

# AGÊNCIAS REGULADORAS COMO INSTRUMENTO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

E. C. R. FRANÇA<sup>1</sup>, P. V. O. EVARISTO<sup>2</sup>, D. A. GEMELLI<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Acadêmico do 6º período do Curso de Direito do CEULP/ULBRA, integrante do GEDA, e-mail: evandrocrf2009@gmail.com

<sup>2</sup>Acadêmico do 4º período do Curso de Direito do CEULP/ULBRA, integrante do GEDA, e-mail: victor.evaristo@outlook.com.br

<sup>3</sup>Docente do Curso de Direito do CEULP/ULBRA, doutora em Direito Público, auditora de controle externo do TCE/TO e coordenadora do Grupo de Estudos de Direito Administrativo (GEDA)

## XV Jornada de Iniciação Científica do CEULP/ULBRA

**RESUMO:** Este estudo tem por finalidade analisar a atuação das agências reguladoras como instrumento de controle social, destacando as questões mais importantes sobre essas entidades, como por exemplo, sua criação, seus objetivos, sua natureza jurídica, características, poderes e formas de controle. A pesquisa apresenta uma reflexão sobre a importância da atuação das agências reguladoras no âmbito do controle social.

**PALAVRAS-CHAVE:** agências reguladoras; controle social; sociedade.

**INTRODUÇÃO:** O controle social pode ser entendido, nas palavras dos ilustres Alexandrino e Paulo (2011), como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possa exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do Poder. As agências reguladoras, enquanto autarquias especiais, atuam com o objetivo de regular e fiscalizar a prestação de determinados serviços públicos, embora não sejam diretamente responsáveis pela sua execução. A denominação “agência reguladora” é fruto da influência do ordenamento americano, e sua organização se dá por meio do regime jurídico previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Por meio da adoção dessas medidas, procura-se garantir maior eficiência no desempenho das atividades econômicas, ampliação da capacidade gerencial, maior transparência e, sobretudo, estreitamento das relações com a sociedade, através dos meios de controle social. Nesse sentido, à medida em que o Estado reduz sua presença na economia, por meio das privatizações, por exemplo, a participação social nesses setores fica reduzida, requerendo, portanto, um mecanismo que retome a transparência e a atuação democrática. Eis que surgem as agências reguladoras. Dessa forma, faz-se necessário uma análise da importância dessas entidades para o fomento do controle social através da participação popular.

**MATERIAL E MÉTODOS:** A elaboração do presente trabalho se deu com base na análise do artigo 37, § 3º, da Constituição Federal, bem como da legislação pertinente ao tema (Lei Federal nº 9.986/00 e o Decreto-Lei nº 200/67). Também foram realizados levantamentos bibliográficos com a finalidade de proporcionar um maior embasamento teórico, para facilitar a reflexão acerca do papel das agências reguladoras na sociedade, bem como a sua intrínseca relação com as formas e métodos de efetivação do controle social.

**RESULTADOS E DISCUSSÕES:** O crescimento da necessidade da regulação no Brasil se deu em decorrência das opções políticas e econômicas adotadas pelo país após a década de 90, quando o Estado deixou de exercer, diretamente, certos tipos de atividades econômicas, e passou a interferir ativamente no funcionamento delas, fazendo o uso de instrumentos de autoridade. Esse fato, contudo, não traduz uma redução da atividade estatal, mas tão somente uma alteração da natureza do seu perfil atuante: ao abdicar da tarefa de produção de certos tipos de bens e serviços, o Estado, na mesma medida, intensifica o exercício de suas prerrogativas de intervenção no cenário econômico. Quanto à regulação, se porventura a Administração Pública renunciasse ao poder de interferir na prestação de serviços públicos privatizados e na consequente base mercadológica, correria o perigo de assistir, de mãos atadas, ao colapso de setores essenciais para o Brasil, como o elétrico e o de telecomunicações. É requerido ainda, do Estado, que ele atue de modo a evitar práticas de mercado tendentes a abolir a livre concorrência, o que não pode, em hipótese alguma, ser deixado ao encargo da “mão invisível”,

defendida pela corrente neoliberalista. Há ainda a preocupação de garantir a proteção dos interesses dos consumidores e de assegurar o acesso universal aos serviços públicos, possibilitando que estes alcancem todos, sem distinção de qualquer natureza. A partir do momento em que uma empresa privada passa a exercer atividade de natureza eminentemente pública, e tendo em vista que cada um desses entes atua em prol de seus interesses específicos, o controle social emerge como uma forma da sociedade, consumidora final do serviço público desestatizado, equilibrar os poderes que tanto o poder público como o privado detêm, assegurando a eficiência do processo regulatório. Portanto, o debate e a atuação incisiva da sociedade em torno da consecução das políticas públicas estabelecidas perfaz-se como um método de exercício do controle social e de atingimento do interesse público. Nesse sentido, é de fundamental importância o estabelecimento de mecanismos para uma maior participação da sociedade nas agências reguladoras, através de projetos e formatos incorporados às mesmas. Assim, pode-se citar duas formas de inclusão dos cidadãos na estrutura das agências, quais sejam: participação, por meio de mandato fixo, nos conselhos dirigentes das agências reguladoras; criação de consultas e audiências públicas para manifestação da sociedade sobre pontos relevantes das políticas desenvolvidas e dos serviços públicos prestados. A integração de consultas e audiências proporciona a expansão do controle social, viabilizando a discussão acerca do conteúdo a ser regulado e seu impacto na sociedade. Além disso, a apresentação de denúncias e/ou reclamações pelos cidadãos geram para a Administração o dever de apurar e adotar as medidas necessárias quando da constatação de alguma irregularidade. É essencial ainda a instalação de ouvidorias nos departamentos das agências reguladoras para assegurar a livre manifestação dos usuários diante da recusa do ente privado em solucionar controvérsia a ele incumbida, ou meramente pela prestação de atendimento desrespeitoso ou inferior ao minimamente exigido. Subsiste ainda o cargo mandatário de ouvidor, que tem, por um lado, a atribuição de viabilizar a comunicação entre sociedade e agências reguladoras, e por outro, fiscalizar a atuação das agências. Todas essas ações, e outras que eventualmente se mostrem necessárias, aproximam Estado e sociedade, posto que incentivam a participação e a legitimação do poder das agências reguladoras. A constatação prática do controle social no âmbito das agências reguladoras se dá, dentre outros, pela: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituída pela Lei n.º 9.427/96, e que visa estabelecer um ambiente propício para o desenvolvimento do mercado de energia elétrica em equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade; e Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), instituída pela Lei n.º 9.472/97, e que procura estabelecer as bases necessárias ao diálogo sustentável entre as empresas do setor de telecomunicações e a comunidade, resguardando os direitos do indivíduo, porém sem violar a prerrogativa de livre mercado do setor empresarial, dentre outros. Não busca-se por meio deste estudo avaliar o mérito ou não de determinada agência, mas é indiscutível que esta última, a Anatel, é a mais relevante quando se trata da participação popular, provavelmente em razão da natureza do serviço regulado. A sua ouvidoria recebe milhares de reclamações diariamente contra empresas de telefonia, e que são enviadas por meio de diversos canais de atendimento, como internet, telefone, carta, etc. Além disso, o índice de satisfação dos usuários com o desfecho da história é majoritariamente positivo, posto que o acúmulo de reclamações não resolvidas pode resultar, em muitos casos, em multa, cuja quantia deverá ser revertida aos cofres públicos. A título de exemplo, ilustra-se a tabela com quantitativo das reclamações da ouvidoria da ANATEL:

Tabela 1. Quantitativo de reclamações à ouvidoria da ANATEL quanto à prestação de serviços de telecomunicações móveis por 100 mil habitantes no período de 2012 à 2014 –

<b>Reclamações Gerais – Serviço Móvel Pessoal (SMP)</b>			
<b>Empresa</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>Variação (%)</b>
Claro	49,9	39,3	-21%
Oi	64,2	49,6	-23%
Tim	43,9	44,4	1%

Vivo	27,6	35,9	30%
------	------	------	-----

Fonte: site da ANATEL, 2015

Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2011) complementam lecionando que “as leis de criação dessas agências estabeleceram procedimentos administrativos bem definidos para a edição de atos normativos, de editais de licitação, de processos decisórios, enfim, de um modo geral, tais leis instituíram a obrigatoriedade de realização de consulta ou audiência pública prévia destinada a possibilitar a manifestação dos agentes econômicos, bem como dos consumidores e usuários de bens e serviços do setor regulado, sempre que deva ser editado um ato ou tomada uma decisão que possa afetar os direitos deles”. As minutas de cada ato administrativo deverão ser disponibilizadas livremente ao público, que terá um prazo previamente estabelecido para se manifestar a respeito e elaborar seus posicionamentos, quando for o caso, devendo torná-los públicos, de igual forma. Esse aspecto democratizante da administração é algo fundamental para reconhecer a legitimidade das agências reguladoras no desempenho de suas atribuições. A obrigatoriedade de prévia realização de consultas e audiências públicas e a recomendação de que a agência se manifeste a respeito de cada crítica ou sugestão recebida, corporifica grande avanço da participação popular nas etapas decisórias e normativas da administração pública. De modo geral, contudo, é importante frisar que a participação popular é dificultada pela complexidade dos serviços e pela escassez de capacidade técnica sobre os mesmos, sendo requerido, portanto, a existência de meios capazes de desenvolver e ampliar o apoio dos cidadãos nas atividades desempenhadas pelas agências reguladoras. Além disso, conforme preleciona Di Pietro (2012), as agências tem discricionariedade para dirimir conflitos em última instância administrativa, mas isso não as isentam do controle de suas decisões pelo Poder Judiciário, em função da redação do artigo 5º, inciso XXXV da CF/88. De modo geral, as normas supracitadas permitem que a população influencie e até participe das deliberações das agências, consolidando, além do notório exercício do controle social, o estabelecimento de um diálogo transparente e democrático que beneficie todos os agentes envolvidos.

**CONCLUSÃO:** Diante do exposto, resta clarividente a relevância das agências reguladoras para a manutenção das instituições democráticas. Apesar da “atividade regulatória” ser exercida com certa autonomia, é preciso que esteja em consonância com os ditames normativos constitucionais e infraconstitucionais, sempre focada na persecução do interesse público. Para tanto, foram desenvolvidos métodos para o exercício do controle sobre as agências reguladoras, dentre os quais destaca-se o controle social, que também serviu de objeto a este trabalho. Dentre as diversas formas por meio das quais o controle social se materializa, tem-se: audiências e consultas públicas, instituição de ouvidorias e centrais de atendimento, participação nos conselhos dirigentes, e até mesmo o direcionamento de denúncias ou reclamações ao ente público competente. Além disso, cabe afirmar que a atuação imparcial dos entes reguladores não se aplica somente às relações com o poder público, mas diante de todos. É dizer, a agência deve pautar sua atuação em bases técnicas e profissionais, repudiando toda e qualquer forma de exercício tendencioso tanto em relação aos consumidores e usuários finais do serviço regulado quanto aos agentes econômicos envolvidos. Conclui-se, pois, que todos esses instrumentos objetivam proporcionar a democrática participação da sociedade nos trabalhos das agências reguladoras, assegurando transparência nas decisões tomadas e o livre exercício da democracia.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2011.
- BOARETO, Roberta Callijão Boareto. **Controle social das agências reguladoras**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28393/control-social-das-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 04 jun. 2015.
- BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resultados de Medidas Concluídas: Planos de Melhoria do SMP - Todas as UF (a partir de julho de 2012)**. 2015. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/setorregulado/index.php?option=com\\_content&view=article&id=163&Itemid=373](http://www.anatel.gov.br/setorregulado/index.php?option=com_content&view=article&id=163&Itemid=373)>. Acesso em: 30 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe Sobre A Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes Para A Reforma Administrativa e Dá Outras Providências**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. **Institui A Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, Disciplina O Regime das Concessões de Serviços Públicos de Energia Elétrica e Dá Outras Providências**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Dispõe Sobre A Organização dos Serviços de Telecomunicações, A Criação e Funcionamento de Um órgão Regulador e Outros Aspectos Institucionais, nos Termos da Emenda Constitucional Nº 8, de 1995**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. **Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências**. Brasília, DF.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. – São Paulo: Atlas, 2012.