento e gerir a sua receita sem a intervenção da administração direta.

A autonomia orçamentária não diz respeito somente à prerrogativa de a agência reguladora elaborar o seu orçamento e encaminhar ao governo do estado da Bahia. A sua eficácia passa pela necessária execução do orçamento elaborado, impedindo contingenciamentos oriundos do governador do estado ou dos seus auxiliares diretos como secretários da fazenda e do planejamento.

Analisando os relatórios anuais de gestão elaborados pela AGERBA e entregues ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), nos exercícios financeiros de 2014 a 2019, constata-se que o estado, por meio da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ/BA), efetuou diversos contingenciamentos orçamentários mediante a não liberação de rubricas orçamentárias, mesmo quando a AGERBA apresentava superavit, como se observa *in verbis*:

Ao final do exercício financeiro, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 10.469.000,00 (dez milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil reais), que corresponde à diferença entre a despesa orçada e a despesa liquidada. Essa economia é justificada em parte, pelo contingenciamento das despesas de custeio e manutenção através do Decreto 14.710, de 14/08/2013 e do Decreto 15.624, de 29/10/2014 que refere-se à transição do Governo. Somado a isso, tivemos situações em que a SEFAZ não realizou as Concessões de Cotas Financeiras o que inviabilizou a execução orçamentária da Agência. [...] O ano de 2014 foi muito difícil para o Governo da Bahia, fato esse que fez com

¹² Art. 55 - O recurso será dirigido à Câmara Superior de Julgamento de Recursos de Infrações, órgão criado pela Lei nº 11.378, de 18 de fevereiro de 2009, que, depois de exarar parecer, remeterá os autos para a Diretoria da AGERBA, que proferirá decisão em regime de colegiado, encerrando a instância administrativa.

que não conseguíssemos executar todas as nossas atividades como haviam sido planejadas. Algumas delas foram suspensas e outras realizadas em ritmo menos acelerado, em razão do contingenciamento a que nos foi imposto. [...] Em função das dificuldades financeiras enfrentadas em 2014, e com o contingenciamento das despesas, a execução orçamentária e financeira das ações orçamentárias constantes do Programa de Governo foi atingida. Aliado a isso, foi encontrado morosidade nos processos internos da SUCAB, fazendo com que a reforma da sede da Agência que deveria ter ocorrido em 2014, fosse transferida para 2015. Ainda nos deparamos com algumas Ações Orçamentárias que não tiveram seus pagamentos realizados, uma vez que a SEFAZ não liberou as Custas de Concessão Financeira. (AGERBA, 2015, p. 11, 18 e 22).

Ao final do exercício financeiro, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 3.365.529,79 (três milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e vinte e nove reais e setenta e nove centavos), que corresponde à diferença entre a despesa orçada e a despesa liquidada. Essa economia é justificada em parte a situações em que a SEFAZ não realizou as Concessões de Cotas Financeiras o que inviabilizou a execução orçamentária da Agência. [...] O ano de 2015 também foi muito difícil para o Governo da Bahia, fato esse que fez com que não conseguíssemos executar todas as nossas atividades como haviam sido planejadas. Algumas delas foram suspensas e outras realizadas em ritmo menos acelerado, em razão do contingenciamento a que nos foi imposto. (AGERBA, 2016, p. 11 e 17).

Ao final do exercício financeiro, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 10.714.859,11 (dez milhões, setecentos e quatorze mil, oitocentos e cinquenta e nove mil, e onze centavos), que corresponde à diferença entre a despesa orçada e a despesa liquidada. Essa economia é justificada em parte a situações em que a SEFAZ não realizou as Concessões de Cotas Financeiras o que inviabilizou a execução orçamentária da Agência. [...] O ano de 2016 também foi muito difícil para o Governo da Bahia, fato esse que fez com que não conseguíssemos executar todas as nossas atividades como haviam sido planejadas. Algumas delas foram suspensas e outras realizadas em ritmo menos acelerado, em razão do contingenciamento a que nos foi imposto. (AGERBA, 2017, p. 11 e 18).

Ao final do exercício financeiro, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 15.337.813,70 (quinze milhões, trezentos e trinta e sete mil, oitocentos e treze reais e setenta centavos), que corresponde à diferença entre a despesa orçada e a despesa liquidada. Essa economia é justificada em parte a situações em que a SEFAZ não realizou as Concessões de Cotas Financeiras o que inviabilizou a execução orçamentária da Agência. [...] O ano de 2017 também foi muito difícil para o Governo da Bahia, fato esse que fez com que não conseguíssemos executar todas as nossas atividades como haviam sido planejadas. Algumas delas foram suspensas e outras realizadas em ritmo menos acelerado, em razão do contingenciamento a que nos foi imposto, assim como a não realização das Concessões de Cotas Financeiras por parte da SEFAZ. (AGERBA, 2018, p. 10 e 14).

Ao final do exercício financeiro, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 19.557.666,40 (dezenove milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e sessenta e seis reais e quarenta centavos), que corresponde à

diferença entre a despesa orçada e a despesa liquidada. Essa economia é justificada em parte a situações em que a Secretaria da Fazenda - SEFAZ não realizou as Concessões de Cotas Financeiras o que inviabilizou a execução orçamentária da Agência. [...] O ano de 2018 também foi muito difícil para o Governo da Bahia, fato esse que fez com que não conseguíssemos executar todas as nossas atividades como haviam sido planejadas. Algumas delas foram suspensas e outras realizadas em ritmo menos acelerado, em razão do contingenciamento a que nos foi imposto, assim como a não realização das Concessões de Cotas Financeiras por parte da SEFAZ. (AGERBA, 2019, p. 12 e 16).

Ao final do exercício financeiro, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 4.657.250,09 (quatro milhões seiscentos e cinquenta e sete mil duzentos e cinquenta reais e nove centavos), que corresponde à diferença entre a despesa orçada e a despesa liquidada. Essa economia é justificada em parte a situações em que a Secretaria da Fazenda - SEFAZ não realizou as Concessões de Cotas Financeiras. [...] O ano de 2019 também foi muito difícil para o Governo da Bahia, fato esse que fez com que não conseguíssemos executar todas as nossas atividades como haviam sido planejadas. Algumas delas foram suspensas e outras realizadas em ritmo menos acelerado, em razão do contingenciamento a que nos foi imposto, assim como a não realização das Concessões de Cotas Financeiras por parte da SEFAZ, que também não deferiu nossas solicitações de créditos suplementares de excesso de arrecadação que tivemos ao longo do ano. (AGERBA, 2020, p. 12 e 16-17).

Os relatórios anuais elaborados pela AGERBA demonstram que a sua autonomia orçamentária não é respeitada pelo governo do estado da Bahia, tendo em vista os sucessivos contingenciamentos aliados à não concessão de cotas orçamentárias para que sejam implementadas as políticas públicas regulatórias. No que pese a legislação garantir a autonomia da AGERBA no momento da elaboração do seu orçamento, fato esse incontestado no presente trabalho, haja vista que a AGERBA elabora o seu próprio orçamento, verifica-se que a sua execução sofre forte intervenção da administração direta, inviabilizando o pleno funcionamento da autarquia especial.

Nesse diapasão, queda-se necessário destacar a situação vivida no exercício financeiro de 2019, em que a AGERBA incrementou a sua receita em cerca de quinze milhões de reais, por conta do aprimoramento da sua função fiscalizadora, mas a administração central impossibilitou o uso desse acréscimo de receita mediante travas orçamentárias, como bem exposto no relatório de gestão entregue ao TCE-BA:

Com o trabalho árduo da equipe no sentido de promover auditorias e reformulações nos setores envolvidos na arrecadação, foi possível realizar renegociações e cobranças com mais eficácia, culminando em um excesso de R\$ 15.357.059,92 (quinze milhões trezentos e cinquenta e sete mil cinquenta e nove reais e noventa e dois centavos) ao final do exercício.

Muito embora tenha obtido “economia orçamentária”, e logrado êxito em termos da arrecadação, a execução orçamentária e financeira da AGERBA vem sendo prejudicada, seja quando as solicitações de crédito suplementar por incorporação de excesso de arrecadação não são deferidas pela SEFAZ, ou pelo fato dos seus pedidos de Concessão de Cotas Financeiras à SEFAZ não serem atendidos em diversas ocasiões.

[...]

Como observado no item 2.1, Análise da execução orçamentária e financeira, a Agerba apresentou ao longo de 2019 um excesso de arrecadação na ordem de R\$15.000.000,00, entretanto não conseguiu honrar com todos os seus compromissos financeiros e em diversos momentos tendo que priorizar alguns processos em detrimento a outros, em razão da indisponibilidade de recurso orçamentário. Ainda que tenha realizado os lançamentos de créditos suplementares de recursos provenientes da Incorporação do Excesso de Arrecadação, alguns foram indeferidos pela SEFAZ. Dessa forma, como explicitado acima, acabou por comprometer a viabilização de algumas metas. A SEFAZ, tendo aprovado as solicitações de crédito, teríamos conseguido implantar ou iniciado a aquisição do Sistema de Transporte, abarcada pela Ação Orçamentária 1096 – Implantação de Sistema Único de Gestão de Serviço Público Regulado; ter iniciado as obras de reforma do Polo Regional da Agerba/Sede, integrante da Ação Orçamentária 1221 – Recuperação de Unidade da Agerba, assim como cumprir com as nossas obrigações e descentralizar os créditos a favor da Polícia Militar, que nos apoia nas operações de combate ao transporte irregular de passageiros em diversos pontos do estado da Bahia, financiada pela Ação Orçamentária 2439 – Fiscalização de Serviço Público Regulado. (AGERBA, 2020, p. 12 e 23).

Reiterar as disposições legislativas acerca da autonomia da agência reguladora no momento da formação do orçamento não resolverá o problema, pois a intervenção indevida encontra-se na execução do orçamento. Dessa forma, os diretores da agência, caso gozassem efetivamente da autonomia funcional, deveriam acionar o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) ou o Poder Judiciário para evitar sucessivos contingenciamentos do seu orçamento que levam à não execução das políticas públicas regulatórias. Contudo, a ausência de mandato, aliada à possibilidade de exoneração *ad nutum*, implica a ausência de defesa enfática dos diretores da agência em prol da fidedigna execução orçamentária, inviabilizando o desenvolvimento das atividades da AGERBA.

Além da violação da autonomia orçamentária, os relatórios de gestão dos exercícios financeiros de 2016, 2018 e 2019 evidenciam a afronta à autonomia financeira, pois o governador do estado da Bahia utilizou-se das receitas oriundas da fiscalização e das concessões administradas pela AGERBA para fins diversos à manutenção da agência reguladora estadual, impactando o poder de investimento da autarquia especial, assim como a manutenção das suas atividades básicas.

Em 2014, foi criado o Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT), por meio da

Lei nº 13.207, tendo como objetivo o investimento na área de logística e transporte, discriminando-se a sua receita no artigo 7º, §2º, *in verbis*:

Art. 7º - Fica instituído o Fundo Estadual de Logística e Transportes, de natureza contábil-financeira, destinado à melhoria da infraestrutura de logística e transporte do Estado da Bahia, mediante construção, manutenção e recuperação de infraestruturas de logística e transportes.

§ 1º - O Fundo previsto no caput deste artigo será vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura - SEINFRA, a quem competirá a sua gestão.

§ 2º - Constituem receitas do Fundo Estadual de Logística e Transportes:

I - recursos do Tesouro Estadual, através de transferências à conta do Orçamento Geral do Estado, nos termos do § 3º deste artigo;

II - auxílios, subvenções e contribuições de entidades públicas ou privadas;

III - doações e legados;

IV - outros recursos a ele destinados;

§ 3º - O Orçamento Geral do Estado fixará o montante dos recursos destinados ao Fundo em cada exercício financeiro.

§ 4º - Os recursos do Fundo destinam-se exclusivamente a investimentos. (BAHIA, 2014).

Contudo, em 2016 promulgou-se a Lei nº 13.556, alterando a receita do FELT, incluindo-se os valores, além de desvincular as receitas do supracitado fundo aos investimentos em logística e transporte, modificando a redação do artigo 7º da Lei nº 13.207/2014:

Art. 7º - Fica instituído o Fundo Estadual de Logística e Transportes, de natureza contábil-financeira, destinado à melhoria da infraestrutura de logística e transporte do Estado da Bahia, mediante construção, manutenção e recuperação de infraestruturas de logística e transportes.

§ 1º - O Fundo previsto no caput deste artigo será vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura - SEINFRA, a quem competirá a sua gestão.

§ 2º - Constituem receitas do Fundo Estadual de Logística e Transportes:

I - recursos do Tesouro Estadual, através de transferências à conta do Orçamento Geral do Estado, nos termos do § 3º deste artigo;

II - auxílios, subvenções e contribuições de entidades públicas ou privadas;

III - doações e legados;

IV - 100% (cem por cento) do produto da arrecadação proveniente da utilização da faixa de domínio das rodovias estaduais e das respectivas ações de fiscalização;

V - 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação proveniente das penalidades aplicadas pelo órgão executivo rodoviário do Estado da Bahia, conforme disposto no art. 21 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;

VI - valores provenientes de aplicações financeiras dos recursos do Fundo;

VII - transferências do Estado, relativas a 30% (trinta por cento) do produto da receita das taxas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços públicos, arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, conforme disposto no § 2º do art. 9º da Lei nº 6.417, de 31 de agosto de 1992;

VIII - valores provenientes das outorgas de concessões e permissões de infraestrutura e serviços de transporte rodoviário, hidroviário e aeroviário arrecadados pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de

Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA;
 IX - contribuições de melhoria decorrentes de benefícios advindos a imóveis em razão da execução de obras públicas previstas no caput deste artigo;
 X - outros recursos a ele destinados.
 § 3º - O Orçamento Geral do Estado fixará o montante dos recursos destinados ao Fundo em cada exercício financeiro.
 § 4º - Revogado. (BAHIA, 2016).

Observa-se que o inciso VII estabelece que a totalidade dos recursos advindos das outorgas de concessões e permissões sob responsabilidade da AGERBA deixariam de ficar sob a gestão da autarquia de regime especial e passariam automaticamente a pertencer ao FELT, gerido exclusivamente pela Secretaria Estadual de Infraestrutura (SEINFRA).

A violação da autonomia é patente, em face do esvaziamento da capacidade financeira da agência reguladora, transferindo-se parte significativa da sua receita para a administração direta. O relatório de gestão do exercício financeiro de 2016 trouxe o impacto dessa alteração legislativa e o prejuízo causado à AGERBA:

Assim sendo, doravante a assinatura do TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTE DE CONDUTA – TAC Nº 02/2015, celebrado em Setembro de 2015, onde prevê o pagamento de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a título de outorga para cada Linha, e também para cada Serviço, impactou diretamente na perda de receita por parte da Agerba. Desta forma, cerca de R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões) estão sendo repassados pra o FELT, entre 2016 e 2017, referentes à outorga destas concessões que foram renovadas. Outra fonte de receita impactada, que está sendo repassada mensalmente para o FELT são os títulos emitidos referentes às concessões de terminais que no ano de 2016 perfizeram um total de R\$5.457.747,52 (cinco milhões, quatrocentos e cinqüenta e sete mil, setecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos). Em 2016 foi transferido para o FELT o montante de R\$12.860.401,17 (doze milhões, oitocentos e sessenta mil, quatrocentos e um reais e dezessete centavos), o que representou perda de receita da AGERBA. (AGERBA, 2016, p. 12).

Tal prática persistiu no exercício financeiro de 2018, causando efeitos deletérios à gestão financeira da AGERBA, nos termos do relatório de gestão endereçado ao Tribunal de Contas do estado da Bahia:

Somado a isso, através da Lei Nº 13.556 que altera o Fundo Estadual de Logística e Transportes - FELT, houve a redução de receita na Fonte 213 (Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta) a partir do momento em que é obrigada a transferir mensalmente os valores provenientes das outorgas de concessões e permissões de infraestrutura e serviços de transporte rodoviário, hidroviário e aeroviário arrecadados pela Agerba, para o referido fundo. Totalizando em 2018, o montante de R\$8.846.126,47 (oito milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos).
 [...]

Portanto, após essa queda na arrecadação das duas fontes, a Agerba vem encontrando dificuldades em honrar seus compromissos financeiros e em diversos momentos tendo que priorizar alguns processos em detrimento a outros, em razão da indisponibilidade de recursos financeiros, teve que realizar créditos suplementares de recursos provenientes do Superávit Financeiro acumulado ao longo dos anos, onde alguns foram indeferidos pela SEFAZ, ainda que possuíssem saldo de superávit financeiro. Dessa forma, como explicitado acima, acabou por comprometer a viabilização de algumas metas, a exemplo da Aquisição do Sistema de Transporte, integrante da Ação Orçamentária 1096 – Implantação de Sistema Único de Gestão de Serviço Público Regulado. (AGERBA, 2019, p. 23).

A prática implementada pelo chefe do poder executivo estadual, com a complacência da Assembleia Legislativa do estado da Bahia, uma vez que a Lei nº 13.556/2016 tramitou nessa casa, evidencia a patente violação à autonomia financeira, pois a administração direta esvaziando uma das suas principais fontes de custeio apropriou-se da receita própria da agência reguladora.

A violação da autonomia orçamentária e financeira repete-se em todo exercício financeiro, levando ao sucateamento da atividade regulatória da agência reguladora estadual, como reconhecida por ela própria nos relatórios de gestão entregues ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), desconfigurando, assim, a natureza jurídica da AGERBA, uma vez que ela se aproxima cada vez mais de um órgão de governo e não um órgão de estado.

4.1.4 A autonomia administrativa da AGERBA

O último elemento a ser analisado no que tange à autonomia reforçada da AGERBA em face do chefe do poder executivo estadual corresponde à verificação da existência ou não da autonomia administrativa da agência reguladora.

A análise da legislação da AGERBA evidencia que a autonomia administrativa sofre restrições de toda espécie desde a existência de um regimento interno elaborado pelo chefe do poder executivo estadual até a necessidade de autorização do secretário de estado para a celebração de contratos.

O primeiro ponto que merece destaque consiste na elaboração do regimento interno pelo governador do estado da Bahia por meio do Decreto estadual nº 7.426/98, sendo que até a presente data o supracitado decreto consiste no regimento interno da agência reguladora. No primeiro momento poder-se-ia admitir a confecção do regimento interno da agência pela administração direta estadual, pois a AGERBA fora criada no primeiro ciclo de agências reguladoras, estando o tema ainda incipiente no ordenamento jurídico nacional, albergando-se

uma atuação mais proativa do governo estadual para estruturar a autarquia de regime especial.

Contudo, a manutenção do regimento interno original depois de 24 anos evidencia a submissão da agência reguladora estadual ao poderio emanado do chefe do poder executivo.

Não é por outro motivo que há previsão normativa expressa condicionando qualquer alteração no regimento interno à decisão final do governador do estado da Bahia¹³, comprovando-se que o intuito de instituir um regimento interno mediante decreto do chefe do poder executivo estadual era esvaziar a autonomia administrativa dos diretores autárquicos. Uma vez que o regimento interno foi instituído pelo governador e o colegiado da AGERBA ficou impossibilitado de nele promover alterações, salvo a aprovação do chefe do poder executivo, inviabiliza-se a autonomia administrativa.

A interferência indevida do chefe do poder executivo não fica restrita ao âmbito da configuração jurídica da AGERBA, mas apresenta-se também no aspecto da estrutura administrativa, avançando no âmbito do setor de recursos humanos e contrato.

O artigo 7, X, do regimento interno¹⁴ estabelece que o afastamento dos servidores do país para desenvolvimento de atividades técnicas e aperfeiçoamento profissional somente pode ocorrer mediante a aprovação do Secretário Estadual de Energia, Transportes e Comunicações, correspondente hoje à Secretaria de Infraestrutura, à qual a AGERBA é vinculada. A autonomia fica mitigada, pois cabe unicamente ao colegiado da agência reguladora deliberar acerca do setor de recursos humanos, afastando-se a interferência indevida da administração central.

A submissão à vontade dos auxiliares do governador é constatada na gestão dos contratos administrativos firmados pela AGERBA, pois o artigo 17, I, “k”, do regimento interno¹⁵ dispõe que a AGERBA somente poderá contratar por meio de dispensa de licitação

¹³ Art. 7º - À Diretoria da AGERBA, em regime de colegiado, constituída pelo Diretor Executivo e os 02 (dois) Diretores Gerais, compete analisar, discutir e decidir, em instância superior, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

[...]

XI. examinar e aprovar o Regimento da AGERBA e suas alterações;

[...]

Parágrafo único - As deliberações relativas às matérias indicadas nos incisos V, VI, VIII, IX e XI deste artigo, serão submetidos, entre outras, na forma da lei, à decisão final do Governo do Estado

¹⁴ Art. 7º - À Diretoria da AGERBA, em regime de colegiado, constituída pelo Diretor Executivo e os 02 (dois) Diretores Gerais, compete analisar, discutir e decidir, em instância superior, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

[...]

X. autorizar o afastamento de servidores do País, para desempenho de atividades técnicas e de desenvolvimento profissional, mediante aprovação do Secretário de Energia, Transportes e Comunicações;

¹⁵ Art. 17 - Aos titulares de cargos de provimento temporário, além do desempenho das atividades dos sistemas

mediante a prévia submissão ao secretário estadual para aprovação da contratação. A qualificação da agência reguladora como uma autarquia de regime especial tem como objetivo dotar tal ente de uma autonomia maior em relação ao chefe do poder executivo, inclusive no âmbito da gestão administrativa, sendo inconcebível que os seus contratos passem por uma prévia autorização do governador ou dos seus secretários. Tal circunstância corrobora a ausência de autonomia material dos dirigentes autárquicos em relação à administração central, desconfigurando a natureza jurídica da AGERBA.

A solução para a violação da autonomia administrativa passa pela discussão e aprovação de um novo regimento interno pelo colegiado da AGERBA, saindo da zona de atuação do chefe do poder executivo. O novo regimento interno, nos moldes propostos no Apêndice B, aprovado por meio de resolução, disporia sobre a revogação do artigo 7, “x” e parágrafo único, assim como o artigo 17, I, “k”, efetivando-se a autonomia administrativa.

4.2 AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DA BAHIA (AGERSA)

A Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA) foi criada pela Lei nº 12.602 em 29 de novembro de 2012, tendo como objetivo regular o sistema de saneamento básico estadual, assim como fiscalizá-lo, na esteira do quanto determinado pela política estadual de saneamento básico. A AGERSA substituiu a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (CORESAB), criada pela Lei nº 11.172/08, alinhando-se à Lei federal nº 11.445/07 que instituiu as diretrizes do saneamento básico.

O regimento interno da AGERSA foi editado em 2013, por meio da Resolução nº 001/2013 da supracitada agência reguladora, sendo esse um ponto positivo para a autarquia especial, pois, ao contrário da AGERBA, a confecção do regimento interno fora feita pelos seus próprios diretores, representando um avanço em relação à autonomia da agência perante o chefe do poder executivo estadual.

A agência reguladora de saneamento básico do estado da Bahia possui dois órgãos deliberativos, quais sejam, conselho consultivo e diretoria, nos termos do artigo 8º da Lei nº

estaduais definidas em legislação própria, cabe o exercício das atribuições gerais e específicas a seguir indicadas:
I. Diretor Executivo:

[...]

k) submeter ao Secretário de Energia, Transportes e Comunicações, os processos de dispensas de licitações, observada a legislação específica;

12.602/12. A ouvidora, no que pese não ser subordinada hierarquicamente aos dois órgãos deliberativos supracitados, não pode ser classificada como órgão deliberativo, haja vista que atua na interface entre os consumidores e a autarquia especial sob comento.

O conselho consultivo é formado pelos membros da Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), tendo como competência temas acerca da regulação do serviço de saneamento básico, próprios de sua função de órgão superior de representação e participação da sociedade, entre eles, aqueles relacionados à qualidade do serviço prestado, regulação técnica, universalização do serviço, regras tarifárias, eficiência na prestação do serviço e atendimento ao usuário (AGERSA, 2014).

A diretoria, por sua vez, é formada por um diretor-geral, um diretor de normatização e um diretor de fiscalização, sendo a instância final decisória da AGERSA atuando de forma colegiada, nos termos do artigo 7º da Resolução AGERSA nº 001/2013.

Verificado a estrutura da agência reguladora em questão, passa-se à análise da autonomia perante a administração direta.

4.2.1 A autonomia dos diretores da AGERSA perante o chefe do poder executivo do estado da Bahia

Conforme visto, a AGERSA foi criada 14 anos depois da instituição da AGERBA por um governo de espectro político diverso do então em curso, no ano 1998, levando à conclusão de que os erros cometidos no passado não se repetiriam nessa nova agência reguladora.

Contudo, a análise da lei de criação da agência reguladora de saneamento, assim como o seu regimento interno, evidencia que, no tocante à autonomia dos diretores da agência reguladora em face do chefe do poder executivo estadual, ocorreu o retrocesso que será demonstrado no presente tópico.

O primeiro elemento que se leva em consideração para constatar a efetiva autonomia dos dirigentes consiste na estipulação de um mandato para eles, desvinculando-os dos mandatos dos governadores, como já foi exposto no tópico 3.3.

Entretanto, assim como na AGERBA, a lei que criou a AGERSA não previu mandato para os seus diretores, nos termos do artigo 13 que dispõe *in verbis*: “Os cargos da Diretoria da AGERSA serão de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo.” (BAHIA, 2012). O artigo 11 da supracitada lei apenas informa que os diretores serão nomeados pelo governador do estado da Bahia, devendo ser observadas simultaneamente as seguintes condições: a) reputação ilibada e idoneidade moral, b) notável saber jurídico, econômico,

administrativo ou técnico em área sujeita ao exercício do poder regulatório da AGERSA.

Durante o processo legislativo fora proposta pela liderança da minoria da Assembleia Legislativa do estado da Bahia a Emenda nº 006/2012 estipulando o mandato de dois anos para os dirigentes, porém a supracitada emenda fora reprovada no plenário da casa legislativa, mantendo-se a redação original do projeto de lei que não estipulava mandato.

Observa-se que não há nenhuma menção ao mandato dos diretores, sendo que a omissão legislativa foi reproduzida no regimento interno da AGERSA, pois o artigo 35¹⁶ somente afirma que os diretores da agência reguladora serão nomeados pelo governador do estado da Bahia.

Analisando-se o histórico dos diretores-gerais da AGERSA constata-se a efetiva ausência de mandato, tendo cada um dos diretores exercido o cargo por períodos díspares, evidenciando a submissão dos diretores ao mando do governador do estado da Bahia, descaracterizando-se a natureza jurídica da agência reguladora.

Em 12 de setembro de 2013, o governador Jaques Wagner nomeou o Senhor Carlos Henrique de Azevedo Martins para o cargo de diretor-geral da AGERSA, onde ele permaneceu até a data de 6 de janeiro de 2015, totalizando um ano e três meses, tendo o seu mandato abrangido o segundo mandato do governador Jaques Wagner (2011/2014) e os primeiros dias do primeiro mandato do governo Rui Costa (2015/2018) (AGERSA, 2016).

Por sua vez, o governador Rui Costa nomeou o Senhor Rogerio dos Santos Costa diretor-geral no dia 14 de maio de 2015 permanecendo ele no cargo até dia 2 de junho de 2016, somando um período de 11 meses (AGERSA, 2017).

Em 21 de junho de 2016, o governador Rui Costa nomeou o Senhor Walter Antonio de Oliveira Junior para o cargo de diretor-geral da AGERSA, estando ele no exercício do cargo até a presente data, ou seja, por seis anos ininterruptos, comprovando-se a total ausência de mandato dos diretores da agência reguladora estadual e causando grave prejuízo para o microsistema regulatório (AGERSA, 2017).

O segundo elemento que deve ser observado consiste na prévia aprovação pela Assembleia Legislativa dos diretores nomeados pelo governador. A lei criadora da AGERSA e do seu regimento interno não estabelece a necessidade de prévia aprovação pelo poder legislativo determinando que a nomeação do governador é suficiente para que os diretores tomem posse no cargo.

¹⁶ Art. 35 - O Diretor Geral, o Diretor de Normatização, o Diretor de Fiscalização e o Ouvidor da AGERSA serão nomeados pelo Governador do Estado.

Durante a tramitação na Assembleia Legislativa do Projeto de lei nº 19.964/2012, que deu origem à lei instituidora da AGERSA, foi proposta a Emenda nº 06/2012 pela liderança da minoria, tendo como objetivo incluir a obrigatoriedade de sabatina dos indicados pelo Poder Legislativo e votação do plenário para a aprovação ou não. Contudo, a emenda legislativa não foi aprovada, mantendo-se inalterado o projeto de lei enviado pelo chefe do poder executivo, em patente retrocesso na legislação regulatória.

Na época, deputados da oposição ao governo vigente manifestaram-se na mídia local (FRANCO, 2012; LIMA, 2012; MENDES, 2012)¹⁷ afirmando que o projeto de lei estava em descompasso com o modelo das agências reguladoras federais, devendo o poder executivo rever o seu projeto de lei com o intuito de aprimorá-lo, fato este que não aconteceu, consolidando um posicionamento que privilegia o chefe do poder executivo em detrimento da autonomia reforçada das agências reguladoras.

A não coincidência de mandatos consiste no terceiro elemento para verificar se os dirigentes das agências reguladoras possuem efetivamente autonomia perante a administração direta, porém, no caso concreto, não há como verificar tal elemento, haja vista que sequer há mandato para os diretores da AGERSA, inviabilizando-se, assim, a alternância dos mandatos.

Por fim, a impossibilidade de exoneração dos diretores da agência reguladora deveria ser de observância obrigatória em todos os órgãos com essa natureza jurídica. Contudo, a lei que criou a AGERSA estabelece de forma expressa a possibilidade de exoneração *ad nutum* dos diretores da agência, nos termos do artigo 13 que afirma serem de livre nomeação e *exoneração* os cargos de diretoria da AGERSA.

O retrocesso legislativo nesse ponto é evidente, pois a lei criadora da AGERBA estabelecia a possibilidade de destituição dos dirigentes se eles estivessem colocando em risco a autonomia da agência ou a sua integridade, possibilitando uma ação do chefe do poder executivo para exonerar o diretor que contrariasse os seus interesses.

A legislação da AGERSA deixa claro que os diretores podem ser livremente exonerados independentemente do motivo que fundamente tal ato, desconfigurando, por completo, a natureza jurídica da agência reguladora, haja vista que nenhum diretor terá sua autonomia preservada, transformando a agência em um órgão de governo ao invés de ser um órgão de

¹⁷<https://www.bnews.com.br/noticias/politica/47530-oposicao-tenciona-e-arranca-acordo.html>;
<https://www.bahianoticias.com.br/noticia/125852-oposicao-pede-vista-e-criacao-da-agersa-e-adiada.html>;
<https://www.bahiaja.com.br/politica/noticia/2012/11/13/alba-vota-pl-que-cria-agersa-e-oposicao-diz-um-aparelhamento-estatal,53911,0.html>.

estado.

A solução para esse problema passa pela propositura de um projeto de lei modificando o artigo 13 da Lei nº 12.602/12 nos termos do Apêndice C, estabelecendo que os diretores serão nomeados para o exercício do cargo por um período certo e determinado. Em face do princípio federalista, assim como a inexistência de uma lei geral das agências reguladoras, o ente federativo tem a liberdade de estabelecer o mandato dos diretores da agência reguladora sem se vincular a nenhum prazo específico. Contudo, buscando harmonizar a legislação em torno do tema, entende-se que o prazo a ser instituído para os diretores da AGERSA deva ser de cinco anos, equiparando-se ao mandato dos diretores das agências reguladoras federais. Além da alteração na lei que instituiu a AGERSA, queda-se necessária a modificação do regimento interno, adequando-o ao novo preceito normativo proposto.

Destaca-se que além da inclusão do mandato de cinco anos, faz-se mister revogar a disposição acerca da livre exoneração dos diretores, além de acrescentar a necessidade da prévia aprovação dos diretores pela Assembleia Legislativa do estado da Bahia e não coincidência dos seus mandatos.

Há de se incluir um artigo trazendo expressamente as hipóteses de perda do cargo de diretor, fundadas em critérios objetivos e em compasso com o modelo de agência reguladora vigente no país, sendo necessária a instauração de prévio processo administrativo, efetivando-se o devido processo legal.

Com as modificações legislativas propostas, consolidadas no Apêndice C, a autonomia dos diretores da AGERSA em face do chefe do poder executivo estadual será garantida, efetivando-se a agência reguladora na sua essência.

4.2.2 A autonomia decisória da AGERSA

A autonomia decisória da agência reguladora de saneamento básico sofreu uma involução em relação à legislação estadual atinente à matéria, haja vista que o seu regimento interno possibilita o recurso hierárquico impróprio ao chefe do poder executivo estadual.

Conforme exposto no ponto 4.1.2 a posição legislativa acerca da impossibilidade do recurso hierárquico impróprio na AGERBA consolidou-se ao longo dos anos, uma vez que desde a lei que criou a supracitada agência reguladora até a última alteração legislativa, ocorrida em 2011, solidificou-se o posicionamento acerca de a diretoria da agência ser a última instância decisória, quedando-se impossível a interposição de recurso para o governador do estado da

Bahia.

Entretanto, mesmo a legislação estadual tendo consolidado posicionamento acerca da impossibilidade do recurso hierárquico impróprio, constata-se que a AGERSA posicionou-se em sentido contrário, causando um retrocesso legislativo acerca da matéria.

A Lei nº 12.602/2012, que instituiu a AGERSA, não traz nenhum dispositivo legal sobre o tema, uma vez que não afirma ser a diretoria da agência a última instância decisória, assim como não estipula a possibilidade do recurso hierárquico ao governador do estado da Bahia.

Contudo, o regimento interno da agência reguladora estadual, elaborado pelos próprios diretores, por meio da Resolução AGERSA nº 001/2013, traz a possibilidade de interposição de recurso em face das decisões proferidas pelo colegiado.

Inicialmente, o artigo 2º do regimento interno¹⁸ afirma que compete à AGERSA ser a instância decisional acerca dos conflitos existentes entre os prestadores de serviço e os usuários, no que tange ao serviço de saneamento básico.

Esse posicionamento, inclusive, é reiterado no artigo 7º, VI, do regimento interno¹⁹ ao afirmar que a diretoria, em regime colegiado, consiste na instância responsável por proferir decisão final no âmbito da agência reguladora, sendo a última instância recursal no tocante à regulação do serviço de saneamento básico no estado da Bahia.

Entretanto, o parágrafo primeiro do artigo 7º, contrariando a disposição expressa no inciso VI, traz a possibilidade de interposição de recurso para o governador do estado da Bahia ao afirmar: “§1º - As deliberações relativas às matérias indicadas nos incisos V, VI e VIII deste parágrafo, serão submetidos, entre outras, na forma da lei, à decisão final do Governador do Estado”. (BAHIA, 2013)

O preceito normativo em destaque esvazia por completo a autonomia decisória da AGERSA, uma vez que as decisões proferidas pela diretoria colegiada podem ser revistas pelo governador do estado da Bahia, subjugando, assim, a regulação do saneamento básico do estado à vontade do chefe do poder executivo estatal.

¹⁸ Art. 2º - À AGERSA, que tem como objetivo o exercício da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, dentro dos limites legais, compete: [...] XV – arbitrar e dirimir os conflitos envolvendo o prestador dos serviços e os usuários, atuando como instância administrativa definitiva;

¹⁹ Art. 7º - À Diretoria, em regime de colegiado, compete deliberar, em instância superior, sobre as matérias de competência da autarquia, bem como: [...] VI - proferir decisão final, no âmbito da AGERSA, servindo como instância administrativa recursal nos conflitos envolvendo o Poder Outorgante, prestadores de serviços públicos outorgados e os respectivos usuários;

Deve-se destacar que no caso específico da AGERSA o efeito deletério de tal medida é tamanho, pois a principal empresa sob a jurisdição da agência reguladora é a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), na qual o estado da Bahia possui 99,70% do capital total (EMBASA, 2022), sendo as tarifas estabelecidas pela AGERSA, assim como a resolução dos conflitos com os consumidores e a fiscalização da prestação da regularidade do serviço prestado.

A partir do momento em que as deliberações da AGERSA são passíveis de recurso para o governador do estado da Bahia pode-se criar uma série de conflitos de interesse, como bem destacado por Wildberger, Gilea e Spinola (2020, p. 359/360):

O chefe do Poder Executivo, ao atuar como instância recursal superior, no âmbito regulatório, assume os principais papéis na dinâmica da exploração do saneamento básico no Estado, haja vista que representa o ente estatal delegante da exploração da atividade econômica, possui plena gerência na empresa que explora a atividade econômica e ainda atua como julgador dos conflitos existentes entre esses dois entes e os consumidores, esvaziando, por completo, a atuação regulatória.

O serviço de saneamento básico não fica restrito à atividade de infraestrutura, sendo uma atividade com forte impacto social, cabendo à agência reguladora estipular metas de investimentos no aumento da rede de abastecimento, além de incremento na qualidade do serviço prestado, equalizando as tarifas com o escopo de não sobrecarregar a população hipossuficiente que deve ter acesso ao sistema sanitário.

Esse objetivo não será alcançado, caso o dispositivo que institua o recurso hierárquico impróprio continue vigente, pois, ao assumir a função de julgador dos conflitos existentes entre o Estado da Bahia x EMBASA x consumidor, os interesses do governo serão privilegiados em detrimento daqueles dos consumidores. Esse privilégio não ocorrerá por força de eventual desprezo dos governantes para com os interesses dos consumidores, evitando-se, assim, argumentos maniqueístas. Ocorrerá, pois, se houver um conflito estabelecido entre as três partes ou entre a prestadora de serviço e o consumidor, uma vez que, tendo o Estado da Bahia uma participação quase totalitária no capital social da prestadora de serviço, o seu interesse se confunde com o da empresa, desprezando-se, assim, os anseios dos consumidores.

A solução para o problema posto consiste na revogação da disposição regimental que permite a interposição de recurso hierárquico impróprio ao governador do estado da Bahia, em face do patente esvaziamento do poder decisional da agência reguladora, nos moldes do projeto de resolução contido no Apêndice D.

4.2.3 A autonomia financeira e orçamentária da AGERSA

O terceiro elemento inerente à autonomia das agências reguladoras em face da administração direta consiste na verificação do respeito ao orçamento elaborado pela autarquia

especial.

O estado da Bahia adotou o contingenciamento orçamentário como prática ordinária em relação às agências reguladoras. Conforme exposto no ponto 4.1.3, o orçamento da AGERBA é constantemente contingenciado, influenciando diretamente na atividade fiscalizadora, assim como na impossibilidade de investimento no aprimoramento do corpo técnico e da infraestrutura da agência, mesmo quando há excesso de arrecadação.

Analisando-se os relatórios de gestão elaborados pela AGERSA no período de 2017 a 2020, constata-se que a prática adotada pelo governo estadual permanece a mesma, efetuando-se sucessivos contingenciamentos, inviabilizando a implementação de políticas públicas e o pleno exercício da atividade reguladora em relação ao saneamento básico.

Nos anos de 2017 e 2020, a execução orçamentária ficou abaixo de 40% do programado inicialmente:

O valor mensal estimado para o exercício de 2017 foi de R\$ 944.000,00 (novecentos e quarenta e quatro mil reais) totalizando R\$ 11.328.000,00 (onze milhões, trezentos e vinte e oito mil reais), sendo realizado R\$ 11.433.850,83 (onze milhões, quatrocentos e trinta e três mil, oitocentos e cinquenta reais e oitenta e três centavos).

Conforme balancete mensal de verificação do exercício de 2016, emitido pelo Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças – FIPLAN, foi apurado um superávit financeiro de R\$ 44.965.468,92 (quarenta e quatro milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e noventa e dois centavos), dos quais foram incorporados ao exercício de 2017 o montante de R\$ 5.509.046,00 (cinco milhões, quinhentos e nove mil, quarenta e seis reais) totalizando um orçamento atual de R\$ 16.646.046,00 (dezesseis milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, quarenta e seis reais).

[...]

Do total orçado, foram empenhados R\$ 5.631.193,05 (cinco milhões, seiscentos e trinta e um mil, cento e noventa e três reais e cinco centavos), já incluindo as descentralizações concedidas que totalizaram R\$ 101.071,85 (cento e um mil, setenta e um reais e oitenta e cinco centavos), o que representa uma execução orçamentária de aproximadamente 33,44% (AGERSA, 2018, p. 9).

A arrecadação da AGERSA é oriunda de remuneração em contrapartida as suas atividades de regulação e fiscalização, conforme resolução CORESAB números 001/2010 e 002/2010, válidas para a AGERSA, de acordo com a determinação do art. 22 da lei nº 12.602/2012. O recurso é depositado mensalmente pela prestadora (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa)). O valor estimado para o exercício de 2020, foi de R\$ 14.327.248,80 (quatorze milhões, trezentos e vinte e sete mil, duzentos e quarenta e oito reais e oitenta centavos), porém só foi repassado pela prestadora, o valor de R\$ 14.089.001,58 (quatorze milhões, oitenta e nove mil, um real e cinquenta e oito centavos).

[...]

De total orçado para 2020, foi empenhado o valor de R\$ 5.930.680,58 (cinco milhões, novecentos e trinta mil, seiscentos e oitenta reais e cinquenta e oito centavos) já incluídas as descentralizações concedidas que totalizaram R\$ 96.560,94 (noventa e seis mil, quinhentos e sessenta reais e noventa e quatro centavos), o que representa uma execução orçamentária de 39,15%. (AGERSA, 2021, p. 10-11).

Por sua vez, no exercício financeiro de 2018 houve a execução orçamentária abaixo de 50% da programação efetuada pela agência reguladora:

A arrecadação da AGERSA é oriunda de remuneração em contrapartida as suas atividades de regulação e fiscalização, conforme Resolução CORESAB nº 002 de 05 de maio de 2010. O recurso é depositado mensalmente pelo prestador (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa)). O valor estimado para o exercício de 2018, foi de R\$ 12.432.000,00 (doze milhões, quatrocentos e trinta e dois mil reais), sendo realizado R\$ 12.566.755,01 (doze milhões, quinhentos e sessenta e seis mil setecentos e cinquenta e cinco reais e um centavo).

[...]

Do total orçado, foram empenhados R\$ 6.909.641,23 (seis milhões, novecentos e nove mil, seiscentos e quarenta e um reais e vinte e três centavos), já incluindo as descentralizações concedidas que totalizaram R\$ 134.485,97 (cento e trinta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e noventa e sete centavos), o que representa uma execução orçamentária de, aproximadamente, 44,8%. Conforme Balancete Mensal de Verificação do exercício de 2017, emitido pelo Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças - FIPLAN, foi apurado um superávit financeiro de R\$ 51.818.516,65 (cinquenta e um milhões, oitocentos e dezoito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos), dos quais foi incorporado ao exercício de 2018 o montante de R\$ 2.980.000,00 (dois milhões, novecentos e oitenta mil reais) totalizando um orçamento atual de R\$ 15.412.000,00 (quinze milhões, quatrocentos e doze mil reais). (AGERSA, 2019, p. 8-9).

Somente no exercício financeiro de 2019 que a execução orçamentária da AGERSA ultrapassou 50% do orçamento estipulado, mas na contramão da suposta autonomia orçamentária que deveria vigorar na autarquia especial:

A arrecadação da AGERSA é oriunda de remuneração em contrapartida as suas atividades de regulação e fiscalização, conforme Resolução Agersa nº 002 de 05 de maio de 2010. O recurso é depositado mensalmente pelo prestador (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa)). O valor estimado para o exercício de 2019, foi de R\$ 13.832.843,64 (treze milhões, oitocentos e trinta e dois mil, oitocentos e quarenta e três reais e sessenta e quatro centavos). Houve durante o ano de 2019 a repartição da receita referente à remuneração Regulatória do município de Feira de Santana na razão 50% e 50% entre a Agersa e a recém-criada ARFES – Agência Reguladora de Feira de Santana. O valor estimado passou para 13.430.511,47 (Treze milhões, quatrocentos e trinta mil quinhentos e onze reais e quarenta e

sete centavos).

Do total orçado, foram empenhados R\$ 7.644.820,13 (Sete milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e vinte reais e treze centavos), já incluindo as descentralizações concedidas que totalizaram R\$ 418.054,25 (Quatrocentos e dezoito mil, cinquenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), o que representa uma execução orçamentária de, aproximadamente, 56,98%. (AGERSA, 2020, p. 8-9).

Os relatórios de gestão elaborados pela AGERSA demonstram que a execução orçamentária ficou abaixo de 50% do orçamento estabelecido, durante três anos, tendo ultrapassado esse patamar em apenas um ano, evidenciando a supressão da autonomia orçamentária, o que leva à inviabilização das atividades da agência reguladora.

Jordão e Ribeiro (2017, p. 187-189) analisando as hipóteses de desestruturação de uma agência reguladora no âmbito federal, constataram que um dos mecanismos utilizados pelo chefe do poder executivo consiste justamente nos contingenciamentos orçamentários, mesmo quando há excesso de arrecadação, merecendo destaque o raciocínio empregado.

Acontece que, no âmbito da União, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, o “Princípio da Unidade Orçamentária” tem sido interpretado como exigência de que todos os recursos arrecadados pela agência voltem para a conta única da União.¹² Assim, ficam dependentes de realocação orçamentária para retornar à agência. Está aí a oportunidade para barrar esta transferência. Basta prever, nas rubricas destinadas às agências na proposta de orçamento anual, – que em tese lhes devolveria, por meio da alocação orçamentária anual os valores que arrecadou no último ano – montantes menores que os arrecadados. [...] Depois disso, você ainda poderá contingenciar esses recursos. Segundo levantamento da entidade Contas Abertas, entre 2010 e 2015, anos do Governo de Dilma Rousseff, o orçamento total previsto para as agências era de R\$ 57 bilhões. No entanto, apenas R\$ 19,3 bilhões foram efetivamente liberados e gastos.¹³ Em 2016, a ANEEL havia estimado orçamento de R\$ 200 milhões. O Governo aprovou a metade: R\$ 100 milhões. Na sequência, dois Decretos reduziram ainda mais o valor: primeiro para R\$ 90 milhões e depois para R\$ 44 milhões – ou seja, menos de um quarto do valor inicialmente proposto pela agência e cerca de um décimo do que a própria agência arrecadara no ano anterior.¹⁴ No caso da ANEEL, o orçamento terminou por ser reestabelecido para R\$ 120 milhões¹⁵; mas com o contingenciamento, as agências precisaram cortar gastos e até mesmo descontinuar serviços e atividades essenciais, como a fiscalização dos serviços. Foi o que aconteceu recentemente com ANAC, ANATEL e ANEEL.

O contingenciamento do orçamento consiste na principal ofensa à autonomia orçamentária das agências reguladoras, inviabilizando a plena atividade delas, devendo ser coibida mediante uma atuação enérgica dos dirigentes no âmbito do Tribunal de Contas do

Estado da Bahia (TCE/BA) e do Poder Judiciário, buscando o respeito ao orçamento pré-estabelecido pela agência.

4.2.4 A autonomia administrativa da AGERSA

Em relação à autonomia administrativa da AGERSA, constata-se que houve uma evolução da novel agência reguladora em relação à AGERBA, tendo em vista que o seu regimento interno fora elaborado pela própria diretoria, afastando-se do modelo da AGERBA no qual o regimento interno se deu por força de um decreto do governador do estado da Bahia.

A confecção do regimento interno pelo órgão deliberativo máximo da agência reguladora consiste em uma importante vitória para a autonomia administrativa, pois os diretores estabeleceram a regulamentação da sua estrutura administrativa, judicante, pessoal, institucional, afastando-se de interferências indevidas do chefe do poder executivo.

Contudo, mesmo tendo o regimento interno sido elaborado pela diretoria, constata-se que um dispositivo regimental vilipendia a autonomia administrativa da agência.

O artigo 7º da resolução AGERSA nº 001/2013²⁰ ao tratar das competências da diretoria traz no seu parágrafo primeiro a possibilidade de submissão das diretrizes básicas da agência reguladora, programação anual de suas atividades, bem como planos, programas e projetos à decisão final do governador do estado da Bahia.

Observa-se que a designação da decisão final ao chefe do poder executivo das diretrizes básicas da agência reguladoras e da programação anual das suas atividades leva à violação da autonomia administrativa, pois os diretores no âmbito colegiado podem traçar planos estratégicos para a AGERSA sob o risco de serem revogados posteriormente pelo governador do estado.

Cabe unicamente à agência reguladora estabelecer as suas diretrizes básicas, sua programação anual, seus programas e projetos a serem desenvolvidos, até porque muitos desses objetivos podem ir de encontro aos interesses da administração direta.

A principal concessionária de saneamento básico do estado da Bahia consiste numa empresa estatal, com participação majoritária do estado, não podendo o chefe do poder

²⁰ Art. 7º - À Diretoria, em regime de colegiado, compete deliberar, em instância superior, sobre as matérias de competência da autarquia, bem como: [...] V - aprovar as diretrizes básicas da AGERSA, a programação anual de suas atividades, bem como planos, programas e projetos fixando suas prioridades [...] §1º - As deliberações relativas às matérias indicadas nos incisos V, VI e VIII deste parágrafo, serão submetidos, entre outras, na forma da lei, à decisão final do Governador do Estado. (BAHIA, 2013).

executivo definir as diretrizes administrativas da agência reguladora que fiscaliza a empresa da qual é principal acionista.

O conflito de interesse é patente no caso concreto, fragilizando os usuários do serviço de saneamento básico, além de submeter os dirigentes da agência reguladora à vontade única e exclusiva do chefe do poder executivo, esvaziando-se, assim, a autonomia administrativa inerente às autarquias de regime especial.

A solução para o problema posto consiste na revogação do parágrafo primeiro do artigo 7 da resolução AGERSA n° 001/2013, nos termos do Apêndice D, cabendo unicamente à diretoria da agência reguladora deliberar sobre a programação anual de suas atividades, bem como elaborar planos, programas e projetos fixando suas prioridades.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo expressado na introdução avaliar se as agências reguladoras baianas possuem autonomia material ou somente formal em relação ao governador do estado da Bahia, tendo em vista a necessidade da autonomia efetiva para o exercício do mister regulatório. A pesquisa desenvolvida permitiu o avanço no debate em torno do tema em discussão, chegando-se às conclusões abaixo elencadas.

A análise dos quatro pressupostos que levam à autonomia reforçada demonstra que a AGERBA não preenche pelo menos três desses elementos, levando à forte submissão aos anseios da administração direta estadual.

A autonomia funcional dos dirigentes em face do chefe do poder executivo é inexistente, tendo em vista que os diretores não possuem mandatos fixos, quedando-se impossível a existência de mandatos não coincidentes e estando os dirigentes reféns da vontade do governador do estado da Bahia. Constata-se, também, que as indicações não são submetidas ao escrutínio da Assembleia Legislativa do estado da Bahia, possibilitando que o governador os nomeie a qualquer tempo e sem nenhum tipo de avaliação do poder legislativo estadual, reforçando a influência da administração central sobre os dirigentes. Por fim, os diretores podem ser exonerados a qualquer tempo, fazendo letra morta à estabilidade que deveria ser inerente a eles, tendo em vista a autorização legal para destituição dos diretores quando o governador constatar que eles podem comprometer a independência e a integridade da AGERBA.

Em relação à autonomia financeira e orçamentária constata-se a violação por parte do governador e dos seus auxiliares diretos, influenciando diretamente a atividade da AGERBA. A autonomia financeira é violada tendo em vista a destinação da receita própria da agência reguladora para fins alheios à sua estrutura, uma vez que a Lei nº 13.556/2016 modificou a composição do Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT), apropriando-se da receita oriunda das outorgas de concessões e permissões de infraestrutura e dos serviços de transporte rodoviário, hidroviário e aeroviário arrecadados pela AGERBA. No que tange à autonomia orçamentária, verifica-se ao longo dos anos os sucessivos contingenciamentos orçamentários, aliados à não autorização de cotas orçamentárias, fazendo com que a execução do orçamento da agência reguladora fique em regra abaixo de 50% (cinquenta por cento) do estipulado na lei orçamentária.

A autonomia administrativa também é vilipendiada, uma vez que o regimento interno

da AGERBA foi elaborado pelo governador do estado da Bahia mediante decreto, retirando assim, a autonomia dos diretores para estabelecerem a sua estrutura administrativa, enquanto o correto deveria ter sido por meio de resolução própria, feita pelos diretores da agência. Verifica-se, também, que a gestão de pessoal está diretamente subordinada à Secretaria Estadual de Infraestrutura (SEINFRA), assim como a gestão de contratos não é feita de forma autônoma pela agência, podendo sofrer interferência da secretaria estadual.

Contudo, em relação à autonomia decisória, a AGERBA encontra-se em compasso com os pressupostos teóricos inerentes às agências reguladoras, tendo em vista que a legislação vigente estabelece o colegiado dos diretores como a última instância decisória, impossibilitando a interposição de recurso hierárquico impróprio ao governador do estado da Bahia ou aos seus assessores diretos. A ausência de autonomia material da AGERBA traz diversos prejuízos à atividade reguladora e aos consumidores do estado da Bahia.

O primeiro prejuízo constatado consiste na impossibilidade de a agência atuar no âmbito da regulação da energia elétrica estadual, pois a ANEEL sustou o convênio nº 001/2006, no qual autorizava a AGERBA regular o setor elétrico estadual, pois os diretores da autarquia especial não possuíam mandato.

A ausência de autonomia financeira e orçamentária vem causando sérios prejuízos à AGERBA, pois, nos termos dos relatórios de gestão encaminhados ao Tribunal de Contas do estado da Bahia, constata-se o sucateamento da estrutura administrativa da agência, em face da ausência dos recursos necessários, assim como a impossibilidade de atingir metas pré-estabelecidas e implementar políticas públicas por não haver recursos financeiros disponíveis ou quando há disponibilidade financeira, mas não há autorização orçamentária para a utilização do recurso.

A submissão da AGERBA aos ditames do governador do estado da Bahia também inviabiliza a criação de ambiente propício a investimento privado, pois os investidores não encontram segurança para investir nas áreas reguladas, uma vez que não há uma regulação efetiva e técnica, estando ela subordinada aos interesses políticos em voga, evidenciando mais um prejuízo à sociedade.

A AGERSA, por sua vez, ao invés de aprimorar o ambiente regulatório estadual, por ter sido criada 14 anos depois da AGERBA, consolidou os erros do passado, demonstrando que a prática regulatória estadual está em descompasso com as regras inerentes à regulação.

A autonomia funcional dos diretores não foi respeitada, pois, da mesma forma da agência reguladora primeva, não há mandato para os diretores, os seus nomes não são

submetidos à aprovação pela Assembleia Legislativa do estado da Bahia, além de existir disposição legal expressa acerca da possibilidade de exoneração *ad nutum* dos diretores autárquicos.

O segundo retrocesso verificado consiste na ausência de autonomia decisória, pois, ao contrário da AGERBA, no regimento interno da AGERSA há um dispositivo autorizando a interposição de recurso hierárquico impróprio para o governador do estado da Bahia, cabendo a ele manifestar-se em última instância sobre decisões proferidas no âmbito do processo regulatório.

A autonomia orçamentária é constantemente vilipendiada, pois os contingenciamentos orçamentários ocorrem em todos os exercícios financeiros, levando à baixa execução do orçamento anual, ficando abaixo de 50% do orçamento previamente estabelecido.

Constata-se no primeiro momento a evolução legislativa em relação à autonomia administrativa, pois o regimento interno da AGERSA foi elaborado pelos próprios dirigentes por meio da Resolução AGERSA 001/2013, dando ênfase à não interferência da administração central na estrutura administrativa. Porém, verifica-se no regimento interno a possibilidade de o governador do estado da Bahia intervir na AGERSA, nas suas diretrizes básicas, na programação anual de suas atividades, bem como nos planos, programas e projetos, esvaziando por completo a autonomia administrativa.

A ausência de autonomia material da AGERSA compromete a sua função dentro do setor de saneamento básico do estado, causando grave prejuízo aos consumidores. Diz-se isso, pois, ao contrário da AGERBA que regula setores econômicos explorados por particulares, a maior parte da rede de saneamento básico do estado da Bahia é explorada pela Empresa Baiana de Saneamento S.A. (EMBASA), empresa pública pertencente ao estado.

Esvaziando-se a autonomia da AGERSA, submetendo-a aos anseios diretos do governador do estado da Bahia, cria-se o conflito de interesse, pois o governador atua na condição de representante da principal empresa de saneamento básico do estado, como regulador por meio da interferência na AGERSA e na condição de gestor público responsável pelas políticas de saneamento básico. A legislação vigente permite que o governador esvazie toda a função regulatória da AGERSA, subvertendo a lógica reguladora, fazendo com que a regulação do sistema de saneamento básico deixe de existir na prática, prejudicando toda a população.

O presente trabalho recomendou que o primeiro passo para sanar a ausência de autonomia material das agências reguladoras consiste na realização de alterações legislativas,

estabelecendo preceitos normativos que implementem a autonomia reforçada das agências reguladoras baianas, impossibilitando, assim, a desfiguração da regulação estatal econômica no estado da Bahia.

Aliada à reforma legislativa, foi indicada a utilização do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para evitar as distorções orçamentárias e financeiras no âmbito das agências reguladoras, uma vez que somente a alteração legislativa não detém o condão de sustar os abusos cometidos pela administração central.

O presente trabalho comprova que há uma cultura administrativa no Poder Executivo estadual com fortes características de centralização, não podendo ser atribuído a um grupo político específico tal conduta, haja vista que a AGERBA foi criada durante o governo do antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual União Brasil (UB), e a AGERSA pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), antagônicos no campo político estadual até a presente data. Tal circunstância demonstra a existência de uma cultura centralizadora na máquina administrativa estadual que se sobrepõem a questões ideológicas, levando ao enfraquecimento das agências reguladoras.

Com base nas conclusões acima expostas, é possível afirmar que as agências reguladoras baianas não detêm autonomia material perante o chefe do Poder Executivo do estado da Bahia, estando a sua autonomia apenas no âmbito formal, tendo em vista a simples imputação da sua natureza jurídica de autarquias de regime especial, confirmando-se, assim, a hipótese aventada na introdução do presente trabalho.

A presente pesquisa desenvolveu-se nos anos de 2020 a 2022, durante a pandemia decorrente do coronavírus, o que trouxe diversas dificuldades à pesquisa de campo, tendo em vista que por um longo período os órgãos estaduais estudados trabalham de forma remota, impossibilitando o acesso local do pesquisador. Destaca-se, também, que tal circunstância dificultou a realização de entrevistas, pois grande parte dos dirigentes e ex-dirigentes se enquandram no grupo de risco do coronavírus, inviabilizando a pesquisa de campo, sendo este o motivo pelo qual focou-se na análise legislativa e documental das agências reguladoras baianas.

A dissertação em voga deve ser encarada como uma provocação à pesquisa das agências reguladoras baianas, partindo-se do pressuposto básico acerca da necessidade de se garantir a autonomia material das mesmas perante o governador do Estado da Bahia.

A partir da constatação da ausência de autonomia material, a pesquisa deve avançar sobre outras temáticas como a participação popular nas decisões regulatórias, criação de

mecanismos conciliatórios na solução de conflitos, análise das relações institucionais das agências reguladoras com outros órgãos, possibilitando o fortalecimento do sistema regulatório estadual.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. p. 23-58.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula ; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. (org.). **O Estado numa era de reformas**. Brasília: SEGE, Ministério do Planejamento, 2002. v. 2. p. 143-246.
- AGERBA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2014**. Salvador, 2015.
- AGERBA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2015**. Salvador, 2016.
- AGERBA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2016**. Salvador, 2017.
- AGERBA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2017**. Salvador, 2018.
- AGERBA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2018**. Salvador, 2019.
- AGERBA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2019**. Salvador, 2020.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2014**. Salvador, 2015.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2015**. Salvador, 2016.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2016**. Salvador, 2017.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2017**. Salvador, 2018.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2018**. Salvador, 2019.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2019**. Salvador, 2020.
- AGERSA. **Relatório de gestão do exercício financeiro de 2020**. Salvador, 2021.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Os quatro pilares para a preservação da imparcialidade

técnica das agências reguladoras. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v.20, n.120, fev./maio 2018.

BAHIA (Estado). Agência Reguladora de Saneamento Básico. **Resolução n° 001/2013**. Aprova o regimento da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA. Disponível em: <http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolucao-Alterada-regimento-Agersa-001.2013-com-atualiza%C3%A7%C3%B5es-2019.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BAHIA (Estado). **Decreto n° 7.426, de 31 de agosto de 1998**. Aprova o regimento da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA. 1998a. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-7426-de-31-de-agosto-de-1998>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BAHIA (Estado). **Lei n° 7.314, de 19 de maio de 1998**. Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA e dá outras providências. 1998b. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-7314-de-19-de-maio-de-1998>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BAHIA (Estado). **Lei n° 12.602, de 29 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. 2012. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12602-de-29-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BAHIA (Estado). **Lei n° 13.207 de 22 de dezembro de 2014**. 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279209> Acesso em: 07 abr. 2020.

BAHIA (Estado). **Lei n° 13.556 de 02 de maio de 2016**. 2016. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/pdf_saf/legest_2016_13556.pdf Acesso em: 07 abr. 2020.

BELLINGIERI, Júlio César. A economia no período militar (1964-1984): crescimento com endividamento. **Revista Fafibe On Line**, Bebedouro-SP, v.1, 2005. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistafafibeonline/?pagina=sumario&edicao=9>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-167, abr. 2005.

BRASIL. **Decreto n° 22.789, de 01 de junho de 1933**. Crea o Instituto do Assucar e do Alcool e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22789.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n° 22.452, de 10 de fevereiro de 1933**. Crea o Departamento Nacional do Café e extingue o Conselho Nacional do Café, e dá outras providencias. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22452-10-fevereiro-1933-514936-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 375, de 13 de abril de 1938**. Cria o Instituto Nacional de Mate e dá outras providencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-375-13-abril-1938-350783-publicacaooriginal-73621-pe.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300, de 10 de junho de 1940**. Cria o Instituto Nacional do Sal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2300-10-junho-1940-412137-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1949. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1748405> Acesso em: 20 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. 2008. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/books/Burocracia_publica_construcao_Brasil.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da república no Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2005.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de. O instituto Nacional do Pinho e a questão do reflorestamento. *In*: NODARI, Eunice Sueli; CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de; ZARTH, Paulo Afonso. (org.) **Fronteiras fluídas: florestas com araucárias na América Meridional**. São Leopoldo: Oikos, 2018. p. 77-97.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: IPEA, 2017.

CHRISTENSEN, Tom. Post-NPM and changing public governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**, Tokyo, v. 01, 2012. Disponível em: <http://mjpse.meiji.jp/articles/files/01-01/01-01.pdf>. Acesso em: 01 maio 2020.

CHRISTOVÃO, João Henrique de Oliveira. **Trabalhadores do sal: organização sindical e lutas sociais nas salinas cabo-frienses – 1940/1974**. 2020. Tese (Doutorado) - Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Orientadora Ynaê Lopes dos Santos. Rio de Janeiro, 2020.

CORSI, Francisco Luiz. O fim do estado novo e as disputas em torno da política econômica. **Revista de Sociologia e Política**, n. 06-07, p. 25-36, dez. 1996. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39336>. Acesso em: 4 jun. 2021.

CORSI, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi**. 3. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

CUNHA, Breno. **Fora da Agerba, Pessoa não descarta advogar contra o Estado: ‘nada de imoral**. 2019. Disponível em: <https://bahia.ba/politica/fora-da-agerba-pessoa-nao-descarta-advogar-contra-o-estado-nada-de-imoral/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUNLEAVY, Patrick. et al. New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, Oxford, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

EMBASA - EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO S.A. [Portal]. 2022. Disponível em: <https://www.embasa.ba.gov.br/> Acesso em: 14 abr. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. *In*: MOTA, Carlos Guilherme. (org.) **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1990. p. 227-255.

FERNANDES, Jose Antonio. **O Instituto Nacional do Mate e a economia ervateira brasileira (1938 a 1967)**. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2019.

FERREIRA, Jorge. O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. (org.) **O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta república (1985-2016)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. p. 31-90.

FRANCO, Anderson Prezia. **A tendência da agenciificação e o impacto na autonomia da gestão das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro**. 2017. Dissertação. (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2017.

FRANCO, Gustavo H. B.; LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. O processo econômico. *In*:

SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). **História do Brasil nação: 1808-2010**. v. 3: A abertura para o mundo (1889-1930). Madrid; Rio de Janeiro: Mafre; Objetiva, 2012. p. 173-237.

FRANCO, Tasso. ALBA vota PL que cria AGERSA e oposição diz: um aparelhamento estatal. Disponível em: <https://www.bahiaja.com.br/politica/noticia/2012/11/13/alba-vota-pl-que-cria-agersa-e-oposicao-diz-um> Acesso em: 4 jun. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). **Banco do Brasil**. 2022. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-do-brasil-1>. Acesso em: 4 jun. 2022.

GIL, Thiago Barbosa. **Aplicação dos parâmetros fundamentais de autonomia e controle do regime regulatório brasileiro no desenho institucional das agências reguladoras estaduais**. 2019. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação) - Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2019.

GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. **Regulação no Brasil uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

GUERRA, Sérgio. **Agências reguladoras da organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. Como desestruturar uma agência reguladora em passos simples. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 3, n. 1, p. 180-209, ago. 2017. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/155>. Acesso em: 05 fev. 2022.

LEVI-FAOUR, David. Regulation and regulatory governance. **Jerusalem papers on regulation & governance, working paper**, n. 01, feb. 2010. Disponível em: <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp1.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

LIMA, Luiz Fernando. **Oposição tenciona e arranca acordo**. 2012. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/politica/47530-oposicao-tenciona-e-arranca-acordo.html> Acesso em: 4 jun. 2022.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo. **Dados -Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 2, p. 371-400, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201547>. Acesso em: 4 jun. 2021.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n.46, p.56-68, 2001.

MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: LUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. (org.). **O Estado numa era de reformas**. Brasília: SEGE, Ministério do Planejamento, 2002. v. 2, p. 247-305.

MENDES, David. **Oposição pede vista e criação da Agersa é adiada**. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/125852-oposicao-pede-vista-e-criacao-da-agersa-e-adiada.html> Acesso em: 4 jun. 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 107-139.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica, competência normativa, limites de atuação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 71-83, jan.–mar. 1999.

MOREIRA, Vital. Os serviços públicos tradicionais sob o impacto da União Européia. **Revista do Direito Público da Economia**, ano 01, n. 01, 2003.

ORBACH, Barak. What Is Regulation? **Yale Journal on Regulation Online**, v. 30, n. 1, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2143385>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. O diálogo institucional das agências reguladoras com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma proposta de sistematização. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.) **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 140-185.

PEYERL, Drielli. **O petróleo no Brasil**: exploração, capacitação técnica e ensino de geociências (1864-1968). São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2017.

RIBEIRO, Bruno Martins Guedes. Reflexões sobre o modelo brasileiro de intervenção econômica: Entre o estado empresário e o estado regulador. *In*: GUERRA, Sérgio. (org.). **Teoria do Estado Regulador: Volume IV**. Curitiba: Juruá Editora, 2020. p. 39-62.

SADDY, Andre; GRECCO, Roadrigo Azevedo. Termo de ajustamento de conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 206, p. 165-203, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512455>. Acesso em: 22 fev. 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347- 369, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Público e Regulação no Brasil. *In*: GUERRA, Sérgio. (org.) **Regulação no Brasil uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. p. 111-142.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 202, p. 1–10, 1995.

WILDBERGER, Mateus; GILEÁ, José; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Análise da autonomia da agência estadual de regulação de serviços públicos de energia, transportes e comunicações da Bahia – AGERBA e agência reguladora de saneamento básico do estado da Bahia – AGERSA. **Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE**, Salvador, ano XXI, n. 45, p.

344-364, abr. 2020.

WIMMER, Miriam. A conflituosa relação entre o poder executivo central e agências reguladora: a busca pelo equilíbrio. **Revista de Direito do Estado**, ano 3, n. 10, p.171-193, abr./jun. 2008.

APÊNDICE A - Projeto de lei para alterar a lei nº 7.314/98

PROJETO DE LEI Nº XXXX/XXXXX

Altera a Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11 - A estrutura e funcionamento do Conselho constarão do regimento interno da AGERBA”. (NR)

“Art. 12 -

I -

II -

III -

IV -

V -

VI -

VII -

Parágrafo Único – A fixação da estrutura interna de cada órgão integrante da Diretoria Executiva, bem como suas competências e atribuições dos seus respectivos titulares serão estabelecidas em regimento a ser aprovado pela Diretoria da AGERBA.” (NR)

“Art. 14 - O Diretor Executivo e os Diretores Gerais serão indicados pelo Governador do Estado da Bahia e por ele nomeados, após aprovação prévia pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, para cumprimento de mandato de 5 (cinco) anos, não coincidentes entre si, vedada a recondução.” (NR)

“Art. 17 - O Diretor Executivo e os Diretores Gerais somente perderão o cargo antes do término do seu mandato em virtude de renúncia, ou em quaisquer das seguintes hipóteses, isolada ou cumulativamente:

I – (Revogado)

II - violação das regras de ética aplicáveis à AGERBA e aos seus dirigentes;

III - nas hipóteses previstas no Art. 16 da presente Lei ;

IV - condenação por crime doloso;

V - condenação por improbidade administrativa;

VI - rejeição definitiva de contas pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez configurada manifesta improbidade administrativa no exercício da função.

Parágrafo único – Salvo a hipótese de renúncia, o diretor executivo e os diretores gerais somente poderão ser destituídos dos cargos após processo administrativo.” (NR)

“Art. 36-A – A Diretoria da AGERBA deverá aprovar no prazo de 180 (cento e oitenta) dias o seu novo regimento interno em substituição ao regimento interno aprovado pelo Decreto nº 7.426 de 31 de agosto de 1998”.

Art. 2º - Fica revogado o inciso I do art. 17 da lei 7.314, de 19 de maio de 1998.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em

APÊNDICE B - Projeto de resolução para substituir o decreto nº 7.426/98**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº XXXX/XXXXXX**

Aprova O Regimento Da Agência Estadual De Regulação De Serviços Públicos De Energia, Transportes E Comunicações Da Bahia - AGERBA

A DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA - AGERBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 12, parágrafo único, e 36-A da Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998 e conforme Ata da Reunião da Diretoria em Regime de Colegiado nº xxx/xxxx, em anexo,

RESOLVE:

Art. 1º - Aprovar, na forma do anexo que acompanha esta Resolução, o Regimento Interno da Agência Estadual De Regulação De Serviços Públicos De Energia, Transportes E Comunicações Da Bahia - AGERBA.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Salvador, xx de xxxxxx de xxxxx.

Diretor Executivo

Diretor Geral

Diretor Geral

**Regimento Interno da Agência Estadual De Regulação De Serviços Públicos De Energia,
Transportes E Comunicações Da Bahia – AGERBA**

CAPITULO I - NATUREZA, SEDE E FORO

Art. 1º - A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA criada pela Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998 , como Autarquia sob regime especial, vinculada à Secretaria de Infraestrutura, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, com sede e foro na Cidade do Salvador, Estado da Bahia e jurisdição em todo território do Estado e prazo de duração indeterminado, reger-se-á por este Regimento, pelas normas regulamentares que adotar e demais disposições legais pertinentes.

§ 1º - A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA, exercerá no setor público estadual o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços delegados e gozará de todas as franquias, privilégios e isenções assegurados aos órgãos da administração direta do Estado.

§ 2º - A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia e sua sigla AGERBA, são designações equivalentes para quaisquer fins ou efeitos previstos em lei.

CAPITULO II - FINALIDADE E COMPETÊNCIA

Art. 2º - A AGERBA tem por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações, competindo-lhe:

- I. atuar, mediante disposição legal ou pactuada, em especial nas áreas de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, álcool combustível, rodovias, hidrovias, terminais aeroportuários, hidroviários e rodoviários, transportes intermunicipais de passageiros e comunicações;

- II. promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos delegados submetidos à sua competência regulatória, propiciando condições de qualidade, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas;
- III. proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;
- IV. elaborar propostas em relação ao estabelecimento, revisão, ajuste e aprovação de tarifas que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos, observando a competência própria das Agências Nacionais;
- V. atender, através das entidades reguladas, as solicitações de serviços indispensáveis à satisfação das necessidades dos usuários;
- VI. promover a estabilidade nas relações entre o poder concedente, entidades reguladas e usuários;
- VII. estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas de investimento;
- VIII. promover a livre, ampla e justa competição entre as entidades reguladas, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita;
- IX. fiscalizar os aspectos técnico, econômico, contábil, financeiro, operacional e jurídico dos contratos de concessões e termos de permissão de serviços públicos, aplicando, se for o caso, diretamente as sanções cabíveis, entre as quais, multas, suspensão temporária de participação em licitações, intervenção administrativa e extinção da concessão ou permissão e demais normas legais e pactuadas;
- X. dirimir, como instância administrativa definitiva, conflitos envolvendo o poder concedente ou permitente, os concessionários ou permissionários de serviços públicos e os respectivos usuários;
- XI. licitar e contratar as concessões e permissões no âmbito dos serviços de energia, transportes e comunicações;

XII. elaborar, aprovar e controlar o cumprimento das normas regulamentares e disciplinadoras dos serviços públicos regulados;

XIII. exercer outras atividades correlatas que lhe sejam inerentes.

Parágrafo único - Para execução de sua finalidade poderá a AGERBA celebrar convênios, contratos e ajustes com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, observada a legislação pertinente.

CAPITULO III - ORGANIZAÇÃO

Art. 3º - A AGERBA tem a seguinte estrutura básica:

I - Conselho Consultivo;

II - Diretoria Executiva

Art. 4º - O Conselho Consultivo, órgão superior de representação e participação da sociedade na AGERBA, tem a seguinte composição:

I. um representante da Assembléia Legislativa;

II. um representante do Ministério Público - Promotoria de Defesa do Consumidor;

III. um representante do Poder Executivo;

IV. um representante das entidades representativas das concessionárias dos serviços públicos delegados;

V. um representante das entidades representativas das permissionárias dos serviços públicos delegados;

VI. um representante da Coordenação de Defesa do Consumidor;

VII. um representante de entidades representativas da sociedade civil.

§ 1º - Os Conselheiros serão brasileiros, residentes no Estado, possuidores de reputação ilibada e insuspeita idoneidade moral.

§ 2º - O Presidente do Conselho Consultivo, será eleito pelos demais Conselheiros, para um mandato de 04 (quatro) anos, sem direito a recondução.

§ 3º - Os membros do Conselho e seus suplentes serão nomeados pelo Governador do Estado

Art. 5º - A Diretoria Executiva, composta pelo conjunto de órgãos de planejamento, assessoramento, execução, avaliação, fiscalização e controle, tem a seguinte organização:

- I. Gabinete do Diretor Executivo;
- II. Ouvidoria;
- III. Procuradoria Jurídica;
- IV. Assessoria de Planejamento Estratégico;
- V. Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira:
 - a) Coordenação de Recursos Humanos;
 - b) Coordenação de Material e Patrimônio;
 - c) Coordenação de Serviços Auxiliares;
 - d) Coordenação Contábil e Financeira.
- VI. Departamento de Qualidade dos Serviços:
 - a) Diretoria de Fiscalização:
 - 1. Gerência da Região Metropolitana de Salvador;
 - 2. Gerência do Interior.
 - b) Diretoria de Planejamento Operacional:
 - 1. Gerência de Energia;
 - 2. Gerência de Transportes;
 - 3. Gerência de Comunicações.
- VII. Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas:
 - a) Diretoria de Tarifas;
 - b) Diretoria de Pesquisas Sócio-Econômicas.

Parágrafo único - As atividades de assessoramento em comunicação social, no âmbito da AGERBA, serão executadas pelo Gabinete, na forma prevista na legislação específica do respectivo sistema.

CAPITULO IV - COMPETÊNCIA

Art. 6º - Compete ao Conselho Consultivo:

- I. manifestar-se sobre o plano geral de metas para universalização dos serviços prestados pelas entidades reguladas, bem como as políticas dos diferentes segmentos dos serviços regulados pela AGERBA, antes do seu encaminhamento ao Secretário de Infraestrutura, e homologação do Governador do Estado;

- II. manifestar-se sobre o programa anual de atividades da AGERBA;
- III. opinar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço;
- IV. apreciar os relatórios anuais da AGERBA;
- V. acompanhar, conjuntamente com a Diretoria Executiva, o cumprimento do Contrato de Gestão celebrado entre a AGERBA e a Secretaria de Infraestrutura;
- VI. participar das audiências públicas convocadas pela Diretoria;
- VII. tornar acessível ao público em geral os atos normativos e as decisões da AGERBA.

§ 1º - O Conselho Consultivo terá acesso a todos os assuntos relativos à AGERBA.

§ 2º - O Regimento do Conselho Consultivo, por ele aprovado, fixará as normas de seu funcionamento.

Art. 7º - À Diretoria da AGERBA, em regime de colegiado, constituída pelo Diretor Executivo e os 02(dois) Diretores Gerais, compete analisar, discutir e decidir, em instância superior, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

- I. dar cumprimento ao Contrato de Gestão firmado com a Secretaria de Infraestrutura;
- II. aprovar as políticas e diretrizes básicas da AGERBA, a programação anual de suas atividades, bem como planos, programas e projetos fixando suas prioridades;
- III. proferir a decisão final no âmbito da AGERBA, servindo como instância administrativa nas questões referentes a serviços públicos regulados de competência originária do Estado ou, quando tal competência for outorgada à AGERBA, pelo poder concedente;
- IV. examinar e aprovar as políticas administrativas internas de recursos humanos e seu desenvolvimento;
- V. examinar as propostas orçamentárias anual e plurianual, os orçamentos sintéticos e analíticos, suas alterações, assim como as solicitações de créditos adicionais;
- VI. autorizar a aquisição, a alienação e o gravame de bens imóveis da Autarquia, obedecidas as exigências da legislação pertinente;
- VII. autorizar a celebração de contratos, convênios e acordos que envolvam, direta ou indiretamente o comprometimento dos bens patrimoniais da AGERBA;
- VIII. aprovar previamente e autorizar operações de crédito e de financiamento;
- IX. aprovar previamente o quadro de pessoal da Autarquia, o plano de carreira dos

seus servidores e suas alterações;

X. autorizar o afastamento de servidores do País, para desempenho de atividades técnicas e de desenvolvimento profissional;

XI. examinar e aprovar o Regimento da AGERBA e suas alterações;

XII. dirimir dúvidas decorrentes de interpretações ou omissões deste Regimento.

Parágrafo único - As deliberações relativas às matérias indicadas nos incisos V, VIII, IX deste artigo, serão submetidos, entre outras, na forma da lei, à decisão final do Governo do Estado.

Art. 8º - À Diretoria Executiva compete:

I. cumprir e fazer cumprir a legislação aplicável à AGERBA bem como as deliberações da Diretoria em regime de colegiado;

II. dirigir, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades da Autarquia;

III. realizar audiências públicas para avaliação da situação dos serviços públicos, bem como das atividades desenvolvidas pela AGERBA;

IV. formular as políticas e diretrizes básicas da AGERBA e a programação anual de suas atividades e fixar suas prioridades;

V. apreciar e aprovar planos, programas e projetos apresentados pelas unidades da AGERBA;

VI. promover a articulação da entidade com organismos estaduais, nacionais, estrangeiros e internacionais, objetivando o cumprimento da finalidade da AGERBA;

VII. elaborar e aprovar o plano de trabalho, as propostas orçamentárias anual e plurianual e suas alterações, assim como as solicitações de créditos, submetendo-as à Diretoria em regime de colegiado;

VIII. elaborar propostas de alterações deste Regimento, submetendo-as à Diretoria em regime de colegiado;

IX. administrar os recursos financeiros da Autarquia;

X. estabelecer critérios para contratação de serviços de terceiros;

XI. prestar contas de suas atividades através de relatórios à Diretoria em regime de colegiado;

XII. elaborar, na forma e prazos definidos na legislação específica, a prestação de

contas, os demonstrativos orçamentário, financeiro e patrimonial e os relatórios de atividades da AGERBA, submetendo-os à apreciação da Diretoria em regime de colegiado;

XIII. submeter à Diretoria em regime de colegiado o quadro de pessoal da Autarquia, o plano de carreira dos seus servidores e suas alterações;

XIV. encaminhar ao Secretário de Infraestrutura relatórios periódicos, ou quando solicitado, referentes às atividades da AGERBA.

Art. 9º - Ao Gabinete, que presta assistência ao Diretor Executivo no desempenho de suas atribuições, compete:

- I. coordenar a representação social e política do Diretor Executivo;
- II. organizar, preparar e encaminhar o expediente do Diretor Executivo;
- III. coordenar o fluxo de informações e as relações de interesse da AGERBA;
- IV. prestar assistência ao Diretor Executivo na coordenação das unidades.

Art. 10 - À Ouvidoria que recebe, processa e dá provimento às reclamações dos usuários relacionados com a prestação de serviços públicos regulados, compete:

- I. receber e analisar as reclamações e sugestões oriundas dos usuários e de todos os segmentos da sociedade organizada;
- II. encaminhar à Diretoria Executiva documentos concernentes às reclamações dos usuários dos serviços regulados pela AGERBA;
- III. manter cadastro atualizado das reivindicações, reclamações e sugestões dos usuários dos serviços regulados pela AGERBA, com o devido encaminhamento e parecer final;
- IV. propor estudos no sentido de viabilizar a criação de novos serviços, de acordo com as necessidades dos consumidores;
- V. propor a realização de pesquisas de opinião junto ao público no sentido de avaliar a qualidade e desempenho dos serviços prestados pelos concessionários, permissionários e autorizados;
- VI. propor programas e medidas que visem o aprimoramento e desenvolvimento dos serviços executados pelos permissionários, concessionários e autorizados;
- VII. propor a realização de audiências públicas para a exposição de assuntos de interesse da sociedade;

VIII. participar das audiências públicas em que constem reivindicações, pelos usuários, de implantação, melhoria, ampliação ou modificação dos serviços nas áreas de atuação da AGERBA.

Art. 11 - À Procuradoria Jurídica, que presta assessoria e exerce a representação judicial da AGERBA, compete:

- I. promover a defesa da Entidade em qualquer instância, em processo no qual a mesma for autora, ré ou terceira interveniente;
- II. pronunciar-se sobre os assuntos de natureza jurídica ou administrativa, emitindo parecer;
- III. colaborar na elaboração de normas e outros documentos que envolvam matéria jurídica;
- IV. elaborar ou analisar portarias, resoluções, contratos, convênios, acordos, exposições de motivos, memoriais e outras peças que envolvam matérias jurídicas, quando solicitadas pelo Diretor Executivo;
- V. representar os interesses da AGERBA junto ao Tribunal de Contas do Estado;
- VI. exercer as demais competências previstas na legislação aplicável à finalidade da Autarquia.

Art. 12 - À Assessoria de Planejamento Estratégico, que desenvolve estudos e realiza o planejamento, a programação orçamentária, o acompanhamento, a avaliação e o controle, no âmbito da Entidade, compete:

- I. prestar assessoramento na formulação de políticas, diretrizes e na definição de prioridades da AGERBA;
- II. apreciar e compatibilizar os planos, programas e projetos apresentados à Diretoria Executiva, com vistas à formulação da programação anual da Entidade;
- III. assessorar a Diretoria Executiva na celebração de convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- IV. elaborar, em articulação com a Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira, as propostas orçamentárias anual e plurianual da AGERBA e dos créditos adicionais que se tornem necessários;
- V. acompanhar e avaliar a execução orçamentária e extra-orçamentária e proceder

- as suas alterações, em articulação com a Coordenação Administrativo-Financeira;
- VI. acompanhar e avaliar os planos, programas, projetos e atividades em execução no âmbito da AGERBA;
- VII. promover articulações para identificação de agências e fontes de financiamento para captação de recursos financeiros, de forma a viabilizar a implantação de programas e projetos da AGERBA;
- VIII. coordenar a coleta e a sistematização dos dados estatísticos no âmbito das atividades desenvolvidas pelas diversas unidades, visando subsidiar a avaliação de desempenho da Entidade;
- IX. assessorar a Diretoria Executiva na formulação das diretrizes de informática, em consonância com a política adotada pelo Governo do Estado;
- X. desenvolver, implantar e acompanhar ações que promovam a racionalização de práticas e sistemas administrativos, normatização, informação e comunicação no âmbito da Autarquia;
- XI. implantar procedimentos e normas relativas às atividades de modernização administrativa, em consonância com a política desenvolvida pelo Estado;
- XII. assessorar a Diretoria Executiva no planejamento e proposição de normas e padrões para a aquisição e utilização de produtos e serviços de informática e consultoria especializada;
- XIII. desenvolver estudos econômicos e financeiros para análise dos serviços regulados, visando sua melhoria, ampliação e racionalização dos custos dos serviços delegados;
- XIV. proceder aos estudos de alternativa de taxação de serviços públicos delegados;
- XV. propor à Diretoria Executiva o estabelecimento de normas com vistas à melhoria e racionalização dos serviços públicos delegados.

Art. 13 - À Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira que executa as atividades de administração geral, financeira e contábil da AGERBA, compete:

- I. pela Coordenação de Recursos Humanos:
- a) cumprir normas relativas à área de recursos humanos, com observância da legislação pertinente;
 - b) executar as atividades atinentes ao desenvolvimento, qualificação e especialização dos recursos humanos da Autarquia;

- c) promover o recrutamento, seleção e avaliação de pessoal, com observância da legislação em vigor;
- d) administrar o plano de carreira, com vistas a sua uniforme aplicação no âmbito da AGERBA;
- e) expedir certificados, certidões e outros documentos aos servidores da AGERBA;
- f) organizar e manter atualizado o registro de pessoal;
- g) processar, examinar e expedir todos os atos e documentos relativos aos servidores do quadro de pessoal da AGERBA;
- h) elaborar e acompanhar a escala de férias, de acordo com os documentos fornecidos pelas diversas unidades;
- i) controlar a frequência de pessoal;
- j) registrar a movimentação e afastamento de pessoal da AGERBA;
- k) proceder ao exame e informação de todos os processos referentes a direitos e deveres, vantagens e responsabilidades dos servidores;
- l) elaborar folha de pagamento de pessoal e processar pagamento relativo a férias e outras vantagens;
- m) arquivar e manter atualizado o cadastro financeiro dos servidores da Autarquia;
- n) programar, orientar e coordenar as providências relativas aos pagamentos de pessoal, bem como ao recolhimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- o) observar o cumprimento da legislação pertinente a pessoal.

II. pela Coordenação de Material e Patrimônio:

- a) elaborar normas e instruções, submetendo-as à apreciação da Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira, com referência à aquisição, estocagem, distribuição, utilização e controle do material para as diversas unidades da AGERBA;
- b) cumprir o cronograma de aquisição de material e suas alterações;
- c) organizar e manter atualizado o cadastro de fornecedores e a especificação de materiais de uso comum;
- d) atender às requisições de material oriundas das diversas unidades administrativas;

- e) preparar o expediente necessário para aquisição de bens, de acordo com a legislação pertinente;
- f) receber, conferir e guardar o material adquirido;
- g) efetuar o controle físico-financeiro dos materiais estocados;
- h) elaborar balancetes mensais e balanço anual de material;
- i) promover o cadastramento e tombamento dos bens móveis e imóveis da AGERBA, bem como o controle de sua utilização;
- j) promover inventários periódicos dos bens patrimoniais;
- k) zelar pelo cumprimento das normas e instruções relativas ao patrimônio;
- l) promover a alienação de bens, quando autorizada.

III. pela Coordenação de Serviços Auxiliares:

- a) cumprir normas e padrões técnicos para a administração de serviços auxiliares;
- b) executar e controlar os serviços de expedição, recebimento, distribuição, tramitação e arquivamento de documentos;
- c) coordenar, executar e controlar os serviços de mecanografia e reprografia;
- d) coordenar e executar os serviços de portaria, telefonia, copa, zeladoria, vigilância, limpeza, manutenção e conservação do prédio da AGERBA;
- e) coordenar, executar e controlar os serviços de manutenção, conservação e reparos dos equipamentos e instalações da AGERBA;
- f) promover a publicação dos atos e documentos da AGERBA;
- g) controlar a utilização, movimentação e recolhimento dos veículos;
- h) organizar e manter atualizado o cadastro de veículos;
- i) promover a manutenção da frota de veículos;
- j) controlar o consumo de combustível, lubrificante e derivados de petróleo, peças e acessórios dos veículos;
- k) organizar e manter o acervo bibliográfico e documental da AGERBA.

IV. pela Coordenação Contábil e Financeira:

- a) acompanhar os estudos tarifários dos serviços públicos delegados;
- b) emitir rotinas de procedimentos, visando maior controle e fiscalização das suas receitas;
- c) acompanhar o recolhimento das taxas e das multas pelas entidades reguladas;

- d) controlar e manter atualizada a execução dos contratos de concessão, permissão e autorização;
- e) emitir as notificações de multas por infração cometidas pelas entidades reguladas e manter o controle sobre o processo;
- f) efetuar o acompanhamento, o registro analítico e a conciliação mensal das contas bancárias;
- g) promover a cobrança de créditos da Autarquia controlando a saída e o retorno dos respectivos documentos, bem como os comprovantes de depósitos bancários;
- h) executar a escrituração contábil da AGERBA e proceder à contabilização orçamentária, financeira e patrimonial;
- i) elaborar balancetes e balanços orçamentários, financeiros e patrimoniais, bem como demonstrativos contábeis necessários à prestação de contas da Autarquia;
- j) proceder o controle contábil dos depósitos, cauções, fianças bancárias e movimentações de fundos e de qualquer ingresso;
- k) efetuar a liquidação da despesa e os respectivos registros contábeis;
- l) acompanhar e controlar a execução financeira do orçamento da AGERBA;
- m) examinar e revisar os processos de pagamento, inclusive os de concessão de diárias, seus prazos de utilização e de comprovação;
- n) acompanhar a execução de convênios, acordos, contratos e aditivos, mediante relatórios mensais da posição financeira e dos registros orçamentários de cada um;
- o) elaborar boletins e demonstrativos de disponibilidade de caixa;
- p) emitir cheques e outros instrumentos de pagamentos para assinatura da Diretoria Executiva;
- q) efetuar o recebimento e controle das receitas pertinentes à AGERBA.

Art. 14 - Ao Departamento de Qualidade dos Serviços, que coordena, controla e fiscaliza a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, compete:

I. através da Diretoria de Fiscalização:

- a) coordenar e dirigir a fiscalização dos serviços regulados no que se refere ao cumprimento e obediência às normas aplicáveis;

- b) fazer cumprir as normas legais, regulamentares e pactuadas, pertinentes aos serviços públicos regulados, e em especial os contratos de concessão e termos de permissão;
- c) dar ciência às entidades reguladas, aos administradores e aos usuários, sobre as normas operacionais e os regulamentos específicos;
- d) aprimorar as técnicas de relação, capacitação e controle funcional sobre as entidades reguladas;
- e) desenvolver instrumentos regulamentares e normativos eficientes e transparentes, inclusive os critérios de aplicação de penalidades;
- f) propor novas técnicas operacionais dos serviços regulados;
- g) elaborar relatórios sistemáticos sobre a qualidade dos serviços regulados.

1. pela Gerência da Região Metropolitana de Salvador:

- 1.1. fiscalizar permanentemente as entidades reguladas da RMS quanto à manutenção de níveis adequados de segurança e qualidade e de atendimento aos usuários;
- 1.2. autuar, emitindo o respectivo instrumento de infração, as entidades reguladas da RMS que transgredirem as normas e os regulamentos aplicáveis;
- 1.3. propor a aplicação das penalidades regulamentares e contratuais;
- 1.4. receber da concessionária informações para a defesa, se for o caso, de interesses coletivos;
- 1.5. levar ao conhecimento da Diretoria Executiva as irregularidades de que tenha conhecimento;
- 1.6. acompanhar a fiel execução dos contratos de concessão, permissão e autorização da RMS;
- 1.7. inspecionar a execução das obras e serviços decorrentes de concessão, permissão e autorização prestados e situados na RMS.

II. Através da Diretoria de Planejamento Operacional, que planeja as ações a serem desenvolvidas para o bom andamento dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, compete:

a) pela Gerência de Energia:

- 1. elaborar normas legais, regulamentares e pactuadas relativas ao setor

energético, e em especial dos contratos de concessão e termos de permissão e autorização;

2. fornecer subsídios à Diretoria Executiva, relativos à fixação, reajuste e revisão das tarifas e estruturas tarifárias dos serviços públicos regulados relacionados ao setor energético;

3. definir padrões de qualidade dos serviços públicos regulados referentes ao setor energético e acompanhar o desempenho técnico e financeiro das respectivas entidades reguladas;

4. promover a eficiência dos serviços públicos regulados relativos ao setor energético e estimular a expansão dos respectivos sistemas de modo a atender as necessidades emergentes;

5. promover a interação da AGERBA com órgãos públicos e privados, em assuntos de natureza técnica relativas ao setor energético;

6. contribuir para a formulação das políticas do setor energético;

7. fornecer subsídios à Diretoria Executiva para decisão sobre investimentos no setor energético a serem realizados por entidade regulada em função do serviço público delegado, nos termos do contrato de concessão ou termo de permissão;

8. fornecer subsídios à Diretoria Executiva para decisão sobre a outorga de concessões e permissões de serviços públicos referentes ao setor energético;

9. desenvolver normas e procedimentos para regulação econômica e técnica dos serviços públicos regulados relativos ao setor energético;

10. coletar, armazenar e tratar dados sobre o setor energético com vistas ao fornecimento de subsídios para o desempenho eficiente das atividades de regulação.

b) pela Gerência de Transportes:

1. elaborar normas legais, regulamentares e pactuadas relativas ao setor de transportes, e em especial dos contratos de concessão, termos de permissão e autorização;

2. fornecer subsídios à Diretoria Executiva na fixação, reajuste e revisão das tarifas e estruturas tarifárias dos serviços públicos regulados relativos ao setor de transportes;

3. definir padrões de qualidade para os serviços públicos regulados relativos ao setor de transportes, bem como o desempenho técnico e financeiro das respectivas entidades reguladas;
4. promover a eficiência dos serviços públicos regulados relativos ao setor de transportes, e estimular a expansão dos respectivos sistemas de modo a atender as necessidades emergentes;
5. promover a interação da AGERBA com órgãos públicos e privados em assuntos de natureza técnica relativos ao setor de transportes;
6. contribuir para a formulação das políticas sobre o setor de transportes;
7. fornecer subsídios à Diretoria Executiva para a decisão sobre investimentos no setor a serem realizados por entidade regulada, em função do serviço público delegado, nos termos do contrato de concessão, termo de permissão e autorização;
8. fornecer subsídios à Diretoria Executiva para decisão sobre a outorga de concessões e permissões de serviços públicos referentes ao setor de transportes;
9. desenvolver normas e procedimentos para regulação econômica e técnica do setor de transportes;
10. coletar, armazenar e tratar dados sobre o setor de transportes, com vistas ao fornecimento de subsídios para o desempenho eficiente das atividades de regulação;
11. incentivar a competição nos serviços públicos regulados relativos ao setor de transportes, inclusive em âmbito intermodal, e em especial nos transportes de passageiros intermunicipais;
12. avaliar a qualidade dos serviços públicos regulados relativos ao setor, e, em especial, do transporte de passageiros intermunicipais;
13. avaliar as condições dos terminais, estradas, sinalizações e pedágios sob a competência regulatória da AGERBA.

c) pela Gerência de Comunicações:

1. elaborar normas legais, regulamentares e pactuadas relativas ao setor de comunicações, e em especial dos contratos de concessão e termos de permissão;

2. fornecer subsídios à Diretoria Executiva na fixação, reajuste e revisão das tarifas e estruturas tarifárias dos serviços públicos regulados relativos ao setor de comunicações;
3. definir padrões de qualidade para a prestação dos serviços públicos regulados referentes ao setor de comunicações e o desempenho técnico e financeiro das respectivas entidades reguladas;
4. promover a eficiência dos serviços públicos regulados relativos ao setor de comunicações e estimular a expansão dos respectivos sistemas de modo a atender as necessidades emergentes;
5. promover a interação da AGERBA com órgãos públicos e privados, em assuntos de natureza técnica relativos ao setor de comunicações;
6. contribuir para a formulação das políticas do setor de comunicações;
7. fornecer subsídios à Diretoria Executiva para decisão sobre investimento no setor de comunicações a serem realizados pela entidade regulada em função do serviço público delegado, nos termos do contrato de concessão ou termo de permissão;
8. fornecer subsídios à Diretoria Executiva para decisão sobre outorga de concessões e permissões de serviços públicos referentes ao setor de comunicações;
9. desenvolver normas e procedimentos para regulação econômica e técnica dos serviços públicos regulados ao setor de comunicações;
10. coletar, armazenar e tratar dados sobre o setor de comunicações, com vistas ao fornecimento de subsídios para o desempenho eficiente das atividades de regulação.

Parágrafo único - As competências mencionadas nos itens " 1.1" a "1.7 "do inciso I deste artigo , serão exercidas também pela Gerência do Interior dentro de suas áreas específicas.

Art. 15 - Ao Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas, que propõe e elabora estudos tarifários, parâmetros para revisão das tarifas dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados e pesquisas junto aos usuários, buscando a opinião quanto à satisfação e a qualidade dos serviços públicos regulados, compete:

- I. através da Diretoria de Tarifas:

- a) desenvolver estudos para subsidiar o planejamento e racionalização dos custos dos serviços públicos regulados;
- b) subsidiar a Diretoria Executiva nas homologações das tarifas dos serviços públicos concedidos;
- c) instruir as entidades reguladas quanto ao cumprimento das tarifas praticadas;
- d) subsidiar com informações a Diretoria Executiva nas decisões sobre revisão e reajuste das tarifas dos serviços públicos regulados;
- e) definir e propor parâmetros e critérios para revisão tarifária dos serviços públicos regulados;
- f) estabelecer parâmetros para garantir a modicidade das tarifas cobradas pelas entidades reguladas;
- g) subsidiar, com informações e dados necessários, o usuário acerca das tarifas praticadas pelas entidades reguladas;
- h) elaborar e propor critérios e parâmetros para revisão e reajuste das tarifas dos serviços públicos regulados;
- i) acompanhar a evolução dos custos e tarifas dos serviços públicos regulados;
- j) elaborar e propor estudos visando a modernização de modelos tarifários para os serviços públicos delegados;
- k) manter atualizado o banco de dados referentes às tarifas dos serviços públicos regulados;
- l) acompanhar e comparar o desempenho das entidades reguladas através da evolução de parâmetros tarifários com congêneres do Brasil e do mundo;
- m) correlacionar a evolução das tarifas praticadas pelas entidades reguladas com a evolução da opinião dos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados;
- n) estudar, definir, propor métodos e formas para avaliar, acompanhar e estabelecer tarifas para os serviços públicos regulados, que assegurem a prestação de serviços adequados à população, preservando a situação econômico-financeira das entidades reguladas e a modicidade das tarifas.

II. através da Diretoria de Pesquisas Sócio-Econômicas:

- a) elaborar e divulgar pesquisas de opinião realizadas junto aos usuários, sobre a qualidade e satisfação em relação aos serviços públicos regulados;

- b) elaborar relatórios sistemáticos sobre pesquisas sócio-econômicas;
- c) efetuar periodicamente o levantamento e análise de dados estatísticos referentes aos serviços públicos regulados;
- d) subsidiar a Diretoria Executiva com informações acerca da prestação dos serviços regulados;
- e) propor e construir indicadores para acompanhamento de desempenho dos serviços públicos regulados;
- f) elaborar, testar, aplicar, tabular e analisar questionários aplicados em pesquisa de campo, sobre o desempenho dos serviços públicos regulados;
- g) correlacionar a evolução dos indicadores dos serviços públicos regulados com a evolução da opinião dos usuários;
- h) propor a ampliação e melhoramento dos serviços públicos regulados a partir da realização de pesquisa de opinião junto aos usuários;
- i) desenvolver metodologias de pesquisa para avaliação dos serviços públicos regulados;
- j) desenvolver pesquisas e estudos para subsidiar o planejamento e racionalização dos custos e melhoria da qualidade dos serviços públicos regulados;
- k) manter atualizado o cadastro das concessionárias e permissionárias dos serviços públicos regulados;
- l) propor e definir a metodologia de avaliação das condições econômico-financeiras dos concorrentes à concessão de serviços públicos;
- m) participar de estudos e pesquisas para emissão de relatórios, buscando definir o valor de mercado das concessões e serem licitadas ou já contratadas.

Art. 16 - As unidades referidas neste capítulo exercerão outras competências correlatas e necessárias ao cumprimento da finalidade da AGERBA.

CAPÍTULO V - ATRIBUIÇÕES DOS TITULARES DE CARGOS DE PROVIMENTO TEMPORÁRIO

Art. 17 - Aos titulares de cargos de provimento temporário, além do desempenho das atividades dos sistemas estaduais definidas em legislação própria, cabe o exercício das atribuições gerais e específicas a seguir indicadas:

I. Diretor Executivo:

- a) representar a AGERBA ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, podendo, inclusive, celebrar acordos, contratos, convênios, ajustes e outros instrumentos legais, na conformidade das decisões da Diretoria em regime de colegiado;
- b) dirigir, coordenar, supervisionar e controlar as atividades da AGERBA;
- c) fiscalizar o cumprimento dos termos do contrato de gestão firmado com a Secretaria de Infraestrutura;
- d) convocar o Conselho Consultivo, submetendo-lhe as matérias de competência deste, cumprindo-as e fazendo cumprir suas decisões;
- e) remeter ao Tribunal de Contas do Estado, na forma e prazos definidos na legislação específica, a prestação de contas da AGERBA referente ao exercício anterior;
- f) encaminhar ao Secretário de Infraestrutura os relatórios e balancetes mensais das atividades da AGERBA;
- g) encaminhar ao Conselho Consultivo os relatórios anuais de atividades da AGERBA;
- h) autorizar a abertura, movimentação e encerramento de contas bancárias, sempre com assinatura conjunta do titular da Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira;
- i) assinar e endossar, em conjunto com o titular da Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira cheques, ordens bancárias e outros documentos de pagamento;
- j) constituir comissões e grupos de trabalho, aprovar editais e resultados de licitações e de concursos públicos, previamente aprovados pela Diretoria, observando a legislação específica;
- k) praticar atos de gestão de recursos humanos, nomear, exonerar, contratar, rescindir, promover e praticar atos correlatos, previamente aprovados pela Diretoria em regime de colegiado, nos termos da legislação em vigor;
- l) promover e controlar a aplicação de recursos destinados às atividades da AGERBA de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes;
- m) apreciar e submeter à Diretoria em regime de colegiado a proposta orçamentária da AGERBA e suas alterações;

n) realizar e presidir audiências públicas, conjuntamente com os demais Diretores Gerais, para avaliação da situação dos serviços públicos, bem como das atividades desenvolvidas pela AGERBA.

II. Chefe de Gabinete:

- a) prestar assistência administrativa e assessoramento ao Diretor Executivo;
- b) organizar o expediente e os despachos do Diretor Executivo, bem como acompanhar as matérias de seu interesse;
- c) coordenar a elaboração dos relatórios de atividades da AGERBA;
- d) supervisionar, dirigir, orientar, controlar e avaliar a execução das atividades de apoio administrativo da Diretoria Executiva;
- e) transmitir às demais unidades as determinações, ordens e instruções do Diretor Executivo, cumprindo-as e fazendo cumprir as diretrizes, normas e procedimentos técnicos, administrativos e financeiros adotados pela AGERBA;
- f) exercer encargos que lhe venham a ser cometidos pelo Diretor Executivo.

III. Diretor Geral:

- a) promover, orientar, controlar, supervisionar e avaliar os trabalhos e as atividades pertinentes à respectiva Unidade;
- b) assistir o Diretor Executivo em assuntos compreendidos na área de competência do Órgão;
- c) expedir normas e instruções na área de sua competência;
- d) elaborar e submeter à aprovação do Diretor Executivo os planos, programas e projetos a serem desenvolvidas pela respectiva Unidade;
- e) apreciar e pronunciar-se em assuntos relativos à Unidade quando solicitado;
- f) propor ao Diretor Executivo a constituição de comissões ou grupos de trabalho e a designação dos respectivos responsáveis, para a execução de atividades especiais;
- g) promover estudos e pesquisas em matérias específicas da Unidade, quando solicitado;
- h) propor ao Diretor Executivo medidas destinadas ao aumento da eficiência e aperfeiçoamento dos programas, projetos e atividades sob sua direção;

- i) articular-se com as demais unidades com vistas à integração das atividades da AGERBA;
- j) propor e solicitar treinamento para os servidores que lhe são subordinados;
- k) elaborar e encaminhar ao Diretor Executivo relatórios periódicos, ou quando solicitado, referentes às atividades da respectiva Unidade;
- l) propor ao Diretor Executivo a celebração de convênios, acordos e protocolos com órgãos e entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, na área de competência da respectiva Unidade.

IV. Diretor, Coordenador I, Procurador Chefe e Assessor Chefe:

- a) programar, orientar, dirigir, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar os trabalhos a cargo da respectiva Unidade;
- b) cumprir e fazer cumprir as diretrizes, normas e procedimentos técnicos, administrativos e financeiros adotados pela Autarquia;
- c) propor ao Diretor Executivo as medidas que julgar convenientes para maior eficiência e aperfeiçoamento dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade;
- d) promover a integração e o desenvolvimento técnico e interpessoal da respectiva equipe de trabalho;
- e) planejar, programar e disciplinar a utilização dos recursos materiais e financeiros necessários ao bom andamento dos trabalhos sob sua responsabilidade;
- f) elaborar e encaminhar ao Diretor Executivo relatórios periódicos, ou quando solicitados, sobre as atividades da respectiva Unidade.

V. Ouvidor:

- a) supervisionar o acompanhamento da satisfação dos agentes e dos usuários;
- b) receber, apurar e dar soluções às reclamações dos usuários dos serviços públicos regulados, por meio de processos de trabalho e decisões apropriadas;
- c) coordenar as ações de proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos regulados pela AGERBA;
- d) coordenar o processo de antecipação e encaminhamento das necessidades e anseios de todos os agentes envolvidos na prestação dos serviços.

VI. Gerente e Coordenador II:

- a) coordenar, orientar, controlar, acompanhar e avaliar a elaboração e execução dos programas, projetos e atividades compreendidos na sua área de competência;
- b) assistir ao superior imediato em assuntos pertinentes à respectiva unidade e propor medidas que propiciem a eficiência e o aperfeiçoamento dos trabalhos a serem desenvolvidos;
- c) acompanhar o desenvolvimento das atividades da respectiva Unidade com vistas ao cumprimento do cronograma de trabalho;
- d) promover a integração e o desenvolvimento técnico e interpessoal das respectivas equipes de trabalho;
- e) subsidiar, com informações relativas a projetos e atividades da Unidade, a elaboração da programação da AGERBA;
- f) acompanhar os desembolsos relativos às despesas efetuadas com a execução de projetos ou de atividades;
- g) elaborar e encaminhar ao superior imediato relatórios periódicos, ou quando solicitados, sobre as atividades da respectiva Unidade.

Art. 18 - Ao Assessor Técnico cabe a coordenação, a execução e o controle de atividades específicas que lhe sejam cometidas pelo Diretor Executivo.

Art. 19 - Ao Assessor de Comunicação Social cabe a coordenação, a execução, o controle e o acompanhamento das atividades de comunicação social da AGERBA, em estreita articulação com o órgão competente.

Art. 20 - Ao Secretário de Gabinete cabe a coordenação, a execução e o controle de atividades que lhe sejam cometidas pelo Diretor Executivo.

Art. 21 - Cabe ao Assistente de Execução Orçamentária a execução e o controle do orçamento da AGERBA.

Art. 22 - Ao Assessor Administrativo cabe a execução e o controle das atividades que lhe sejam cometidas pelo seu superior imediato.

Art. 23 - Ao Coordenador de Grupo de Trabalho cabe executar as atividades específicas que lhe sejam cometidas pelo superior imediato.

Art. 24 - Os ocupantes de Cargos de Provimento Temporário, referidos neste Capítulo, exercerão outras atribuições inerentes aos respectivos cargos e necessárias ao cumprimento das competências das respectivas unidades.

CAPÍTULO VI - SUBSTITUIÇÕES

Art. 25 - A substituição dos titulares dos Cargos de Provimento Temporário da AGERBA em suas faltas e impedimentos eventuais, far-se-á da seguinte forma:

- I. o Diretor Executivo por um dos Diretores Gerais;
- II. o Chefe de Gabinete pelo Assessor Chefe;
- III. os Diretores Gerais de Departamento pelos respectivos Diretores;
- IV. o Assessor Chefe por um dos Assessores Técnicos;
- V. o Coordenador I por um dos Coordenadores II;
- VI. o Procurador Chefe por um dos Procuradores;
- VII. o Ouvidor por um dos Assessores Técnicos, que lhes sejam diretamente subordinados;
- VIII. os Coordenadores II por um dos Técnicos que lhes sejam diretamente subordinados;
- IX. os Diretores do Departamento de Qualidade dos Serviços por um dos Gerentes que lhes sejam diretamente subordinados;
- X. os Diretores de Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas por um dos Assessores Técnicos que lhes sejam diretamente subordinados;
- XI. os Gerentes por um dos servidores que lhes sejam diretamente subordinados;

§ 1º - Haverá sempre um servidor previamente designado pelo Diretor Geral para os casos de substituição de que trata este artigo.

§ 2º - Em caso de ausências e impedimentos eventuais por um período superior a 30 (trinta) dias, o substituto do Diretor Executivo será designado pelo Governador do Estado.

CAPÍTULO VII - PESSOAL

Art. 26 - O pessoal da AGERBA será regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia.

Art. 27 - A AGERBA adotará, na administração do seu quadro de pessoal, inclusive de Cargos de Provimento Temporário, as disposições estabelecidas no Plano de Carreira da Entidade.

Art. 28 - A AGERBA poderá conceder, nos termos da legislação específica, estágios a estudantes de nível médio e superior.

CAPÍTULO VIII - PATRIMÔNIO E ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Art. 30 - Constituem patrimônio da AGERBA:

- I. os bens, direitos e valores que, a qualquer título, lhes sejam adjudicados ou transferidos;
- II. saldo dos exercícios financeiros, transferidos para sua conta patrimonial;
- III. o que vier a ser constituído na forma legal.

Parágrafo único - Os bens, direitos e valores da AGERBA serão utilizados exclusivamente no cumprimento dos seus objetivos, permitida, a critério da Diretoria em regime de colegiado, a aplicação de uns e outros, para a obtenção de rendas destinadas ao atendimento de sua finalidade.

Art. 31 - Constituem receitas da AGERBA:

- I. recursos provenientes de dotações orçamentárias;
- II. rendas patrimoniais e as provenientes dos seus serviços, bens e atividades;
- III. doações, legados, subvenções de qualquer natureza realizada por entidade não regulada;
- IV. transferências de recursos consignados nos orçamentos da União, do Estado e dos Municípios;
- V. rendas patrimoniais provenientes de juros e dividendos;
- VI. recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com órgãos de direito público ou entidades privadas nacionais, estrangeiras e internacionais;
- VII. receitas oriundas das Agências Nacionais para a execução dos serviços públicos delegados, conforme convênio específico celebrado com as mesmas;

- VIII. o percentual incidente sobre o faturamento obtido pelas concessionárias ou permissionárias para serviços de transportes e para os demais serviços regulados;
- IX. receitas provenientes de concessões ou permissões;
- X. emolumentos e taxas em decorrência do exercício de fiscalização, bem como quantias recebidas pela aprovação de laudos e prestação de serviços técnicos pela AGERBA;
- XI. receitas provenientes da aplicação de multas pelo descumprimento da legislação.

Parágrafo único - Em caso de extinção da AGERBA, seus bens reverterão ao patrimônio do Estado da Bahia, salvo disposição em contrário expressa em Lei.

Art. 32 - A administração financeira, patrimonial e de material da AGERBA obedecerá aos princípios gerais estabelecidos na legislação específica que lhe sejam aplicáveis e aos seguintes:

- I. o exercício financeiro coincidirá com o ano civil;
- II. a proposta orçamentária para cada exercício será encaminhada à apreciação da Diretoria em regime de colegiado, atendidos os prazos de sua elaboração;
- III. durante o exercício financeiro, a Diretoria em regime de colegiado poderá aprovar as propostas de abertura de créditos adicionais, até o limite autorizado pelo Governador do Estado.

Art. 33 - A execução orçamentária e a prestação anual de contas obedecerão às normas de administração financeira adotadas pelo Estado.

Parágrafo único - A prestação anual a que se refere este artigo será apresentada à Diretoria em regime de colegiado até o dia 28 de fevereiro do ano seguinte ao exercício vencido e, após exame e aprovação, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado.

Art. 34 - O Plano Geral de Contas discriminará receitas, despesas e demais elementos, de forma a possibilitar a avaliação financeira e patrimonial da AGERBA.

Art. 35 - Os programas e projetos aprovados pela Diretoria em regime de colegiado, cuja execução exceda a um exercício financeiro, deverão constar do orçamento plurianual de investimentos e dos orçamentos subsequentes.

CAPÍTULO IX - DA SOLUÇÃO DE DIVERGÊNCIAS, DA AUDIÊNCIA PÚBLICA E DO PROCESSO DECISÓRIO

Art. 36 - A atuação da AGERBA, para finalidade prevista no inciso X do art. 2º deste Regimento, será exercida de forma a:

- I. dirimir as divergências entre o poder concedente, entidades reguladas e usuários, inclusive ouvindo diretamente as partes envolvidas;
- II. resolver os conflitos decorrentes de ação regulatória no âmbito dos serviços públicos, nos termos das normas legais, regulamentares e pactuadas em vigor;
- III. prevenir a ocorrência de novas divergências;
- IV. utilizar os casos mediados como subsídios para as atividades de regulação.

Art. 37 - O processo decisório que violar os direitos dos agentes econômicos dos setores de energia, transportes e comunicações ou dos consumidores, decorrentes de ato administrativo da Agência, será precedido de audiência pública com os objetivos de:

- I. recolher subsídios e informações para o processo decisório da AGERBA;
- II. propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- III. identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;
- IV. dar publicidade à ação regulatória da AGERBA.

Art. 38 - Os trabalhos da audiência pública serão relatados em ata resumida, que será assinada pelo Presidente da audiência e pelas partes ou seus representantes habilitados e publicada no Diário Oficial do Estado.

Parágrafo único - As atas, os depoimentos escritos e documentos conexos serão mantidos em arquivo podendo ser reproduzidos e entregues às partes interessadas que os requererem.

Art. 39 - A Diretoria Executiva da AGERBA publicará ato próprio, definindo os procedimentos relacionados com a convocação e realização da audiência.

Art. 40 - O processo decisório da AGERBA obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, ampla publicidade e economia processual, bem como ao

estabelecido em normas legais e regulamentares.

Art. 41 - A Diretoria em regime de colegiado definirá os procedimentos relativos ao processo decisório, assegurando aos interessados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

CAPÍTULO X - DAS REUNIÕES DELIBERATIVAS DA DIRETORIA EM REGIME DE COLEGIADO

Art. 42 - A Diretoria em regime de colegiado reunir-se-á quinzenalmente, segundo calendário anual por ela estabelecido, ou extraordinariamente, quando houver matéria urgente, mediante convocação do Diretor Executivo ou de um de seus dois Diretores Gerais.

§ 1º - A Diretoria reunir-se-á com a presença de, pelo menos, 02 (dois) Diretores dentre eles o Diretor Executivo ou seu substituto legal.

§ 2º - Presidirá a reunião da Diretoria o Diretor Executivo e, em suas ausências ou impedimentos, o seu substituto legal.

§ 3º - As reuniões da Diretoria serão secretariadas por um servidor do quadro de pessoal da AGERBA, especialmente designado pelo Diretor Executivo para esse fim.

Art. 43 - A Diretoria deliberará sobre as matérias de sua competência com, no mínimo, 02 (dois) votos convergentes.

Parágrafo único - As matérias submetidas à deliberação da Diretoria, devidamente instruídas com as informações e pareceres técnicos e jurídicos, serão relatados por um Diretor, o qual será o primeiro a proferir voto.

Art. 44 - A Diretoria poderá delegar a cada Diretor competências para deliberar sobre assuntos relacionados com as respectivas áreas de interesses da AGERBA.

Art. 45 - As discussões e deliberações tomadas nas reuniões da Diretoria serão registradas em atas e assinadas pelo Secretário e Diretores.

CAPÍTULO XI - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46 - A Administração da AGERBA será objeto de Contrato de Gestão negociado e

celebrado entre a Diretoria e a Secretaria de Infraestrutura.

Parágrafo único - O Contrato de Gestão constituirá instrumento de controle da atuação administrativa da Autarquia e do seu desempenho, a ser feito por meio de avaliações periódicas, definidas no respectivo instrumento.

Art. 47 - A infringência no disposto no §2º do artigo 18 da Lei 7.314 de 19 de maio de 1998 , sujeitará os ex-Diretores ao pagamento da multa equivalente a 02 (dois) anos de remuneração, cobrável via executiva, sem prejuízo de outras sanções administrativas, cíveis ou penais aplicáveis.

Parágrafo único - Os Diretores previamente ao provimento no cargo, assinarão Termo de Compromisso para os fins previstos neste artigo.

Art. 48 - O Diretor Executivo da AGERBA poderá constituir, através de portaria interna, grupos de trabalho para o desenvolvimento de projetos e atividades específicas.

Art. 49 - O Diretor Executivo e os Diretores Gerais serão indicados pelo Governador do Estado da Bahia e por ele nomeados, após aprovação prévia pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, para cumprimento de mandato de 5 (cinco) anos, não coincidentes entre si, vedada a recondução.

Art. 50 - Os titulares dos Cargos de Provimento Temporário da AGERBA serão nomeados e exonerados mediante ato do seu Diretor Executivo.

Art. 51 - A participação no Conselho Consultivo da AGERBA não será remunerada, mas considerada serviço público relevante para todos os efeitos legais.

Art. 52 - As dúvidas de interpretação e os casos omissos neste Regimento, serão resolvidas pela Diretoria em regime de colegiado.

APÊNDICE C - Projeto de lei para alterar a lei nº 12.602/12**PROJETO DE LEI Nº XXXX/XXXXX**

Altera a Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13 – Os membros da diretoria serão indicados pelo Governador do Estado da Bahia e por ele nomeados, após aprovação prévia pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, para cumprimento de mandato de 5 (cinco) anos, não coincidentes entre si, vedada a recondução.” (NR)

“Art. 13-A – Os membros da diretoria somente perderão o cargo antes do término do seu mandato em virtude de renúncia, ou em quaisquer das seguintes hipóteses, isolada ou cumulativamente:

I – violação das regras de ética aplicáveis à AGERBA e aos seus dirigentes;

II - condenação por crime doloso;

III - condenação por improbidade administrativa;

IV - rejeição definitiva de contas pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez configurada manifesta improbidade administrativa no exercício da função.

Parágrafo único – Salvo a hipótese de renúncia, os diretores somente poderão ser destituídos dos cargos após processo administrativo.”

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em

APÊNDICE D - Projeto de resolução para alterar a resolução AGERSA nº 001/2013

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº XXXX/XXXXXX

Altera O Regimento da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia - AGERSA

A DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DA BAHIA – AGERSA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 3, inciso I, da lei nº 12.602 de 29 de novembro de 2012 e conforme Ata da Reunião da Diretoria em Regime de Colegiado nº xxx/xxxx, em anexo,

RESOLVE:

Art. 1º - Dar nova redação ao artigo 35 da Resolução nº 001/2013, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35 - Os membros da diretoria serão indicados pelo Governador do Estado da Bahia e por ele nomeados, após aprovação prévia pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, para cumprimento de mandato de 5 (cinco) anos, não coincidentes entre si, vedada a recondução” (NR)

Art. 2º - Dar nova redação ao §1º, do artigo 7 da Resolução nº 001/ 2013, que passa a vigorar com a seguinte redação:

- “Art. 7
- I -
- II -
- III -
- IV -
- V -
- VI -
- VII -

- VIII -
 - IX -
 - X -
 - XI -
 - XII -
- §1º - As deliberações relativas às matérias indicadas no inciso VIII deste parágrafo, serão submetidos, entre outras, na forma da lei, à decisão final do Governador do Estado”. (NR)

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário