

A LEI N. 13.848/19 COMO “APROXIMAÇÃO” À DEMOCRACIA DIRETA? HISTÓRICO, MECANISMOS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Act n. 13.848/19 as an “Approach” to Direct Democracy? History, Mechanisms and Empirical Evidence

Thiago Gehrke 

Mestre em Direito Econômico (UFRGS), Especialista em Direito Público (UCS), Bacharel em Direito (UFRGS). Advogado.

E-mail: thiago.gehrke@gmail.com

Resumo: Com a edição da Lei Geral das Agências Reguladoras – Lei n. 13.848/2019 – percebeu-se uma maior inclinação à aproximação do regulado ao regulador no processo decisório. Uma tendência a processos de transparência deu maior fôlego aos institutos da Análise de Impacto Regulatório, assim como à realização de Consultas Públicas e Audiências. Esse perfil renovado da norma, esforço de um longo processo político, nos levou a verificar a frequência desses eventos antes e após a entrada em vigor do texto, a partir de dados coletados nos portais de transparência oficiais de cada uma das agências citadas no novo marco legal quanto à ocorrência – principalmente – de consultas públicas. O levantamento permitiu concluir que a edição do marco legal aponta para uma maior utilização do instituto no país.

Palavras-chave: Agências Reguladoras; Consulta Pública; Audiência Pública; Análise de Impacto Regulatório; Lei n. 13.848/2019.

Abstract: With the enactment of the General Law on Regulatory Agencies – Act n. 13.848/2019 - there was a greater inclination to bring the regulated closer to the regulator in the decision-making process. A trend towards transparency processes gave more impetus to the Institutes of Regulatory Impact Analysis, as well as to the occurrence of Public Consultations and Hearings. This renewed profile of the norm, an effort of a long political process, led us to verify how much the occurrence of these events repeated itself before and after the entry into force of the text. Thus, we take the data present in the official transparency portals of each of the agencies mentioned in the new legal framework regarding the occurrence – mainly – of public consultations. Concluding that the edition of the legal framework points to an increase on the implementation of the institute in the country.

Keywords: Regulatory Agencies; Public Consultation; Public Hearing; Regulatory Impact Analysis; Act n. 13.848/2019.

Sumário: Introdução. 1 Transparência e a Jornada do PL n. 3.337 até a atual Lei n. 13.848. 1.1 Caracterização Legal de Agência Reguladora. 1.2 Análise Comparativa dos Institutos. 2 Análise Específica dos Critérios de Participação Popular da Lei. 2.1 Análise de Impacto Regulatório. 2.2 Consulta Pública. 2.3 Audiência Pública. 3 Análise Quantitativa das Consultas Públicas e Mecanismos de Transparência trazidos pela Lei n. 13.848/19. Considerações finais. Referências.

Introdução

Dentre os diversos aspectos inovadores trazidos pela Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019), optamos – tendo em vista uma metodologia que agregue resultados práticos e impulsione a discussão sobre o tema, impõe-se o difícil dever de escolha de uma adequada delimitação temática – pelo recorte que considera uma maior aproximação do formato de Agência com o seu regulado, objeto que nomeamos como “mecanismo de democracia direta” para melhor identificação, mas que, para maior precisão técnica, demandaria, em verdade, a nomeação como mecanismos de aproximação. Pois bem.

A necessidade de um recorte conciso em uma norma tão rica de inovações traz outras dificuldades, a dizer, qual medida pode ser encarada como relevante – o que o pesquisador pode trazer de novo ao universo atual das análises –, e como demonstrar essa mesma importância. Assim, optamos por uma metodologia conforme a qual o fundo do trabalho deve afirmar ou negar a relação de nossa premissa. Buscamos responder uma simples questão prática: as inovações trazidas pela Lei n. 13.848/19 foram capazes de aproximar o administrado do processo de tomada de decisão através dos mecanismos de transparência, isto é, a Consulta Pública, a Audiência Pública e – em alguma medida – a Análise de Impacto Regulatório? É importante ressaltá-lo desde já, para que a exposição possa ser mais clara nas razões de escolhas metodológicas tomadas. Sobretudo, nas razões das escolhas não tomadas nesta apresentação. Não é redundante lembrar que tanto *o quê* se fala quanto *o quê* se silencia são fatores relevantes da análise, principalmente no contexto da busca por aspectos não tão presentes no que observamos da doutrina. Optou-se por fugir tanto da exposição sobre algumas outras inovações trazidas pela norma (casos dos aspectos formais de mandatos dos dirigentes, mecanismos de prestação de contas ao controle externo, interação entre agências), quanto de algumas construções históricas da forma com que tomou corpo o fenômeno em nosso país (fala-se aqui do contexto norte-americano, das políticas de desestatização brasileiras do período inicial da redemocratização, já expostas à minúcia por outros – melhores – pesquisadores).

Nesse sentido, iniciaremos a exposição com uma breve análise comparativa com o antigo projeto de Lei das Agências, e fazemos isso por duas razões. A primeira é identificar um processo de continuidade entre

ambos os projetos. O segundo o intuito de, em suas diferenças, observar alguma espécie de contraste e fortalecer a posição de que a adequação das Agências em um regime unificado e previsível era uma demanda antiga da sociedade, não resultado de alguma política de ocasião. Feito isso, passar-se-á a uma pormenorização dos institutos de maior relevo no nosso recorte.

A dizer, primeiro será realizada a implementação da Análise de Impacto Regulatório, sob o contexto diretamente conectado à interpretação consequencialista do Direito Administrativo, bastante em voga hoje. Mesmo que essa medida, por si, não atraia a participação direta – ao menos como seu centro nuclear – sua qualificação como de obrigatoriedade prévia a aproxima dos valores da transparência (ao menos em tese), motivando à ação e impondo ao administrador designar os motivos e impulsos de suas escolhas, afastando-o tanto quanto possível de medidas absolutamente oportunistas o que vai ao encontro da inovação de um planejamento alongado e descritivo para atuação das agências (que se verterá nas nomeadas figuras das agendas regulatórias – plano estratégico de gestão, etc.). Em um segundo momento, os mecanismos de consulta pública e de audiência trazidos pela Lei, destacando-se algumas deficiências que restaram da redação.

Passada essa etapa, buscar-se-ão dados descritivos junto à transparência das agências destacadas no texto da norma, visando, portanto, analisar-se quantitativamente a ocorrência desse segundo aspecto da inovação. Pretende-se perquirir se, mesmo com os limites descritos no modelo, seria possível (ou já factível) tecer algum juízo sobre a efetividade desses mecanismos de aproximação do administrado em participação direta do processo decisório; justamente por identificar no sistema que embala o insulamento dos agentes decisórios das Agências Reguladoras e sua possível tomada pelos poderes políticos ou econômicos a nossa grande preocupação de fundo.

1 TRANSPARÊNCIA E A JORNADA DO PL N. 3.337 ATÉ A ATUAL LEI N. 13.848

Como adiantado alhures, optamos por, nesta primeira etapa, fugir um pouco dos cânones usualmente utilizados para “contar” a história das

Agências Reguladoras no Brasil. Por óbvio não negamos a importância de compreender a origem do instituto e sua adaptação ao regime administrativo nacional; buscamos apenas trazer uma visão que acreditamos ser mais útil ao que nos propusemos fazer. Uma visão que acrescente mais acerca da “evolução”¹ recente do instituto, aproximando-o da realidade e observando se suas alterações se traduzem na necessária aproximação dos Reguladores aos Regulados, ampliando a participação do debate ao grande público e tornando a atividade da regulação algo mais próximo do dia a dia de nosso modelo democrático.

1.1 Caracterização Legal de Agência Reguladora

A redação da Lei n. 13.848/19 inicia trazendo um rol – aparentemente – fechado do que, como nomeia, consideram-se como Agências Reguladoras para os fins de suas disposições. O texto disposto está no seu artigo 2º e arrola como tal as seguintes: I – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); II – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); III - Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); V - Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - Agência Nacional de Águas (ANA); VII - Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - Agência Nacional de Mineração (ANM).

Foge de nosso objeto específico pormenorizar as razões que conduziram o legislador a optar por tornar esse texto fechado – e se o rol realmente o é um todo taxativo, principalmente em vista das inovações trazidas pela Lei Complementar n. 179/21 – todavia, ressaltamos a questão para eventual pesquisa futura. Ademais, deste arrolamento especificado pela norma, cuidaremos quando da pesquisa individualizada de seus dados

¹ É sempre complexo utilizar o termo “evolução” quanto a institutos jurídicos, já que tal vernáculo traz o peso de uma análise comparativa e uma análise para maior ou para melhor. Todavia, tendo em vista os aspectos de transparência previstos pelo novo regramento, defendemos tratar-se de uma evolução de toda forma. Ao menos diante do comparativo direto com a legislação diretamente anterior em vigor. Se essa evolução jurídica irá se confirmar no plano fático, é o que buscamos investigar.

quando adentrarmos no campo da pesquisa empírica aqui proposta. De forma que convidamos o leitor a já observar as Agências objetos de nosso recorte. Todavia, é relevante rememorar que o parágrafo único do artigo já traz uma possibilidade *prospectiva* para a ampliação da lista. Pois bem.

A norma trouxe uma caracterização expressa do que ela passa a considerar como Agência Reguladora e suas características básicas, assim descrevendo-as em seu artigo 3º, que analisamos a seguir:

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.

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

§ 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.

§ 3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção. (grifos nossos)

O conceito basilar que foi formado sobre as Agências² – após a reforma da década de noventa – é o de um ente autônomo e *independente*³. Por óbvio, tal autonomia demanda capacidade de gestão e de definição de sua administração e seu corpo de trabalho. Tanto o é que ressaltamos um certo estranhamento quando nos deparamos com o texto presente no §2º acima referido. Não nos parece adequada ao modelo proposto tal limitação, mas também não nos prolongaremos no tema por tangenciar, em parte, os aspectos de transparência que formam nosso objeto.

Em vista da “Reforma da estrutura do Estado Brasileiro”, iniciada – ou tomado impulso – a partir da edição da Emenda Constitucional n. 5 de 1995⁴ e posta a efeito com as redações das Emendas de n. 6 e 9 do mesmo ano, Souza destaca que a profundidade de alterações do contexto da Constituição Econômica desenvolvida pela Constituinte foi obstruída e alterada completamente. Sendo resultado de seus termos “(...) *uma das mais significativas demonstrações do expediente de desconstitucionalização, com mudança radical, elo legislador ordinário, do princípio ideológico originário estabelecido pelo legislador constituinte em várias Cartas anteriores e reafirmado nesta.*”⁵ Ao que pondera ser isso resultado de um processo invertido de constituição política, tendo os poderes derrotados atuado para subverter a ordem vencedora, ante qualquer lógica científica do

² Sobre o tema, veja-se GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *As Agências Reguladoras*. RBDP - Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte. Ano 2, n. 4. jan./mar. p. 187-219. 2004.; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Considerações Iniciais Sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras*. Revista de Direito da Administração Pública. A.5. v.1. n.1, p.7-23. jan./jun. 2020.; GELIS FILHO, Antonio. *Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado*. RAP – Revista de Administração Pública. vol. 40 n. 4, Rio de Janeiro, jul./ago. p. 589-613. 2006.; entre outros

³ O questionamento que se ressalta aqui é “*independência de quem?*”. Como desenvolvem Camargo (*Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014.) e Souza (*Estudos de Direito Econômico*, vol. 3. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito UFMG, 2000.), mais importante do que a definição do que seja essa independência, é se verificar a quem ela se refere.

⁴ Vide PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.; CLARK, Giovanni; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição Econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020; CAMARGO, op. Cit.; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6.ed. São Paulo: LTr. 2005.

⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de Direito Econômico*, vol. 3. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito UFMG, 2000, p. 391.

estudo do Direito. Concluindo que, nas mesmas linhas “*a radical mudança do viés pode sugerir modificação ideológica estrutural*”.

Afinal, estrutural a toda ordem constitucional é um perfil específico de ideologia a que se refere sua construção. Nomeando-a como *ideologia constitucionalmente adotada*, Souza, como introdutor da disciplina do Direito Econômico no Brasil, caracteriza o seu contexto ao afirmar que:

“É que, como vimos, pelo seu caráter político fundamental, a Constituição é sempre portadora de mensagem ideológica. Na Carta do Império, de selo liberal, a propriedade privada, a abolição das corporações de ofício, o reconhecimento da escravidão, o voto censitário, fazem a sua modelagem. A abolição da escravatura teve violento efeito revolucionário ensejando nova Constituição, a de 1891, ainda vazada na ideologia liberal, posteriormente desgastada pela Emenda Constitucional de 1926. Porém, muito antes desta Emenda, fora violentada pelo interesse econômico predominante, o dos cafeicultores que, com o Convênio de Taubaté, já em 1907, por dobras interpretativas do texto oficial, conseguiram introduzir no seu modelo liberal de então a possibilidade da intervenção no domínio econômico.”⁶

O que nos interessa por hora é compreender como a Lei definiu as agências e quais foram as suas delimitações. Como possuímos um rol delas atualmente fechado, iremos nos debruçar sobre as citadas agências como objeto de análise. Todavia, antes de passarmos diretamente para o trato dos dados, compararemos a redação acima trazida com o projeto de administração pública iniciado ainda na primeira década do século, com o projeto de Lei n. 3.337/04.

1.2. Análise Comparativa dos Institutos

Com a edição da Lei nº 13.848, unificando um corpo lógico para a atuação administrativa, surgiram diversas inovações. Algumas dotadas de maior, digamos, “prestígio acadêmico”, como já citado. Nosso recorte, fugindo um tanto dessa linha, busca verificar que nível de qualidade a

⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Op. Cit., p. 335.

unificação de gestão das Agências poderá oferecer ao setor que se obriga a oferecer guarita. A isso, depende, além de mero juízo de oportunidade do agente, uma capacidade de ouvido ativo para receber informações do administrado. Essa ligação de diálogo é aproximativa e oferece um espaço de previsibilidade, que, por consequência, comporta um ambiente de maior segurança. Foge-se daquela postura em que o agente receptor de ordem é no máximo alertado do que e como será decidido – quando o é – mas, convoca-o a participar da tomada decisória. Em alguns casos, até mesmo da metodologia, como prevê o Decreto em referência ao modelo tomado pela AIR, beneficiando-se de um ato planejado e motivado.

Diga-se, tal preocupação não é recente. O Brasil possui um longo e infeliz histórico de arbitrariedade decisiva, com pouca ou nenhuma participação popular direta. É dizer, o administrado é convidado apenas bianualmente para comparecer junto às urnas eleitorais, e, além disso – a menos que conviva próximo aos ciclos de poder – fica completamente inerte da participação decisória. Os motivos de fundo dessa composição fogem de nosso recorte (tratar do patrimonialismo⁷ requer algo muito além de uma mera exposição), mas esse breve apanhado da realidade justifica a escolha desta análise *comparativa* com o anterior projeto de Lei. Nas razões de sua derrocada e nas semelhanças dos textos, encontramos respostas de nosso *espírito do tempo*. E não é por outra razão que Gelis Filho (2006) afirma a transparência da gestão reguladora – junto de sua independência – como um de seus critérios fundamentais:

“(...) os dois critérios que se destacam são a independência em relação ao poder central e transparência de sua gestão. (...) a transparência de uma entidade pública dotada de certo grau de autonomia é essencial para que se possa aferir a lisura de seu processo decisório, assegurando à sociedade que os interesses defendidos sejam os seus, e não os de algum grupo específico apenas.”

Pelos meados de março de 2003, foi determinado pelo Poder Executivo a formação de um grupo de trabalho interministerial. Com o

⁷ Discutimos o tema com maior profundidade em nosso texto GEHRKE, Thiago. *O Novo Coronelismo: novas facetas da interferência do poder econômico no processo eleitoral*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2023.

objetivo de analisar a atual composição regulatória em âmbito federal, avaliar o seu papel e ofertar possíveis novas diretrizes para o sistema. Esse grupo recebeu, diante de sua abertura a consultas públicas, cerca de setecentas contribuições a seu texto. Deste corpo de estudo surgiu o Projeto de Lei nº 3.337 de 2004.

Sobretudo, alerta Costa (2021), seu surgimento se deu com a preocupação de um provável insulamento decisório do modelo das Agências, que com seu isolamento poderia ver facilitado algum processo de tomada. Para além dos critérios de uma maior transparência da atuação das agências, o projeto tinha aspectos mais polêmicos, dada a especial preocupação do executivo do tempo em coadunar as diretrizes de atuação regulatória com os planos de agência ministerial – no que se convencionou chamar de contratos de gestão e desempenho, apontado como uma das razões de não florescimento do projeto⁸. O PL teve longa discussão na Câmara de Deputados, até acabar arquivado por decisão do próprio executivo, dez anos depois. Todavia, o caminho já estava pavimentado, muitas das razões debatidas naquele transcurso tomariam corpo com a posterior edição da Lei que analisamos; ao que nos interessa traçar aqui, muitos dos aspectos desenvolvidos antes foram postos em ação, agora.

Vê-se da redação da Exposição de Motivos do PL 3.337, com afirmação categórica do então ministro da casa civil José Dirceu, nomeadamente o que se afirmou no §13, que reproduzimos:

“O desenvolvimento de instrumentos de controle social das Agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. **Nesse sentido, a experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas.** É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do projeto de lei. São instituídos, estendidos ou ampliados os mecanismos de controle, responsabilização e transparência como consulta pública (...)” (grifos nossos)

⁸ Com mais detalhes, ver COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros et al. *Análise da nova lei das Agências Reguladoras no Brasil*. A&C – R. de Dir. Adm. Const. Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 185-216, jul./set. 2021.

Diga-se, a afastar qualquer ruído no sentido de uma certa antipatia das forças políticas ao tempo, que a conclusão do grupo se deu em defesa ao modelo regulatório, a dizer:

“As discussões dentro do governo levaram à conclusão que a presença das Agências Reguladoras é **indispensável** para a atração dos investimentos privados; para a **redução do chamado ‘risco de captura’**⁹ do processo regulatório por grupos de interesse; e para a necessidade de fortalecer as Agências.” (grifos nossos)

Ressaltando-se sempre que a existência da atuação reguladora precede mesmo o modelo do Estado Regulador¹⁰ resultado da coalização de forças dos anos noventa, todavia, descaracterizados de algumas diretrizes que hoje a definem.

Assim, considerando devidamente assinalada a relevância desse retorno ao projeto trazido a vigor pela Lei nº 13.848/2019, enquadramo-lo

⁹ O fenômeno “risco de captura” é, grosso modo, a inserção do poder econômico de agentes privados nas estruturas regulatórias. Como seu sistema oferece uma *blindagem* da afetação política, uma vez dentro, esse poder econômico é capaz de perpetuar sua influência e modificar a legislação – de uma pretensa neutralidade – para seu favorecimento direto. Para uma boa compreensão do risco, é necessário o entendimento do conceito de “Poder Econômico”, como versa Camargo “*Poder econômico é a possibilidade que tem o agente, público ou privado, de alterar a realidade econômica (...) Com maior precisão, é a situação que coloca o agente (...) em condições de promover a alteração da realidade econômica, de sorte a governá-la. Seu exercício, para o Direito, torna-se relevante tomando-se em consideração a possibilidade de uso e abuso.*” (in CAMARGO, op. Cit. p. 151).

¹⁰ “*The democratic legitimacy of policymaking depends upon its connection to elected officials. If unelected administrative officials make policy decisions in such areas as economics, civil rights, or the environment, the democratic principles embedded in the Constitution require that those officials are responsive to the President and Congress. Courts historically have justified agency policymaking based upon its connection to policy decisions made by legislatures and the President’s ability to ensure that the laws are faithfully executed. (...) However, independence raises questions about accountability. Political control over the bureaucracy establishes a key link between the public and unelected administrators, and Citizen control over government is an important constitutional principle. Yet When federal agencies are removed from both presidential and Congress influence, administrative policies are not subject to review by any actor with a public constituency.*” (in LEWIS, David E.; SELIN, Jennifer L. Political Control and the Forms of Agency Independence. The George Washington Law Review, vol. 83, n. 4/5, p. 1488. E p. 1515 Set. 2015.)

como um processo de interesse nacional, debate de mais de uma década legislativa. Apresentamos, com o objetivo de auxiliar na visualização, breve quadro comparativo entre alguns aspectos de transparência conforme sua redação própria em cada projeto. Mais que mera repetição, vê-se a maturidade do debate:

PROJETO DE LEI 3.337/04	LEI Nº 13.848/19
<p>Art. 3º O processo de decisão das Agências Reguladoras, atinente à regulação setorial, terá caráter colegiado</p> <p>§ 1º As Diretorias Colegiadas ou Conselhos Diretores das Agências Reguladoras deliberarão por maioria absoluta dos votos de seus membros, dentre eles o Diretor-Presidente, Diretor Geral ou Presidente que, na sua ausência, deverá ser representado por seu substituto, definido em regimento próprio.</p>	<p>Art. 7º O processo de decisão da agência reguladora referente à regulação terá caráter colegiado.</p> <p>§ 1º O conselho diretor ou a diretoria colegiada da agência reguladora deliberará por maioria absoluta dos votos de seus membros, entre eles o diretor-presidente, o diretor-geral ou o presidente, conforme definido no regimento interno.</p>
<p>Art. 4º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão, as minutas e propostas de alterações de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Colegiada e Conselhos Diretores de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados.</p>	<p>Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.</p>
<p>Art. 5º As Agências Reguladoras, por decisão colegiada, poderão realizar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.</p>	<p>Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.</p>
<p>Art. 8º As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo.</p>	<p>Art. 15. A agência reguladora deverá elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos seguintes planos:</p> <p>I - plano estratégico vigente, previsto no art. 17 desta Lei;</p> <p>II - plano de gestão anual, previsto no art. 18 desta Lei.</p>

Com a retirada do projeto pelo Poder Executivo, o Legislativo incluiu a necessidade de uma lei geral na nomeada “Agenda Brasil 2015”, como

lembra Vilela (2020), com o objetivo de facilitar a previsibilidade da ação regulatória para os agentes privados e ofertando um melhor *ambiente de negócios*. Assim, nasceu o projeto de Lei do Senado nº 52, convertido após seu trânsito legislativo na presente Lei nº 13.848. Ao que passamos, por fim, à análise dos dispositivos já sinalizados no quadro acima.

2. ANÁLISE ESPECÍFICA DOS CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA LEI

Desenvolveremos agora os modelos que consideramos como promotores de uma maior transparência regulatória, atualizados pela Lei n. 13.848/19. O objetivo da análise é aproximarmo-nos dos institutos, de forma a reconhecer neles quais suas razões de utilidade nesta função de tentar aproximar as partes da regulação. Passada essa etapa, estaremos amparados por uma base segura o suficiente para adentrarmos no quantitativo, verificando-se alterações promovidas pelas inovações legislativas.

2.1. Análise de Impacto Regulatório

A Análise de Impacto Regulatório¹¹ é um movimento de análise - virtualmente – preditivo, envolvendo determinada medida que se visa tomar, relacionando-a com um complexo informacional capaz de apontar possíveis consequências, custos e efeitos perante a totalidade de agentes envolvidos. Por natureza, trata-se de um estudo prévio – todavia, comporta análise *ex post*, revisional de efeitos já adquiridos, como aponta BINENBOJM (2020) e como se observa no texto do Decreto nº 10.411/20¹² que regulamenta o instituto – um estudo que busca, por meio de uma análise multidisciplinar, verificar se a medida ‘x’ é efetiva (ou ao menos tende a ser, dentro dos limites de qualquer juízo preditivo) ao que cumpre operar e se tal efetividade

¹¹ A partir de agora, utilizaremos o acrônimo “AIR”.

¹² BRASIL. Decreto nº 10.441, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 2020, n. 124, p. 35-36, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junhode-2020-264424798>. Acesso em: 9 mar. 2022.

é razoável – proporcional – sob uma análise dos custos e efeitos outros que ela pode ocasionar.

Binenbojm (2020) contextualiza a utilização da AIR junto aos procedimentos regulatórios como:

“A adoção da AIR como método decisório no bojo dos processos regulatórios tem como objetivos (i) superar a natural assimetria de informações entre reguladores e agentes econômicos; (ii) dotar tais processos de maior transparência, legitimidade e ‘accountability’ (responsividade e controlabilidade social); bem como (iii) promover eficiência regulatória, com a redução de custos (para a sociedade e o próprio Estado) e a maximização de benefícios sociais.”¹³

Acrescenta-se aqui definição do instrumento pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que conceitua a AIR como:

“(…) uma ferramenta que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem acarretar. Um escasso entendimento dos problemas em questão ou dos efeitos indiretos da ação governamental pode debilitar os incentivos regulatórios e resultar em falha regulatória. A AIR é utilizada para definir problemas e garantir que a ação governamental seja justificada e apropriada.”¹⁴

A Lei n. 13.848/19 desenvolveu o instituto da seguinte forma, em seu artigo 6º:

¹³ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum. 2020. P. 181.

¹⁴ OCDE Análise de Impacto Regulatório (1997): As melhores Práticas nos Países da OCDE, Paris, apud OCDE, Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento, Relatório sobre a reforma regulatória, Casa Civil da Presidência da República, 2008, p. 62.

“Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de **atos normativos de interesse geral** dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, **nos termos de regulamento**, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão. (grifos nossos).

Há (ou havia) algum debate entre a responsabilidade regulamentar prevista; se de uma interpretação exclusiva dela como o poder do chefe do executivo regulamentar, ou se aberta ao poder normativo administrativo de cada Agência. Das opções de doutrina nacional, a que aparenta ter maior adesão é a que, representada na visão de Binenbojm (2020), alinha-se com essa segunda vertente¹⁵. O processo de uma AIR, quando tratada e

¹⁵ “Desse modo, normas editadas por entidades reguladoras devem, em tese, obedecer aos preceitos legais – standards -, pois a Administração Pública não tem um poder normativo incondicional e geral, como ocorre com o Poder Legislativo. Entretanto, não se pode enquadrar essas normas como sendo função regulamentar da lei, de competência do Presidente da República, pois, em termos de regulação de atividades econômicas, a lei não consegue tudo prever havendo um espaço normativo de ‘reserva do regulador’. Assim, a polêmica acerca da função normativa das entidades reguladoras se insere em uma discussão mais profunda, que envolve sua adaptação ao sistema tripartite oitocentista, subsumido no princípio da separação e do equilíbrio entre os poderes estatais, que impõe também uma revisão da hierarquia normativa. Nessa ordem de convicções, é jurídico sustentar a constitucionalidade do exercício da função normativa ‘secundária’ pelas entidades reguladoras por não se detectar qualquer usurpação da função legiferante, de competência o Poder Legislativo, nem, tampouco, do poder regulamentar de atribuição precípua do Chefe do Poder Executivo.” (GUERRA, Sérgio.

desenvolvida com a devida seriedade é um trabalho extremamente custoso, de forma que idealmente exista espaço a cada Agência organizar-se de acordo com as peculiaridades de seu meio, assim restando ao Executivo prever modelos de caráter mais geral. O que o fez com a edição do citado Decreto nº 10.411/20, que, entre outras razões, desenvolveu conceitualmente um ato normativo nomeado ‘de baixo impacto’, assim como determinados atos que não serão objeto de AIR e circunstâncias onde sua ocorrência poderá ser dispensada ou postergada.

De qualquer sorte, a análise apresenta-se como um meio capaz de albergar uma ação mais inteligente, pois motivada por uma densa revisão do espaço regulado e suas consequências, informando a população interessada e fornecendo-a materialidade para as demais formas de participação aproximada ao agente regulador. Cumprindo com o papel integral de uma maior transparência na relação administração – administrado.

2.2. Consulta Pública

Prevista no artigo 9º da Lei, a Consulta Pública será desenvolvida na sequência lógica dos dados apresentados pela via da AIR, mas anteriormente à tomada efetiva de decisão pela Direção Colegiada da Agência em questão. Trata-se de um mecanismo de aproximação por excelência, como se verifica de seu texto – que inclusive deve ter ressaltada a função do §1º em desenvolver contexto, tanto no caso da Consulta quanto da seguinte Audiência. Sua função é fornecer ao administrado um escopo razoável da ação, sua motivação e dotá-la com alguma materialidade de dados, ofertando-lhe espaço ativo para demonstrar ou contrapor as visões do administrador/gestor.

“Art. 9º Serão objeto de consulta pública, **previamente à tomada de decisão** pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de **interesse geral** dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.
§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por

Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5 ed. Belo Horizonte, 2018. P.226.).

meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.”

Todavia, a adoção do termo “de interesse geral” qualificando os atos normativos à referência de uma obrigatoriedade da consulta, antes de trazer maior ordenação à medida, por seu excesso de vagueza, traz maiores dúvidas acerca de quando o instituto deve aplicar-se ou não. Alexandre Santos de Aragão (2020) defende inclusive que a ordem normativa objeto de outro que o interesse geral padece em si de vício de inconstitucionalidade. Portanto, toda Lei, norma, assim considerada, deve ser de interesse geral. Com a intenção clara de não sobrecarregar as Agências com prazos e custos da Consulta, o legislador foi infeliz na mensuração da abertura do texto, quando poderia ter ofertado ao poder regulamentar apontar critérios internos ou externos para essa definição. Vê-se que a legislação foi insuficiente para aproximar o administrado, contribuindo como obstáculo à transparência.

De toda sorte, o instituto Consulta Pública é uma das formas mais interessantes de aproximação decisória do administrado, contribuindo para

a comunicação elaborativa dos comandos, expandindo possivelmente os resultados da AIR e oferecendo um espaço de transparência. Porém, em outro deslize legislativo, a redação dada ao § 5º do citado artigo 9º oferece ao colegiado um inadequado prazo de 30 dias após a tomada de sua decisão para publicizar respostas acerca das posições oferecidas pelos administrados na oportunidade da consulta. Essa morosidade é um tanto questionável, seja pelo aspecto de defesa do direito de petição, previsto pela Constituição Federal – e que demanda uma resposta, uma vez que não basta ao administrado o poder de questionar, sendo ignorado pelo aparato -, seja pelo próprio esvaziamento das propostas trazidas – quando a resposta só é ofertada depois de decidido, obstando o debate.

2.3. Audiência Pública

A Audiência Pública, prevista junto ao corpo do artigo 10º da Lei é um método costumeiramente adotado em discussões legislativas – e em algumas judiciais, hodiernamente, como a experiência do Supremo Tribunal Federal tem apontado, quando diante de matéria de relevante impacto.

“Art. 10. A agência reguladora, **por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.**

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:

I - para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso;

II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.

§ 4º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.” (grifos nossos)

Não há dúvidas de que a sua operação consiste em uma oportunidade de participação oral (conforme previsto em seu §1º) do administrado, o que é – ao menos em tese – um vetor de maior proximidade, ao permitir a formação de um verdadeiro colóquio acerca do objeto em debate. Como tal, opera-se em espaço tempo semelhante ao da Consulta – isto é, após a divulgação do AIR e outras informações e anteriormente à tomada da decisão propriamente dita. Tendo o legislador optado por deixar a critério do colegiado decisor da Agência optar por sua realização, teme-se que o instituto possa ser esvaziado. Todavia, a opinião pública deve(ria) ser capaz de movimentar suficientemente o tema a fim de influir o colegiado a disponibilizar o espaço em decisões realmente relevantes. O que, de qualquer forma, melhor seria desenvolvido se não deixado à total discricionariedade dos agentes.

Referindo-se ao procedimento descrito no *APA*¹⁶, Cuéllar pondera sobre o alcance efetivo dessa “participação” e seus limites, com o que suas conclusões podem se aplicar perfeitamente ao caso brasileiro.

“Críticas são formuladas à forma de participação dos particulares no processo normativo, em razão da qualidade da mesma (na maioria das vezes baixa), porque somente uma pequena parcela da população efetivamente participa do processo devido aos riscos de captura das agências por interesses privados e pelo fato de que as agências não são obrigadas a adotar as sugestões formuladas”.¹⁷

Como esses fenômenos são, de alguma forma, replicados da doutrina norte-americana (tendo em conta que o seu alcance lá é diverso do que no Brasil¹⁸, tendo escopo amplo), tomamos a tríade que qualifica sua

¹⁶ *Administrative Procedure Act*, regimento norte-americano sobre o funcionamento, reconhecimento e identificação das Agências Reguladoras.

¹⁷ CUÉLLAR, Leila. *Poder Normativo das Agências Reguladoras Norte-Americanas*. In *Revista Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, n. 229, p.153-176, jul./set. 2002.

¹⁸ LEWIS, David E.; SELIN, Jennifer L. *Political Control and the Forms of Agency Independence*. *The George Washington Law Review*, vol. 83, n. 4/5, p. 1487/1516. Set. 2015.

principiologia: *Informação, Participação e Responsabilidade (accountability)*.

Nos interessa principalmente a interface entre os princípios da Informação e da Participação, uma vez que sua dimensão é indissociável¹⁹ no que se refere à participação democrática – ou sua ampliação, tal como se discute aqui. Vê-se que o dever de transparência ao administrado é aqui caracterizado como princípio, de forma ampla²⁰. Uma vez que não se refere somente às informações divulgadas ao público, mas também a todo o contexto com que a agência utiliza como base para sua tomada de decisões; podemos afirmar que se trata de uma transparência *ex ante* e *ex post* decisão. Essa transparência também toma corpo, lembra Cuéllar, na disposição do *Government in the Sunshine Act*, que, tal como se projeta em nossa discussão, é dever das agências formularem audiências públicas em sessões abertas para parte relevante de suas reuniões e deliberações.

Neste modelo, a depender do tipo de determinação que será elaborado pela agência – se de caráter informativo, normativo ou interpretativo – ela terá o dever de possibilitar a participação dos interessados em audiência pública formal, com direito à oposição oral das partes/setores envolvidas(os). Nos termos da seção 553 (c) do APA, “*After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments*”, vê-se que o quadro é amplo, e o conceito de “pessoas interessadas” não limitante, também ampla a possibilidade de manifestação. Quando não – “*with or without opportunity for oral presentation*” –, ao menos deverá ser possibilitada a juntada de uma espécie de “memoriais” do tema. Apesar de não se prever a obrigatoriedade de a agência observar os pontos levantados pelo público interessado, ao menos ela deverá se manifestar – mesmo que de forma genérica – sobre seu conteúdo, em vista

¹⁹ CUÉLLAR, Leila. Poder Normativo das Agências Reguladoras Norte-Americanas. In Revista Direito Administrativo: Rio de Janeiro, n. 229, p.169, jul./set. 2002.

²⁰ “*O freedom of information act especificamente determina a apresentação de qualquer documento sob o poder de agências federais, uma vez feita a demanda por qualquer particular, salvo algumas circunstâncias relativas à segurança pública, informações comerciais ou financeiras confidenciais*” (In: CUÉLLAR, Leila. op. Cit., pp; 169-170). Muito semelhante, portanto, ao nosso Instituto de Acesso à Informação previsto pela Lei n. 12.527/2011, substanciada no Inciso XXXIII do Artigo 5º da CF/88 “*XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*”.

de “*after consideration of the relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose*”.

Insistimos, há uma notável semelhança entre os procedimentos adotados pela atual legislação e o aplicado nos Estados Unidos, de forma que algumas perspectivas – e eventuais problemáticas²¹ – podem ser já previstas.

3. ANÁLISE QUANTITATIVA DAS CONSULTAS PÚBLICAS E MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA TRAZIDOS PELA LEI N. 13.848/19

Explicitado o funcionamento dos institutos e de algumas de suas peculiaridades com a edição da Lei Geral das Agências Reguladoras, partimos agora a uma análise empírica da representação destes institutos antes e após a edição da lei. Optamos, como recorte, pela análise da ocorrência dos eventos no tempo, especialmente das Consultas Públicas²², por serem o instituto de maior proeminência na razão da participação democrática direta do administrado, assim como instituto de transparência por excelência. Todavia, diante de algumas bases de dados não oferecerem número suficiente ou não tratarem com a devida qualidade as informações, algumas das Agências terão seus dados referentes aos três modelos de aproximação que trouxemos no presente trabalho.

Sobretudo, deve-se de antemão levar em consideração algumas informações. A primeira é que os encontros e manifestações que exigiam a presença física tanto de administrados e administradores foi extremamente afetada pela Pandemia de Covid-19. Nos primeiros momentos – a dizer,

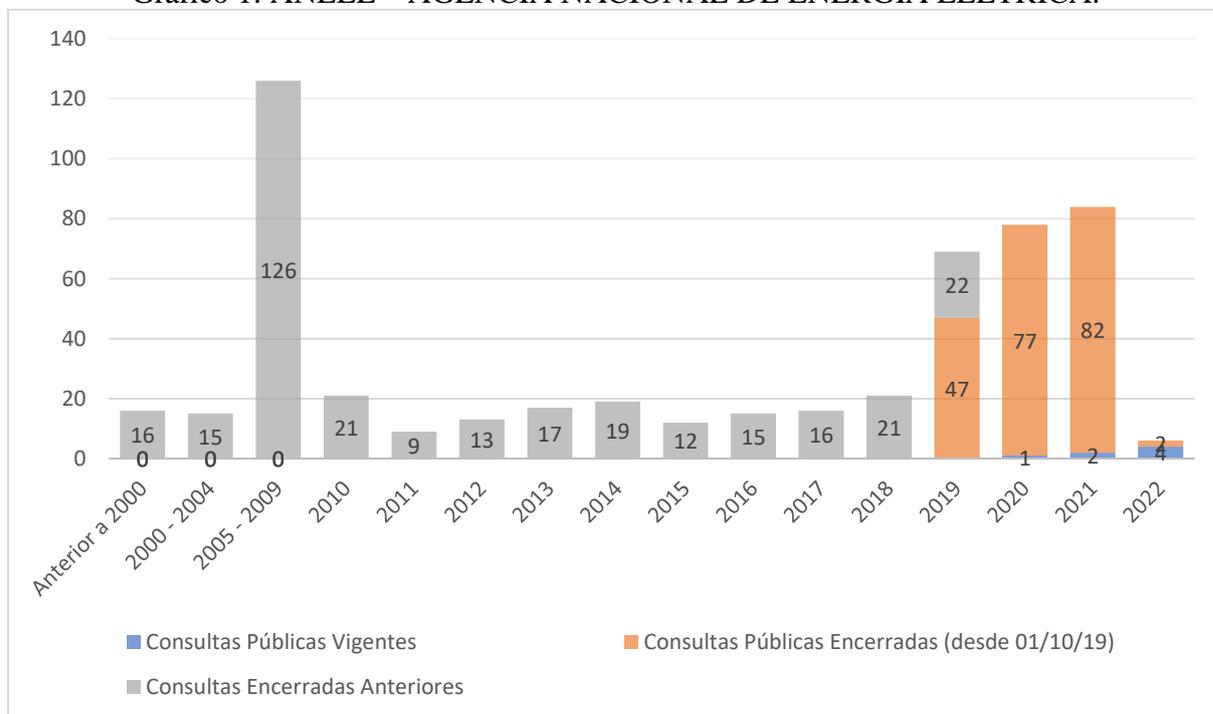
²¹ Cita-se o relato de Cuéllar (op. Cit, p. 172) quando aponta para as possíveis consequências adotadas após o regulamento da *Negotiated Rulemaking Act (1990)*, que permitiu às agências americanas, ao prescreverem a elaboração de um regulamento, uma reunião setorial com os agentes interessados para que a elaboração do texto seja conjunta. Por óbvio, uma agência afastada do controle político, tendo trato negocial direto com os agentes interessados – pois receptores da norma a ser elaborada – é um risco significativo de *captura*.

²² O foco tomado nesta pesquisa foi o de abarcar Consultas Públicas; somente nas hipóteses de sua impossibilidade ou de sua incapacidade de expressar uma quantidade suficiente para a análise o escopo foi ampliado para os demais modelos citados.

principalmente, nos anos de 2020 e ao menos o primeiro semestre de 2021 – a participação física dos sujeitos não era possível, e grande parte das estruturas não estavam preparadas para lidar com esse modelo de dinâmica em trabalho remoto, de forma que é de se esperar que os números tenham sido afetados de alguma maneira por essas razões. Espera-se tanto uma diminuição do real potencial durante o período, quanto alguma transferência para a sequência.

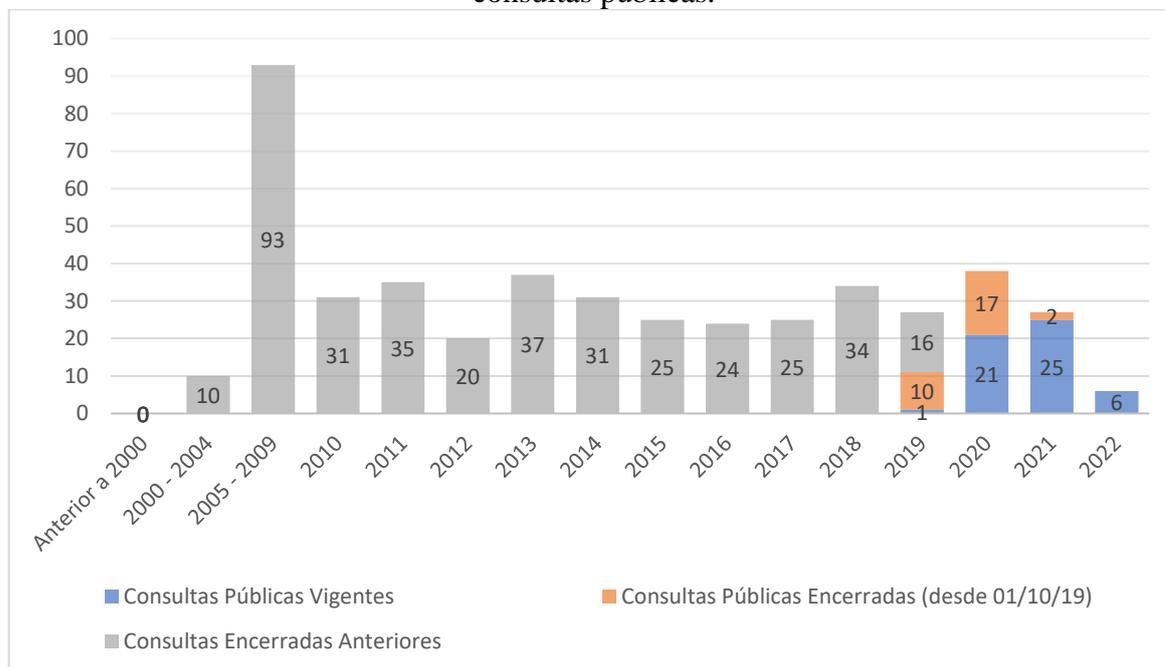
Diga-se, também, que o intervalo de análise é coberto até o início do mês de março de 2022, de forma que novas atualizações não foram computadas nos gráficos do ano de 2022. Acerca do ano de 2019, optou-se por separá-lo em dois momentos. O primeiro envolvendo ainda o modelo prévio às inovações legislativas; um segundo após a entrada em vigor da Lei n. 13.848/19. Todavia, algumas agências adiantaram parte do modelo da norma – outras não, destaca-se. De toda sorte, foram observados dados de todas as agências nomeadas pela norma em seu rol fechado inicial, algumas com maior utilidade que outras. Passaremos diretamente aos gráficos que elaboramos com os dados, deixando outras observações para a conclusão da presente exposição.

Gráfico 1: ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA.



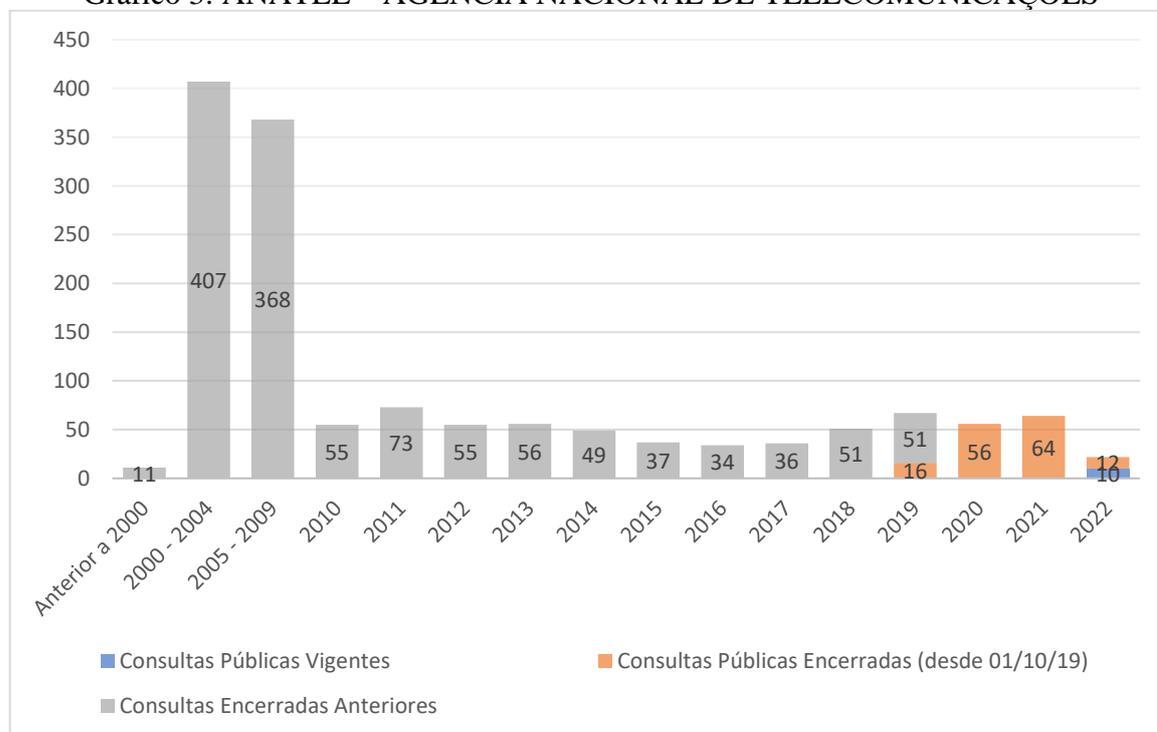
Fonte: ANEEL. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 2: ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS * A ANP utiliza uma métrica de dados que mistura audiências e consultas públicas.



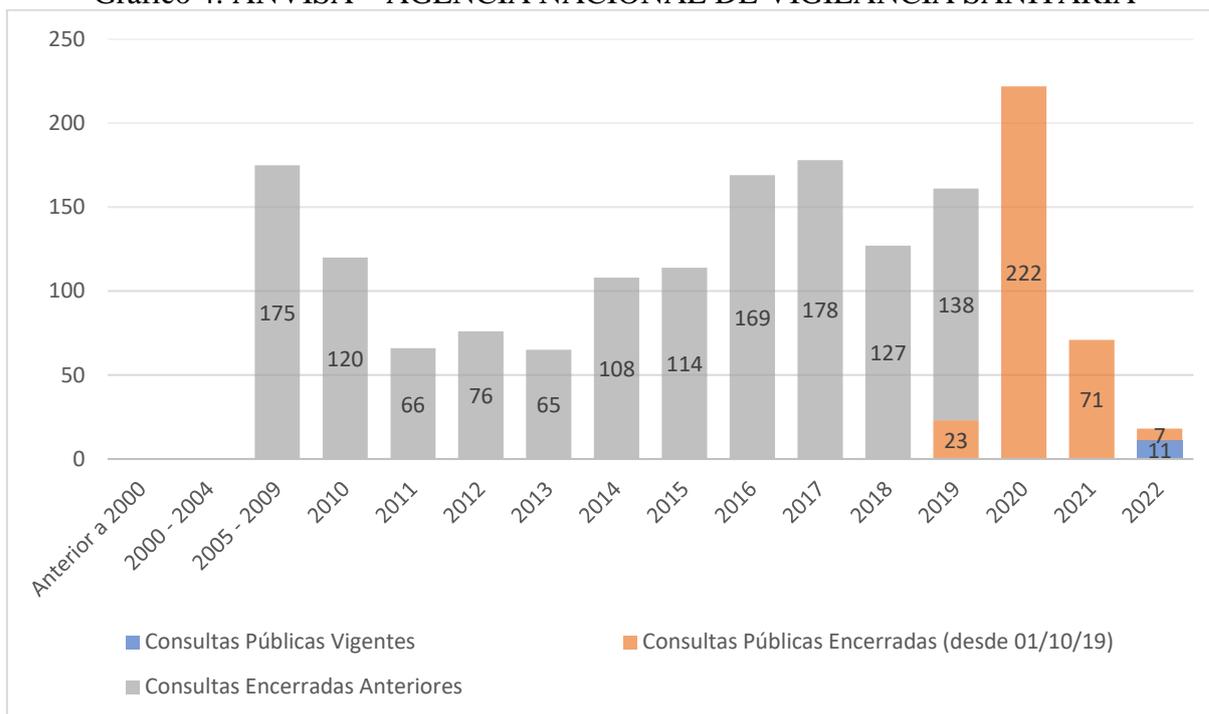
Fonte: ANP. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audienciaspublicas/consulta-e-audiencia-publica>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 3: ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES



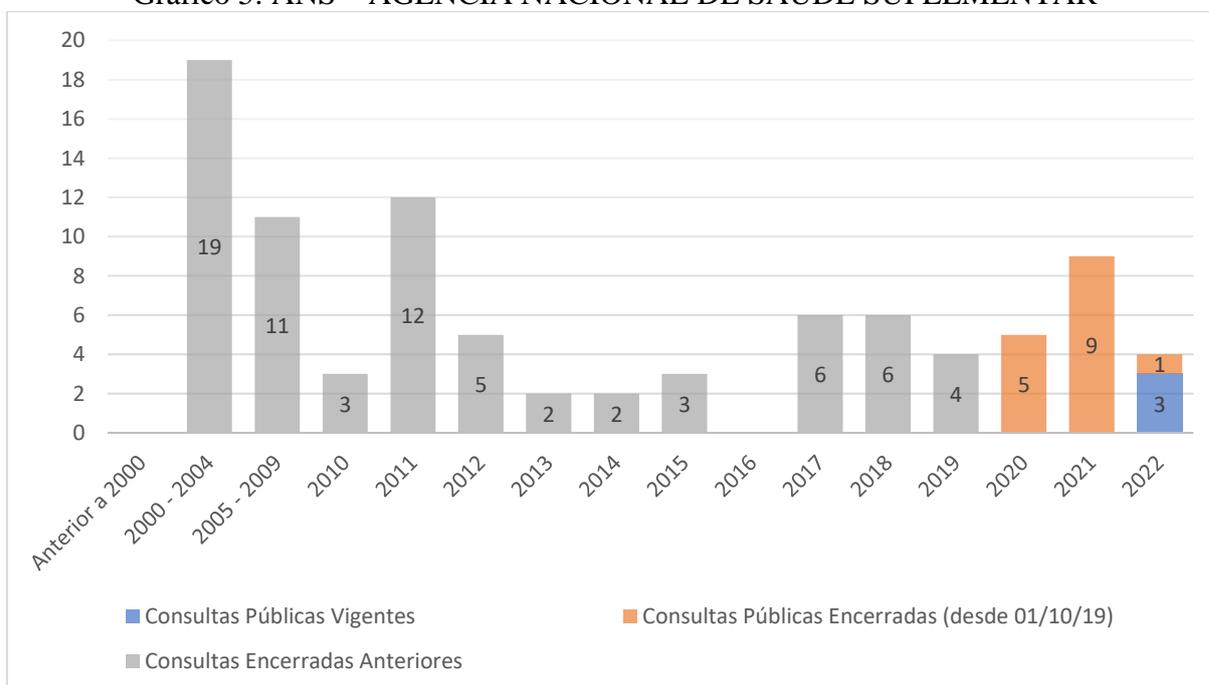
Fonte: ANATEL. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/ListaConsultasContribuicoes.asp?Tipo=1&Opcao=finalizada s&SISQsmodulo=1445>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 4: ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA



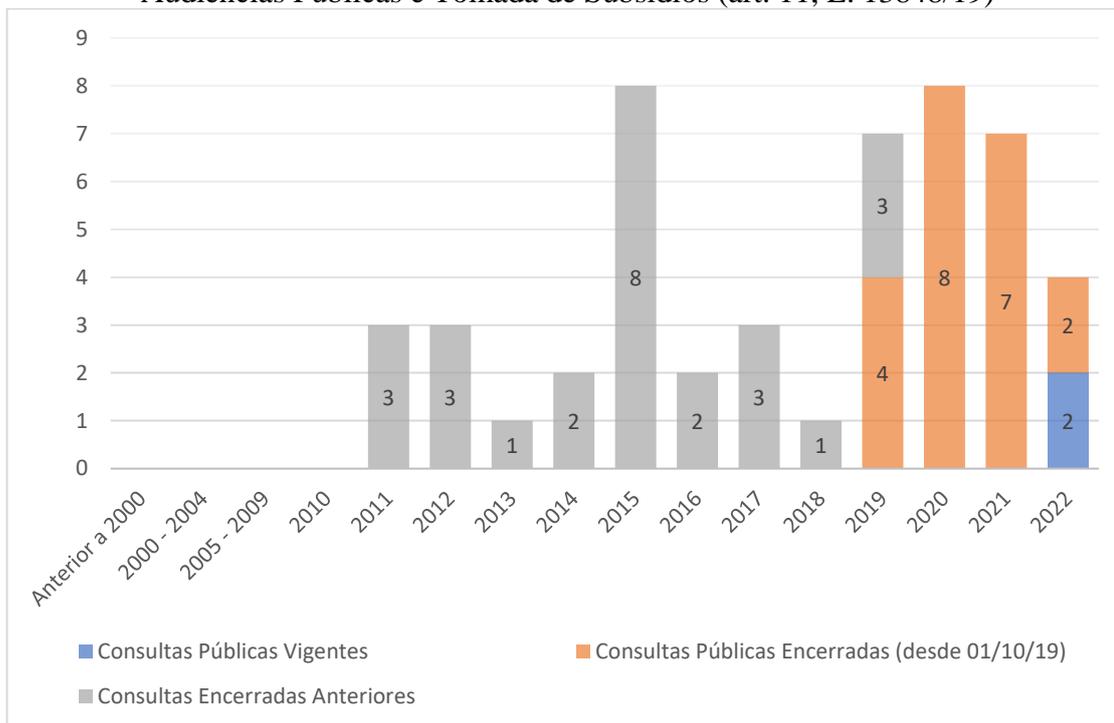
Fonte: ANVISA. Participação Social, 2022. Disponível em: [http://antigo.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/. Acesso em: mar. 2022.](http://antigo.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/)

Gráfico 5: ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR



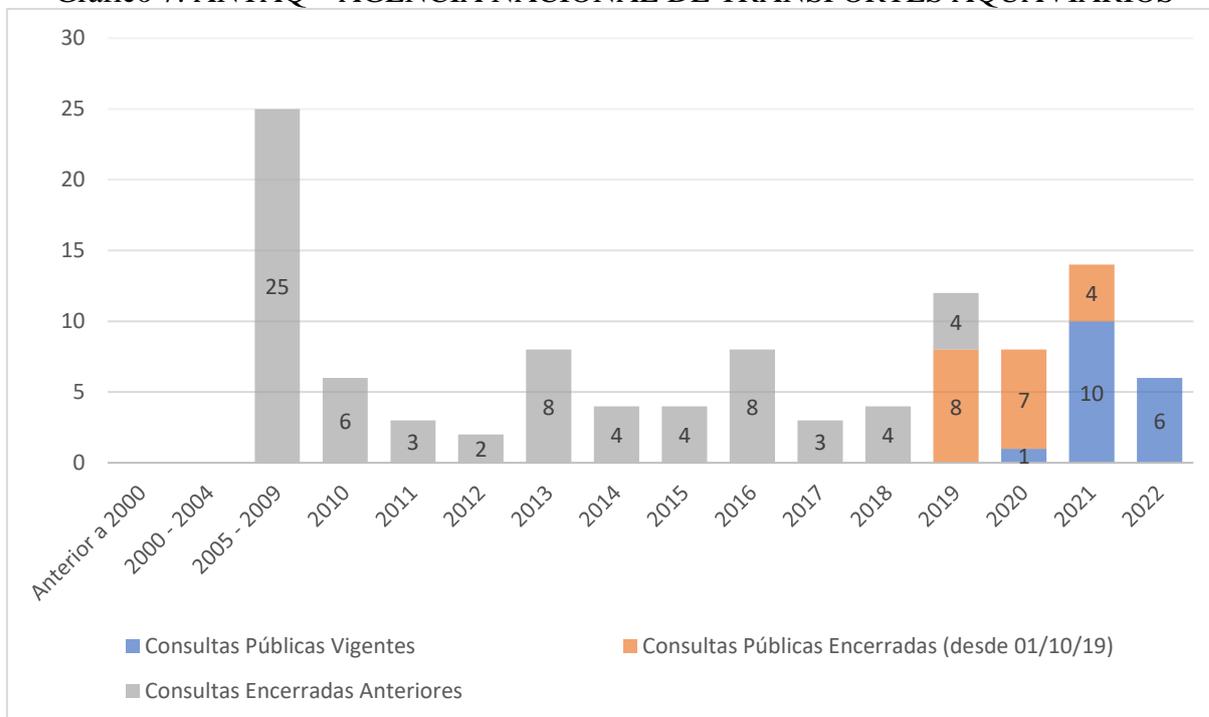
ANS. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/aceso-ainformacao/participacao-da-sociedade/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 6: ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS * Dados incluem Consultas, Audiências Públicas e Tomada de Subsídios (art. 11, L. 13848/19)



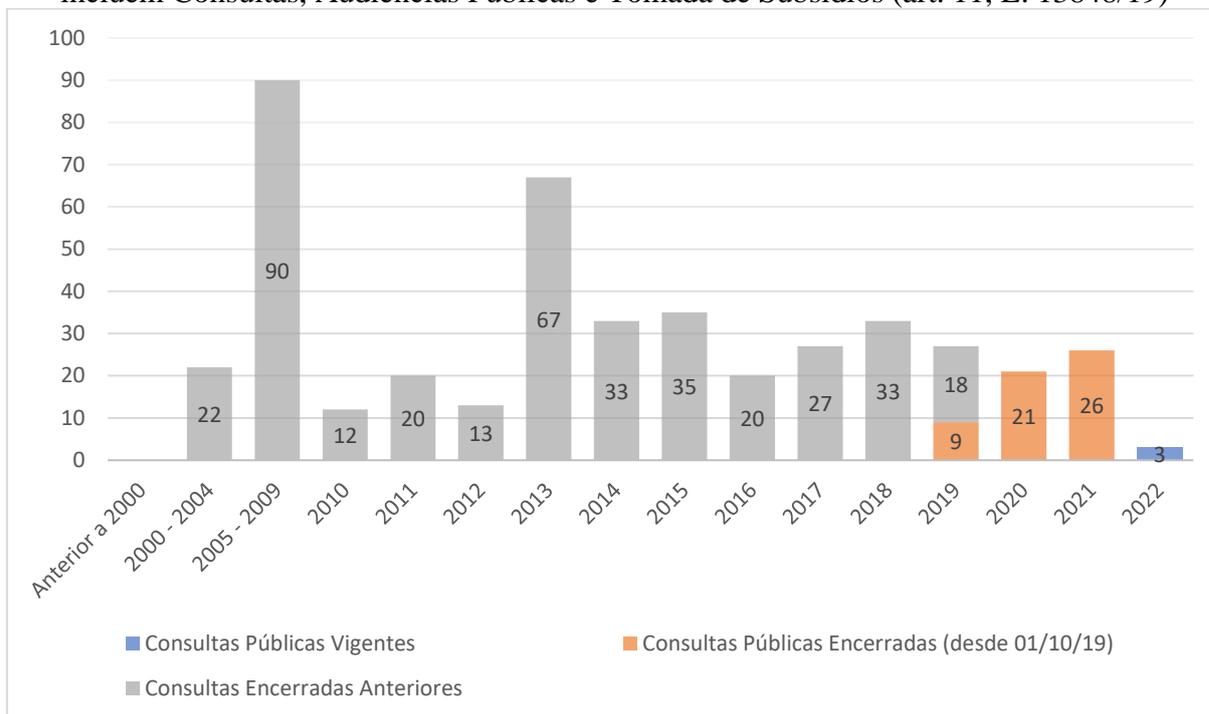
Fonte: ANA. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 7: ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS



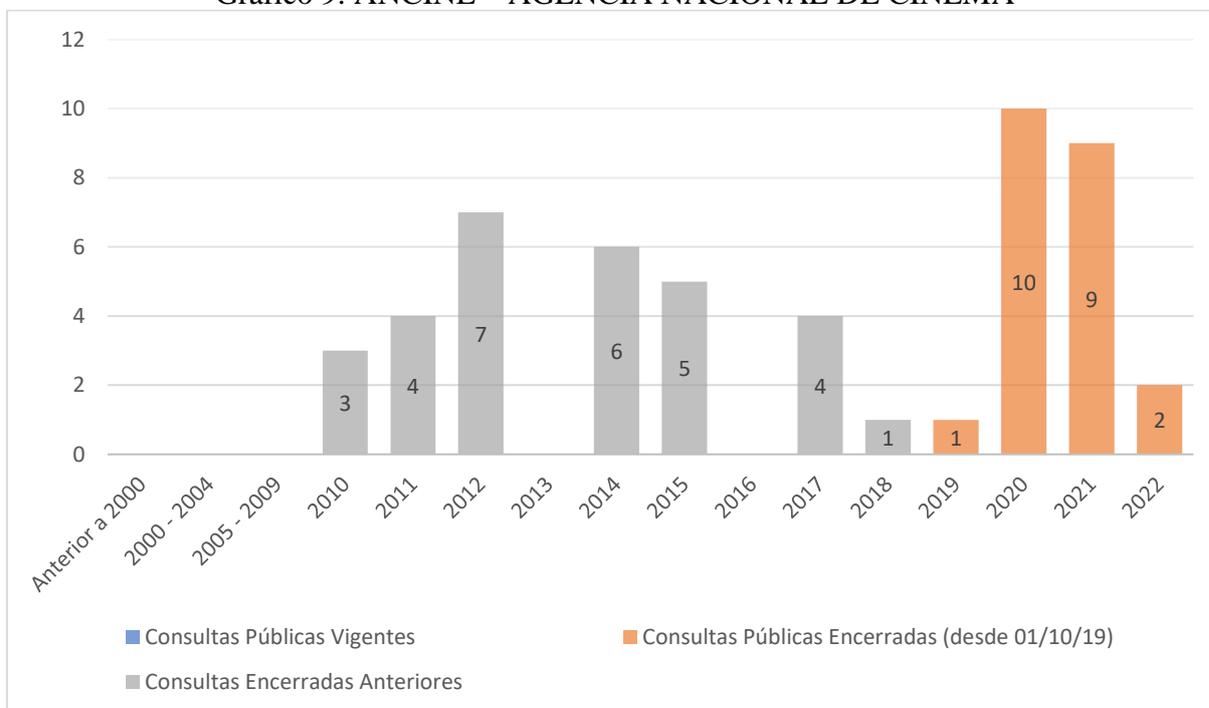
Fonte: ANTAQ. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-ainformacao/participacao-social>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 8: ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES * Dados incluem Consultas, Audiências Públicas e Tomada de Subsídios (art. 11, L. 13848/19)



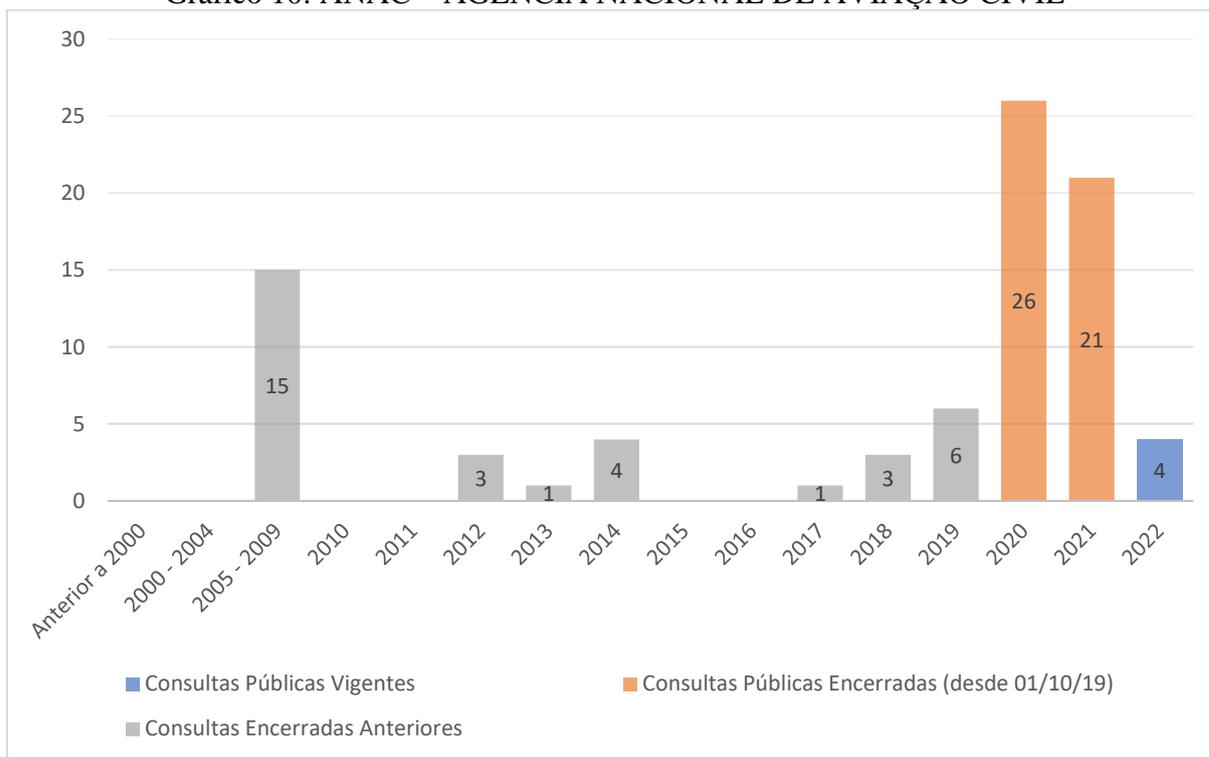
Fonte: ANTT. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/ConsultarAvisoAudienciaPublica.aspx?tipo=consultas>. Acesso em: mar. 2022

Gráfico 9: ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA



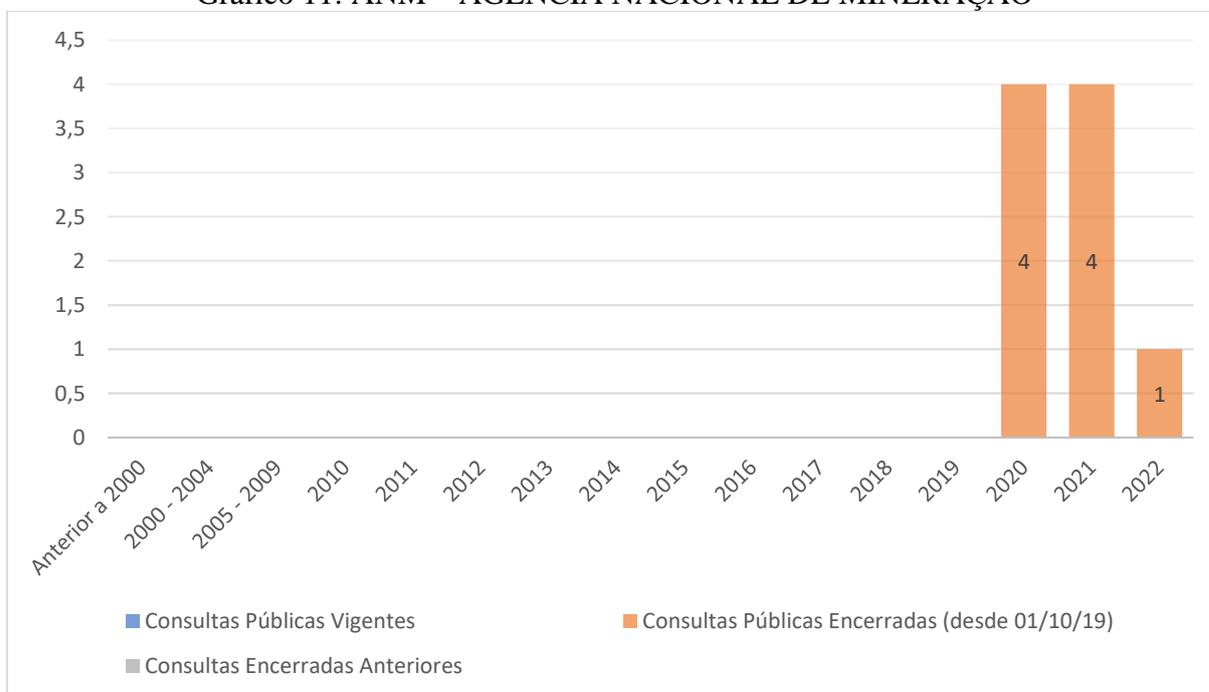
Fonte: ANCINE. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-ainformacao/participacao-social/consulta-publica>. Acesso em: mar. 2022

Gráfico 10: ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL



Fonte: ANAC. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-ainformacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

Gráfico 11: ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO



Fonte: AMN. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-ainformacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

Os dados foram tomados dos sítios oficiais de cada agência, conforme mecanismos de transparência e acesso à informação. Como dito alhures, algumas agências não ofereciam os dados organizados por tipo de ocorrência, de forma que alguns gráficos apresentaram dados envolvendo alguns dos modelos de transparência citados no decorrer deste trabalho. Em outros, ainda – como no da ANA, pelo pequeno número de amostragem, optou-se por acumular os dados dos demais modelos. Com o objetivo de alcançar um número aceitável para a análise. Optamos por um recorte temporal a contar do ano de 2010 como forma de parâmetro por conta do tempo médio em que encontramos dados. Ressalte-se que algumas agências como a ANTT e – principalmente – a Anatel, possuíam um grandíssimo número de ocorrências de Consultas Públicas prévias ao ano de 2009. À motivação desse efeito não houve investigação, uma vez que exigiria tangenciar o nosso recorte geral e adentrar em uma seara histórica e individualizada de cada agência. Todavia, cabe-nos ressaltá-lo para fim de clareza com o leitor – e também observando um objeto possível para ulteriores pesquisas.

Observamos que, em grande medida, os dados apontam para uma elevação no número de Consultas ocorridas após a edição do novo marco legal. Enquanto para algumas agências o efeito é gritante – casos da ANAC e da ANEEL como bons exemplos – em outras aparece mais tímido – a exemplo da ANTT e da Anatel – de forma que, apesar de verificarmos uma tendência de correlação entre a nova lei e o crescimento do uso dos mecanismos, não há materialidade suficiente para apontarmos com exatidão uma causalidade entre ambos os eventos.

Lembramos que devem ser considerados alguns fatores antes de concluída causalidade: I – os dados após a edição da norma coincidem com a crise pandêmica da Covid-19, de forma que verificamos algum acúmulo principalmente no ano de 2021; ainda, a ocorrência da Pandemia por si só pode comportar-se como um fator que exigiu uma maior participação ou maior focalização de esforços por determinadas agências – acreditamos ser uma possível causa para o aumento e posterior diminuição de consultas envolvendo a ANVISA, uma vez que a agência esteve em posição central no combate à pandemia, inclusive envolvida nas polêmicas que envolveram a “CPI da Pandemia”²³ ; II – como nosso recorte tomou um caráter

²³ Para acesso ao relatório final da CPI da Pandemia, indicamos o seguinte link: https://senadofederalmy.sharepoint.com/personal/cpipandemia_arquivos_senado_leg_br/_lay

generalista, tratando da totalidade das agências, passamos ao largo de eventuais outras necessidades ou desafios setoriais²⁴ que tenham surgido durante o período. Renovamos o destaque ao caso da Anvisa, por ser de conhecimento público, todavia, vemos como necessária uma análise pormenorizada e qualitativa de cada agência para que se verifique com exatidão como cada uma delas se comportou durante a implementação do novo marco legal; e III – A base de dados de algumas agências é de qualidade no mínimo questionável, o que em muito foi obstáculo (quando não por si só impediu) uma análise profunda de cada um dos processos, a fim de verificar se houve repetição temática, se teve efeitos ou foi sustada a consulta, entre outras possibilidades. Infelizmente uma análise aberta como a que aplicamos foi insuficiente para vencer essa dificuldade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n. 13.848/2019 ofereceu um marco geral para as agências reguladoras brasileiras, cobrindo uma já antiga lacuna discutida tanto pela doutrina quanto pelo processo político nacional. Tomando um perfil inicialmente fechado, com um rol taxativo das agências, a lei indica sua expansão com a ulterior qualificação e formação de novas agências reguladoras. O que torna esperado que sua análise seja ampliada em um futuro próximo. De toda sorte, optamos por demonstrar o longo caminho que levaram as discussões legislativas até alcançar-se o resultado presente no texto da norma. O fizemos para: I – demonstrar a coalização de forças para que o projeto fosse levado adiante; II – demonstrar a maturidade do texto.

Enfrentados alguns destaques do texto da nova lei, optamos por recortar dela um aspecto que esteve presente já na exposição de motivos da

outs/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final%2FRelatorio%5FFinal%5Faprovado%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final&ga=1.

²⁴ Apesar de não fazer parte do resultado desta análise, verificamos – a título de exemplo – que agências como a ANATEL apresentavam um número gritante de casos nos períodos anteriores ao nosso recorte. A isso, parece-nos claro o esforço dela de adequar-se à expansão da rede móvel nacional, assim como anteriormente à própria rede de telefonia tradicional. Portanto a necessidade de insistir em uma análise qualitativa de cada agência, levando em consideração seus desafios históricos.

anterior, primeiro projeto de tentativa legislativa: o risco do insulamento e da captura dos institutos se deixados operando paralelamente ao conhecimento público das matérias veiculadas. O insulamento fechado com os interessados sempre foi um risco e haverá a tendência de sua repetição – é apenas lógico que agentes economicamente direcionados e aqueles que tenham conhecimentos técnicos específicos sejam os envolvidos com matérias mais penosas da regulação de alguns setores – todavia, a lei apresentou mecanismos que consideramos úteis para, não sendo possível evitar tal problema, ao menos apresentar alguma solução.

A tais mecanismos denominamos de “aproximação à democracia direta”, como forma de marcar nosso posicionamento referente a eles, mas poderíamos ter apenas os nomeado como “mecanismos de transparência”, uma vez que esta é sua função essencial. Sendo impossível ou improvável alocar toda a população em uma atividade opinativa sobre todo e qualquer aspecto referente a determinado setor regulado – e tampouco razoável fazê-lo – o ideal é que sejam utilizáveis mecanismos que *convidem* o cidadão a participar e, quando não o faça, que *comuniquem* o que foi dito de forma aberta. A razão aqui é evitar que decisões complexas e economicamente relevantes sejam tratadas junto à “salinha anexa”, onde sabemos que as influências pessoais tomam maior força, levando-as ao auditório público, onde todos são convidados a participar. Ainda, na sua não participação, ao menos os resultados obtidos tanto pela AIR quanto pelos debates ocorridos na Consulta e na Audiência estarão registrados e disponibilizados, garantindo-se que possam ser revistos caso perceba-se algum evento questionável em seu processo.

É inegável a intensa semelhança do modelo adotado aqui com o presente nos institutos do *Administrative Procedure Act*, criado na legislação norte-americana.

Sobre essas razões aprofundamos brevemente os três institutos selecionados, identificando alguma peculiaridade de seu trato no novo marco geral e verificando suas características principais. Feito isso, então, passamos ao derradeiro tema do presente trabalho, identificar o quanto foram alterados tais mecanismos com a redação do novo marco legal. Para isso optamos por uma análise quantitativa de todas as agências nomeadas pela nova Lei, buscando em seus bancos de dados o número de vezes em que se repetiram os três modelos de aproximação democrática antes e após a entrada em vigor da nova norma. Identificamos, a partir desta análise, uma

tendência crescente, ao que nos parece que as agências tomaram os institutos e até como exercício de divisão de responsabilidade com a população, a convocou para fazer parte do processo decisório.

Todavia, não encontramos um padrão visível o suficiente para afirmar a causalidade do efeito em todas as agências pesquisadas. Sobretudo por reconhecer que a entrada em vigor da lei se deu concomitantemente à crise pandêmica que assolou o mundo. O que, naturalmente, impediria a realização de reuniões pessoais de início. Forçando aos órgãos adaptarem-se a reuniões remotas – o que depois poderia inclusive ser fator de aproximação ao facilitar o acesso de pessoas territorialmente distantes das reuniões. De forma que indicamos a necessidade de que a mesma pesquisa seja efetuada individualmente em cada uma das agências, com uma maior abrangência de cada evento em uma análise agora qualitativa. Dessa forma, poderão ser compreendidas peculiaridades setoriais específicas, identificando com maior precisão o que é fruto da necessidade do setor e o que realmente foi readequado pelo novo modelo legislativo.

Recebemos o apelo a uma maior transparência e comunicação direta com o administrado com empolgação. Todavia, parece-nos ainda cedo para apontar se o resultado da Lei Geral será suficiente para aproximar o regulado e se há necessário fomento para que as Agências busquem ampliar esse acesso. Aparentemente vemos movimentos favoráveis, e assim esperamos que o seja. Também, mesmo que a legislação trate de uma ampliação dos mecanismos de aproximação da população às discussões temáticas, não vemos mudança no perfil seletivo dos interessados, tampouco algum efeito que pudesse atrair o público generalizado. Mantendo-se os riscos intrínsecos do sistema de Agências de Regulação, com constante verificação dos fenômenos de *captura* das decisões pelos agentes privados interessados. Ou seja, apesar do prognóstico positivo do novo regime, ele já se verifica incapaz de combater seus *vícios de origem*, próprios do sistema que desintegra o Poder Executivo da sua capacidade de gestão efetiva das escolhas governamentais.

Como brevemente comentado no capítulo segundo, apesar de não profundamente explorado por fugir do escopo deste trabalho, o fenômeno que se acompanhou da desintegração dos mecanismos de defesa da Constituição Econômica caminha lado a lado com a formação desse modelo de Estado Regulador. Desde sua aparição no modelo Norte-Americano, com a função específica de afastar do Poder Executivo medidas criadas nos

esforços do *New Deal*, o Congresso de nosso “vizinho” nortista alijava o Presidente em exercício do acesso às medidas de intervenção sobre mercados, ações sociais, entre as diversas formas que a “Agência” toma corpo lá, deixando-as sobre um corpo restrito de agentes não-eleitos pelo voto direto. Esse corpo, embora apontado por agentes políticos, era blindado de um *popular review*, dada a figura crescente de sua “independência”. Pois bem, tornados independentes do governo eleito, não poderiam jamais ser tornados “independentes” de suas próprias inclinações políticas, afinal, não existe juízo neutro²⁵. Tais agentes, diretores e tomadores de decisões, estão protegidos do desgaste político, mas não da influência pessoal que interesses privados podem manter com a regulação. De fato, temos necessariamente um *déficit*²⁶ democrático sobre a estrutura vital do modelo da Agência Reguladora. Recorte intransponível, mesmo diante das tentativas da nova legislação em ampliar o debate e trazer ele à publicidade da participação coletiva.

De qualquer sorte, transparência é um vetor essencial a uma administração pública séria e que busque cumprir seus ensejos em prol da população, de forma que sua ampliação deve ser celebrada. Insuficiente para resolver as questões estruturais do corpo de regras e instituições administrativas, verdade, mas em uma comparação com o texto diretamente anterior, verifica-se, ao menos, um aceno a uma cultura de *Ágora*, de participação pública. Todavia, de nada adianta o espaço aberto à participação direta na legislação, caso ele não seja devidamente ocupado na realidade. E esse é, inevitavelmente, o cerne da questão.

A promessa de um espaço de discussão, ao que a evidência empírica aponta, manteve-se no papel – em um jogo de palavras com a famosa lição

²⁵ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico: a sobrevivência do estado de direito na economia atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2019.

²⁶ “*Finally, the fact that some agencies are insulated from politics both in their leadership structure and in their policy decisions has important consequences for judicial review of agency policy. Courts give deference to regulatory policy in part out of respect for choices made by officials with a public constituency. The responsibilities for assessing the wisdom of such policy choices and resolving the struggle between competing views of the public interest are not judicial ones: ‘Our Constitutions vests such responsibilities in the political branches’ (Chevron, 467 US at 866 (TVA. V. Hill 1978)) Yet if agencies are design in ways to limit their accountability to both political branches of government, one could question whether such deference is warranted.*” (In: LEWIS, David E.; SELIN, Jennifer L. Political Control and the Forms of Agency Independence. *The George Washington Law Review*, vol. 83, n. 4/5, p. 1516. Set. 2015.).

de Ferdinand Lassalle²⁷. Não sendo possível mensurar o nível de participação quantitativo, dada a insuficiência e precariedade dos dados ofertados, tampouco (e pelas mesmas razões) foi possível auferir o nível qualitativo das intervenções, sendo impossível verificar se houve alguma modificação no perfil após a entrada em vigor da legislação citada. Pelo contrário, a tendência verificada na manutenção – ou invariabilidade – do nível de consultas públicas indica que tanto seu número quanto sua qualidade tendem a manter-se nos padrões históricos.

REFERÊNCIAS

AMN – Agência Nacional de Mineração. Participação Social, 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

ANA – Agência Nacional de Águas. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/>. Acesso em: mar. 2022.

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil. Participação Social, 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. Participação Social, 2022. Disponível em:

<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/ListaConsultasContribuicoes.asp?Tipo=1 &Opcao=finalizadas&SISQSmodulo=1445>. Acesso em: mar. 2022.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. Participação Social, 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consulta-publica>. Acesso em: mar. 2022.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso em: mar. 2022.

²⁷ LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2000, pp. 17-18.

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audienciaspublicas/consulta-e-audiencia-publica>. Acesso em: mar. 2022.

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-da-sociedade/consultaspublicas>. Acesso em: mar. 2022.

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/antaaq/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>. Acesso em: mar. 2022.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. Participação Social, 2022. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/ConsultarAvisoAudienciaPublica.aspx?t ipo=consultas>. Acesso em: mar. 2022.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Participação Social, 2022. Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/consultas-publicas#. Acesso em: mar. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Considerações Iniciais Sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras**. Revista de Direito da Administração Pública. A.5. v.1. n.1, p.7-23. jan./jun. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.441, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 2020, n. 124, p. 35-36, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junhode-2020-264424798>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília: Presidência da República, jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 09/03/2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.337, de 12 de abril de 2004. Ministério da Casa Civil da Presidência da República. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=248978>. Acesso em: 09/03/2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 52, de 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/-/materia/126426>. Acesso em: 09/03/2022.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico: a sobrevivência do estado de direito na economia atual**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2019.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020.

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros et al. **Análise da nova lei das Agências Reguladoras no Brasil**. A&C – R. de Dir. Adm. Const. Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 185-216, jul./set. 2021.

CUÉLLAR, Leila. **Poder Normativo das Agências Reguladoras Norte-Americanas**. In Revista Direito Administrativo: Rio de Janeiro, n. 229, p.153-176, jul./set. 2002.

ENNSER-JEDENASTIK, Laurenz. **Credibility Versus Control: Agency Independence and partisan influence in the regulatory state**. Comparative Political Studies, vol.48. p. 823-853, 2015.

GARNICA, Vitor Gabriel; KEMPFER, Marlene. **O Fenômeno da captura e a independência das Agências Reguladoras no Brasil**. Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Belém, v.5, n.2, jun./dez. p.43-60. 2019.

GEHRKE, Thiago. **O Novo Coronelismo: novas facetas da interferência do poder econômico no processo eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2023.

GELIS FILHO, Antonio. **Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado**. RAP – Revista de

Administração Pública. vol. 40 n. 4, Rio de Janeiro, jul./ago. p. 589-613. 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros. 2018.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **As Agências Reguladoras**. RBDP - Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte. Ano 2, n. 4. jan./mar. p. 187-219. 2004.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 5ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. **Como desestruturar uma agência reguladora em passos simples**. Revista Estudos Institucionais, vol.3, 1, p.180-209. 2017.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2000.

LEWIS, David E.; SELIN, Jennifer L. **Political Control and the Forms of Agency Independence**. The George Washington Law Review, vol. 83, n. 4/5, p. 1487/1516. Set. 2015.

MAFFINI, Rafael. **Discricionariedade Administrativa: controle de exercício e controle de atribuição**. RIDB – Revista do Instituto do Direito Brasileiro. Ano 1, n.5. p. 2827-2848. 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Dinâmica da Regulação: estudo de casos da jurisprudência brasileira – a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. Ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

OCDE Análise de Impacto Regulatório (1997): As melhores Práticas nos Países da OCDE, Paris, apud OCDE, Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento, Relatório sobre a reforma regulatória, Casa Civil da Presidência da República, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica - Princípios e Fundamentos Jurídicos**. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SEIFTER, Miriam. **Understanding state agency Independence**. Michigan Law Review, vol.117. n.8, jun., p. 1537-1592, 2019.

SILVA, Tiago Nunes da; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ROSSIGNOLI, Marisa. **A Nova Lei das Agências Reguladoras - Lei n.º 13.848/2019 e a Interface com o Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica – (CADE)**. RJLB – Revista Jurídica Luso Brasileira. Ano 7. n.1. p. 1263-1291. 2021.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6.ed. São Paulo: LTr. 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Estudos de Direito Econômico, vol. 3**. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito UFMG, 2000.

SUNSTEIN, Cass R. **Nudges Vs. Shoves**. Harvard Law Review Forum. Vol. 127:210. p. 210- 217. 2014.

VILELA, Danilo Vieira. **A nova lei geral para as agências reguladoras no Brasil – Lei n.º 13.848/2019**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 15, n.2, p.91-115, ago. 2020.



Este trabalho possui uma Licença *Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional*.

Como citar este artigo (ABNT)

GEHRKE, Thiago. A Lei n. 13.848/19 como “Aproximação” à Democracia Direta? Histórico, Mecanismos e Evidências Empíricas. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 02, n. 02, e2205, jul./dez. 2022. <https://doi.org/10.51696/resede.e2205>

Recebimento: 16/04/2024

Avaliação preliminar: 20/04/2024

Aprovação: 07/07/2024

Retorno de correções: 17/09/2024



**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO ECONÔMICO**