



# Poder regulamentar das agências reguladoras

---

*Joyceane Bezerra de Menezes<sup>1</sup>*

## RESUMO

Trata do poder regulamentar das agências reguladoras, organismos dotados de superior autonomia em relação ao governo, encarregados da regulação especializada de atividades econômicas e públicas exercidas por particulares. A par das críticas que se formulam ao poder regulamentar desses entes, a sua admissão é necessária para uma regulação setorial técnica e especializada. Somente com a possibilidade de editar atos normativos, as agências podem exercer uma regulação eficaz do ponto de vista técnico para assegurar a estabilidade do mercado concorrencial, resguardado o respeito aos interesses dos usuários, do exercente da atividade e do Estado. Não é corresponde a uma delegação legislativa à administração pública, uma vez que o exercício do poder regulamentar encontra limites em lei federal.

## Palavras-chave

Regulação. Agência Reguladora. Poder regulamentar. Reserva legal.

## ABSTRACT

This study deals with the power to regulate of the regulatory agencies, which are organisms endowed with superior autonomy in relation to the government, and being the person in charge of the specialized regulation of economical and public activities exercised by the private sector. Although there is controversy and criticism on the formulated power of the agencies, it is necessary recognize their role on technical and specialized sectorial regulation. Only with the possibility to edit normative acts, the agencies can exercise an effective regulation of the technical point of view to assure the stability of the market competition, protecting at the same time the users' interests, of the activity explorer and of the State. It doesn't mean that it is a legislative delegation to the public administration, once the action of regulation power is limited by federal law.

## Key-words

Regulation. Regulatory agency. Authority for regulation. Legal reserve.

## Introdução

---

<sup>1</sup>Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora adjunto da Universidade de Fortaleza – Curso de Mestrado em Administração de Empresas.

Sob a influência externa e pressões das demandas internas, o estado brasileiro reduziu o seu campo de atuação a setores mais estratégicos, coincidentes com as funções públicas. Ampliou as parcerias com a iniciativa privada, em um processo de desestatização que se operacionalizou através de privatizações, concessões, permissões e terceirizações. A atividade reguladora emergiu como consequência desse processo de desestatização, atraindo a atenção dos pesquisadores na medida em sua operacionalização se dá por um ente estranho à estrutura administrativo-burocrática nacional: as agências reguladoras. Organismos integrantes da administração direta, com uma roupagem de autarquias especiais, mas caracterizadas pela considerável autonomia em relação ao governo e pelo acentuado poder regulamentar que dispõem. Estas características são os alvos das críticas formuladas pela doutrina, embora não se possa vislumbrar uma regulação eficiente sem a possibilidade do poder normativo. É exatamente em razão das especificidades técnicas do objeto da regulação que emerge o poder regulamentar das agências reguladoras. Não se espera que o legislador tenha conhecimentos técnicos especiais para a promoção de uma regulação setorial, ao contrário dos entes reguladores, cujos dirigentes são investidos no cargo, em virtude do notável saber técnico que desenvolvem naquela área.

O objeto deste artigo é a análise do poder regulamentar das agências reguladoras no âmbito do sistema jurídico brasileiro, especialmente considerando a opção pela separação dos poderes, a vedação constitucional da delegação do poder-dever de legislar aos órgãos do Executivo, o suposto déficit democrático dos dirigentes das agências reguladoras. Antes, contudo, de abordar as questões referentes ao poder regulamentar das agências, é importante situar a conformação desses entes no âmbito da estrutura administrativa brasileira. Para o enfrentamento das questões serão cogitadas as conclusões, nem sempre uníssonas, de juristas como Tércio Sampaio Ferraz, Eros Roberto Grau, Maria Sylvia Di Pietro, Diogo F. Moreira Neto, dentre outros.

## 1. As agências reguladoras – regulação desgovernamentalizada

As agências reguladoras integram, tradicionalmente, à realidade da administração pública de países de *common law*, embora a sua inserção, em Estados como o Brasil, marcados por uma administração pública centralizadora e unicêntrica, seja mais recente. A emergência de orientações privatizadoras e o generalizado movimento de liberalização da economia que presentes na Europa, a partir dos anos oitenta, provocaram uma substancial alteração no papel do Estado (MOREIRA; MAÇAS, 2003:9-10). Uma das manifestações mais visíveis do redimensionamento do papel do Estado traduz-se na criação destas entidades, independentes do Governo, com finalidades específicas de regulação para a garantia da constituição e o funcionamento de um mercado concorrencial, respeitando-se os interesses dos usuários e dirimindo-se os abusos do poder econômico (ARAÚJO; PIRES, 2000:11-12).

A regulação da atividade econômica e dos serviços públicos por essas agências<sup>2</sup> corresponde a uma resposta ao processo de elevada tecnicização dos diversos subsistemas sociais bem como ao processo de interpenetração dos espaços *público e privado*. Pois uma regulação estatal homogênea, centralizada e meramente política, sem o recurso aos meios técnicos não seria suficiente para produzir os efeitos necessários à sociedade que deve servir (ARAGÃO, 2003:205). Neste sentido, a necessidade de conhecimentos especializados na regulação de certos setores justificou a admissão do poder regulamentar das agências reguladoras pela doutrina e jurisprudência americanas<sup>3</sup>.

Etimologicamente, o conceito de regulação envolve duas idéias básicas: o estabelecimento e implementação das regras e a manutenção ou garantia do funcionamento equilibrado de um sistema. Envolve o estabelecimento das regras do jogo e a garantia de sua implementação, mediante fiscalização e sanção das infrações, na tentativa de alcançar os objetivos públicos determinados.

O surgimento das agências reguladoras corresponde à tendência da administração pública moderna (MEDAUAR, 2003:48) em romper com a estrutura monolítica de controle para adotar um modelo policêntrico, caracterizado pela pluralidade de centros de decisão e de responsabilidade. Tanto mais a coletividade se especializa e se diferencia técnico-profissionalmente e ético-culturalmente, quanto mais haverá a necessidade de diferenciação político-administrativa capaz de corresponder à realidade social. Como salienta José Eduardo Faria (1999:307-308), o Estado tende a perder a centralidade, a unidade e a exclusividade diante da extrema diversidade de interesses privados e do crescente número de decisões econômicas tomadas fora do alcance de sua jurisdição.

É certo que, nos Estados de organização administrativa tipicamente unitária e centralizada, a inserção destes organismos pode surpreender não apenas os doutrinadores, mas os aplicadores do direito e a própria sociedade. Não sem razão a presença das agências reguladoras, com a sua singular autonomia, na estrutura administrativa de Estados, como a França, Portugal, Argentina e Brasil, suscita dúvidas e discussões, que vão desde a roupagem jurídica por elas assumida até a sua constitucionalidade diante do princípio da

<sup>2</sup> Na Europa, as autoridades reguladoras independentes assumiram uma feição mais ampla, como autoridades administrativas independentes (AAI), de cunho francês, integradas por outras autoridades independentes dotadas de outras funções que não apenas a regulação econômica. Integram-se ali, por exemplo, entidades criadas para a defesa de certos direitos fundamentais, como na área de audiovisual, da proteção de dados pessoais informatizados etc (MOREIRA e MAÇAS, 2003: 22-23).

<sup>3</sup> Mesmo nos EUA houve discussões em torno da constitucionalidade do poder regulamentar das agências reguladoras. Inicialmente os tribunais americanos entendiam que a delegação do poder legislativo aos entes reguladores feria a separação dos poderes e, portanto, padecia da inconstitucionalidade. Porém, a doutrina da não-delegação não perdurou em virtude da incapacidade do Legislativo em tratar sobre matérias tão específicas (CUÉLLAR, 2002: 71-72).

separação dos poderes (CAVALCANTE, 2000:261-265).

De toda sorte, emergem como alternativa às estruturas da administração pública tradicional de estirpe puramente burocrática, central-hierarquizadas, morosas, inspiradas em critérios preponderantemente políticos, que se revelaram inadequadas ao enfrentamento dos novos desafios com os quais se depara o Estado.

A atividade administrativa de regulação entrou em cena para orientar e acompanhar a atuação dos agentes privados em setores diretamente ligados à satisfação das necessidades coletivas. Nos Estados Unidos da América são objeto da atividade regulatória, as *public utilities* (PORRAS; MUÑOZ, 1996:42); em países da Europa, os serviços públicos de interesse geral, nem sempre considerados serviços públicos. No Brasil, são objeto da ação regulatória estatal, o serviço público executado por particular, por meio do regime de concessão ou permissão; as atividades econômicas que exercem impacto sobre o interesse público; e, a exploração de monopólios públicos.

As entidades de regulação são caracterizadas por alguns traços essenciais: a estabilidade do mandato dos seus reguladores, que não podem ser destituídos, exceto por falta grave; a autonomia no exercício das funções reguladoras; a natureza definitiva das suas decisões que só podem ser impugnadas nos tribunais, não podendo ser revistas pelo Governo; e a substancial autonomia na sua gestão financeira e dos recursos humanos, além do acentuado poder regulamentar.

As críticas que a elas se opõem traduzem-se na idéia de déficit democrático que ronda as entidades haja vista a forma de investidura dos dirigentes, a impossibilidade de sua exoneração *ad nutum* pelo chefe do Executivo, a diferença entre tecnicidade e imparcialidade, o elevado poder normativo deferido pelas *leis-quadro*, a falta de *accountability* (CAMPOS, 1990:54) perante o Legislativo e a sociedade e o perigo da *captura* pelos entes regulados.

## 2. Poder regulamentar das agências reguladoras

Conforme observa Juan Carlos Cassagne (1994:45-46), as agências reguladoras são entes dotados de *variada natureza e extensão*, consubstanciando uma multiplicidade de funções, que abrangem poderes administrativos fiscalizatórios, disciplinares, sancionatórios e preventivos das condutas prejudiciais aos interesses coletivos tutelados.

O exercício do poder normativo é intenso para que a agência exerça suas funções, especialmente em virtude da peculiaridade técnica do setor. Assim, compete-lhes editar normas em matéria de segurança da atividade regulada, procedimentos técnicos de mediação, possibilidade de suspensão da prestação dos serviços, acesso a imóveis etc.

É exatamente em função da especialização técnica dos órgãos reguladores que se justifica esse poder normativo. O fato de os membros do Poder Legislativo serem eleitos diretamente pelo povo, não lhes confere à capacidade técnica superior à aquela que se pode verificar nos postos dirigentes da agência reguladora. As agências unissetoriais, em especial, cujos dirigentes devem apresentar notável saber técnico naquela área objeto de regulação, oferecem melhores condições para uma regulação<sup>4</sup> mais adequada e eficaz.

Mas o exercício do poder normativo por estas agências têm gerado debates doutrinários, especialmente, no que toca à possível afronta ao princípio da legalidade e ao princípio da separação de poderes, fundamentos do Estado democrático de direito. Argüem sobre a possibilidade constitucional da delegação de tantas competências aos entes reguladores autônomos<sup>5</sup>, ainda que sob autorização legal, em face da tripartição dos poderes<sup>6</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003:407) é incisiva ao negar a constitucionalidade da função normativa daquelas agências que não têm uma previsão direta na Constituição Federal, como a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e a ANP (Agência Nacional do Petróleo). Admitindo-se o poder normativo das agências descendentes diretamente da Constituição, somente se lhes autorizaria a edição de normas de estrito caráter técnico, em atenção aos parâmetros e princípios estabelecidos em lei (PIETRO, 2001:146). Em oposição à percepção mais fechada de Maria Sylvia, José Carlos Francisco (2002:138) entende que as demais agências reguladoras extrairiam do art. 174, da Constituição, justificativa para o seu poder normativo.

Na contra-argumentação de Di Pietro, Tércio Sampaio Ferraz Jr.(2000:149) afirma que o advento do Estado regulador trouxe a necessidade de uma reflexão mais detida sobre a atividade normativa das Agências Reguladoras, para a perscrutação dos seus fundamentos e limites no seio da Constituição brasileira.

No Brasil é vedada a delegação do poder-dever de legislar que importe na renúncia do *âmbito* intransferível dessa competência política (CF/88, art. 25, ADCT), de sorte a ofender o princípio da reserva legal (FERRAZ JR, 2000:150).

<sup>4</sup> Entenda-se por regulação “o estabelecimento de regras, independentemente de quem as dite, seja o Legislativo ou o Executivo, ainda que por meio de órgãos da Administração direta ou entidades da Administração indireta” (PIETRO, 2001:140).

<sup>5</sup> Especialmente em face do art.25, do ADCT – “Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

I. ação normativa;

II. alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.”

<sup>6</sup> Note-se porém que o poder é um só e a idéia de tripartição dos poderes não pode ser compreendida na perspectiva oitocentista, pois a *separação* enfatiza muito mais uma combinação de poderes (MORAES FILHO, 2003:163-164).

Por esta proibição, não poderia a administração pública tratar sobre matérias de reserva legal. Mas em que medida poderia se dar uma delegação admissível constitucionalmente? Tércio Sampaio responde a questão por meio do recurso ao princípio da proporcionalidade, de modo a sopesar os limites do princípio da legalidade em face dos demais princípios aos quais se sujeita a atividade administrativa. Utilizando o entendimento de Sotirios Barber (*The constitution and the delegation of congressional power – apud FERRAZ JR., 2000:150*), diz que é possível ao Congresso efetivar tal delegação, e aqui seria uma espécie de delegação instrumental, a órgãos independentes, desde que sejam destacados previamente, em lei, eventuais pontos de dúvida sobre a questão. Assim, Tércio (2000:150-151) assegura que,

*“tais delegações, enquanto autênticas delegações complementares, nessas condições, e se for possível encontrar-lhes fundamento na Constituição brasileira, não feririam o princípio da irrenunciabilidade do poder-dever de legislar, até porque, no plano dos fatos, emergem da necessidade de lidar com a complexidade social e econômica em termos de técnicas e saberes especializados”.*

O Estado regulador cria para a Administração Pública o dever de corrigir as assimetrias de informação que funcionem como incentivo ao comportamento oportunista da iniciativa privada, gerando uma disfunção do mercado. Neste sentido, gera a possibilidade de uma delegação instrumental para possibilitar o exercício do princípio da eficiência, dotando o administrador de competências reguladoras de natureza técnica e especializada. Diogo Figueiredo Moreira Neto (1999:74) atribui à competência normativa das agências reguladoras o elemento que justifica a sua criação. O poder de emitir normas de ordem técnica, como já mencionado, tem em vista tanto evitar o obsolescência das técnicas cristalizadas em lei, como também evitar que, na sua determinação, interfiram fatores de natureza partidária.

Para Moreira Neto (1999:77-79), o fenômeno em questão corresponde a uma espécie de delegação denominada *deslegalização*, através da qual o próprio legislador retira certas matérias do domínio da lei para situá-la no campo do regulamento. A lei de deslegalização, não penetrando na matéria de que trata, atribui a outras fontes normativas a tarefa de fazê-lo. Segundo ele, a deslegalização não tem proibição constitucional, merecendo, inclusive, referência em alguns artigos. Assim, conclui

*parece que tanto a tendência flexibilizadora, que tem caracterizado a evolução do Direito Público contemporâneo, quanto a própria ausência de regra vedatória, corroboram-na, no sentido de que a deslegalização legal será sempre possível. Só não o será, todavia, se a própria Constituição proibi-la expressamente, isso porque, a admitir-se de outro modo, se estaria aceitando uma redução dos poderes do Congresso para dispor, conforme as circunstâncias,*

*sobre como deverá exercer a sua própria competência (MOREIRA NETO, 1999:79).*

Para atender adequadamente ao princípio da legalidade, o Poder Legislativo deve editar uma lei estabelecadora de políticas setoriais específicas, apontando, inclusive, os objetivos a serem atingidos. Em virtude da especialidade técnica, ausente no Poder Legislativo, os meios e fins específicos para a aplicação concreta daquela lei, podem ser editados pela Administração Pública<sup>7</sup>. A delegação instrumental deferida, tem relação direta, portanto, com a eficácia limitada da lei que propõe funções programáticas e de resguardo. A lei estabelece políticas setoriais, decidindo sobre macro-alternativas e indicando os meios gerais que, mediante a delegação instrumental, lograrão maior detalhamento por meio dos atos do ente regulador.

É importante que o Estado, descreve Vital Moreira (1997:113), limite-se a definir o quadro-geral da regulação, deferindo para a autoridade reguladora toda a competência de regulação. Além de leis específicas por setor, uma *Lei Quadro* (MOREIRA; MAÇÁS, 2003:260) deve estabelecer os *standards* necessários ao funcionamento das agências reguladoras, conformando a sua atuação administrativa com o princípio da legalidade, sem prejuízo da autonomia necessária<sup>8</sup>. No Brasil, ainda não existe uma lei geral sobre agências reguladoras, embora cada uma delas tenha sido criada por lei e vigore, a partir de 2000, uma lei (no. 9.986) que trata do regime dos recursos humanos das agências reguladoras<sup>9</sup>.

Em síntese, não se vê ofensa ao princípio da separação dos poderes ou ao princípio da legalidade, quando da ocorrência do poder normativo dos entes reguladores. Veja-se que tal poder continua sob o manto da legalidade, submetendo-se a limites externos e internos<sup>10</sup>. Com a deslegalização, os órgãos especializados de regulação exercem discricionariedade técnica para o exercício do poder normativo, de sorte que o conteúdo válido das normas baixadas está integralmente definido no âmbito da escolha técnico-científica que a legislação delegante possibilitou à exclusiva discrição dos respectivos agentes técnicos (MOREIRA NETO, 1999:81).

Nas conclusões de Alexandre Aragão (2003:375-376),

<sup>7</sup> Neste sentido, recorra-se a Paulo Roberto Ferreira da Motta (2003: 150), em cuja lição sobre o tema, têm-se que a lei, em sentido formal, “deixa de ser garantia para o exercício de direitos e obrigações e se torna um óbice ao livre desenvolvimento dos indivíduos, de suas idéias, de seus produtos e de suas riquezas. O que antes era manifestação racional da sociedade, passa a ser aparato custoso e sem sentido. Ao Parlamento, como satisfação às massas, que, afinal, periodicamente o elege, reservam-se outras funções. A elaboração da lei, e tudo em nome da liberdade, passa para aqueles que têm o conhecimento técnico necessário para tanto. É como os pós-modernos dizem: não podemos estar subordinados a quem não conhece a tecnologia que criamos e usamos para progredir”.

<sup>8</sup> Também nos EUA, o desempenho das funções regulamentares pelas agências deve estar orientado por lei com *standards* mínimos, funcionando como verdadeiros parâmetros de atuação (PORRAS; MUÑOZ, 1996,25-29).

*as competências complexas das quais as agências reguladoras independentes são dotadas, fortalecem o Estado de Direito, vez que, ao retirar do emaranhado das lutas políticas a regulação de importantes atividades sociais e econômicas, atenuando a concentração de poderes na Administração Pública central, alcançam, com melhor proveito, o escopo maior – não meramente formal – da separação de poderes, qual seja, o de garantir eficazmente a segurança jurídica, a proteção da coletividade e dos indivíduos empreendedores de atividades ou por elas atingidos, mantendo-se sempre a possibilidade de interferência do Legislador, seja para alterar o regime da agência reguladora, ou mesmo para extingui-la.*

Eros Roberto Grau (2002:181-185) analisa esse processo como um declínio da legalidade tradicional. A legislação perde o caráter essencialmente político para incorporar um caráter eminentemente técnico, realçando a incapacidade do Legislativo que, a par da legitimidade, é desprovido de muitas habilidades técnicas. Neste momento há uma interpenetração dos campos de atuação do Executivo e do Legislativo, “aquele, a exercitar, amplamente, função normativa; este, a produzir leis-medida”. A esse respeito, lembre-se da posição declinada por Victor Nunes Leal (*apud* ROCHA, 2002:78), quando advertiu que o Estado contemporâneo não funciona sem mecanismos de transferências de função do Legislativo para o Executivo. Grau (2002: 185-195) alerta para que esse processo, em razão da possível hipertrofia normativa, não venha a gerar uma insegurança para as relações jurídicas em face do postulado *ignorantia legis neminen excusat*, bem como critica o amplo poder discricionário depositado no administrador.

A par das preocupações acima resumidas, entende-se que na estrutura do Estado subsidiário, as agências reguladoras não podem prescindir do questionado poder normativo, pois a desgovernamentalização da regulação leva a esta conseqüência. Importa estabelecer os parâmetros legais da ação da agência reguladora, para balizar seus atos normativos nos limites da legalidade, sujeitando-os ao controle jurisdicional quer por descumprimento da Lei, quer por que a lei geral deve ser respeitada, quer porque eventual abuso do poder discricionário.

## Conclusão

É difícil esperar uma regulação especializada que não seja pautada em

<sup>9</sup> O Projeto de Lei sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, já citado, estabelece normas gerais, mas minimiza a autonomia das agências através da celebração de contrato de gestão minuciosamente detalhado.

<sup>10</sup> Consideram-se limites externos aqueles pertinentes a um dado sistema jurídico, aos quais se sujeitam todos os atos normativos legislativos ou não. Entende-se por limites internos aqueles aos quais se submetem todas as normas derivadas, no caso, aos parâmetros formais e materiais definidos na norma delegante (MOREIRA NETO, 1999: 80).

normas técnicas, dotadas de acentuada especificidade. É na especialidade técnica da regulação setorial que se justifica o poder regulamentar das agências reguladoras, aptidão não verificável no Poder Legislativo. O modelo de Estado desenhado pelas normas constitucionais brasileiras, embora vede a delegação legislativa (art.25, ADCT, CF/88), admite o poder normativo das agências reguladoras, haja vista o art.174 da Constituição Federal vigente.

Embora nem todas as agências reguladoras tenham previsão constitucional, a exemplo da ANP (Agência Nacional do Petróleo) e da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), as demais agências surgem em decorrência da previsão constitucional contida no art.174, da função reguladora do Estado. Por esta via, o modelo de regulação tem raiz constitucional, esmiuçando sua estrutura na forma da lei. Coube ao legislador, a tarefa de organizar as linhas gerais desse sistema de regulação e, em semelhança ao que a própria Constituição fez para o setor das telecomunicações e do petróleo, criaram-se outras agências reguladoras unissetoriais para os demais serviços concedidos e atividades econômicas de maior impacto para o interesse público.

O modelo não ofende à separação de poderes porque não há uma delegação legislativa ofensiva ao princípio da reserva legal. Toda a ação normativa das agências reguladoras é circunscrita aos limites da lei que se apresenta como uma lei-moldura ou lei-quadro. No Brasil, as leis que instituem as agências reguladoras estabelecem o rol de suas competências, além da sua estrutura básica. Estabelecem os standards necessários ao funcionamento das agências, conformando a sua atuação com o princípio da legalidade. É importante que lei estabeleça políticas setoriais, decidindo sobre macro-alternativas e indicando os meios gerais que, mediante a atuação normativa das agências lograrão maior detalhamento. Não se pretende que o ato normativo das agências se sobreponham a lei, mas que integrem-na no demandar apuração técnica específica.

## Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. *Revista de administração pública*. No.24, fev/abr, 1990, Rio de Janeiro: FGV, 1990.

CASSAGNE, Juan Carlos. Los nuevos entes regulatorios. *El derecho público actual*. (Obra coletiva). Buenos Aires: Depalma, 1994.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. *Revista de direito administrativo*. No.219, jan/mar, Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FERRAZ, Tercio Sampaio. Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade. *Revista tributária e de finanças públicas*. No.35, Ano 8, novembro/dezembro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FRANCISCO, José Carlos. Agência reguladora: atividade normativa. Direito da regulação. *Revista de direito da associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*. Coord. Alexandre dos Santos Aragão. Vol. XI, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MORAES FILHO, José Filomeno de. Separação dos poderes no Brasil pós-88: princípio constitucional e práxis política. *Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica, competência normativa, limites de atuação. *Revista de direito administrativo*. No. 215, janeiro/março, Rio de Janeiro:Renovar, 1999.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda. *Autoridades reguladoras independentes*. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira da. *Agências reguladoras*. Barueri, SP: Manole, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2001.