

**AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O PAPEL DAS OUVIDORIAS: UMA ANÁLISE
A PARTIR DAS NOVIDADES TRAZIDAS PELA LEI N. 13.848/2019**

**REGULATORY AGENCIES AND THE ROLE OF THE OMBUDSMAN: AN
ANALYSIS BASED ON THE NEWS BROUGHT BY LAW NO. 13.848/2019**

Graziela Dutra Vieira*
Daniela Regina Pellin**

RESUMO

O surgimento das agências reguladoras se deve às mudanças da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990. Alguns fatores que trouxeram a reforma foram a crise política e crise do modelo burocrático da Administração Pública, pois o Estado assumia para si toda a responsabilidade pela proteção social dos cidadãos e atuava de forma intervencionista na Economia, não conseguindo atender com qualidade as demandas da sociedade. Com a passagem da Administração Pública Burocrática para a Gerencial com o objetivo de tornar a estrutura do Estado mais eficiente e menos burocrática, em 1996, surgem as primeiras agências reguladoras. Em 2019, com o advento da Lei n. 13.848/2019 buscou-se trazer segurança jurídica aos agentes econômicos e à sociedade, maior transparência, comunicação social e autonomia às agências reguladoras. A presente pesquisa tratou sobre o tema das agências reguladoras e suas ouvidorias a partir da Lei n. 13.848/2019. A metodologia aplicada é o método descritivo. O procedimento adotado é o monográfico. A técnica da pesquisa empregada foi a bibliográfica. O estudo partiu da exposição do surgimento e das características das agências reguladoras; da análise dos principais pontos da Lei n. 13.848/2019, em especial, no que se refere às ouvidorias e ao seu papel. A partir da análise da Lei n. 13.848/2019, concluiu-se que ela assegurou a autonomia das agências reguladoras, trouxe mais transparência e comunicação social entre a sociedade e as agências reguladoras, mais segurança jurídica e permite a melhoria dos serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: agencias reguladoras; ouvidorias; regulação; governança.

ABSTRACT

The emergence of regulatory agencies is due to changes in the Reform of the State Apparatus in the 1990s. Some factors that brought about the reform were the political crisis and crisis in the bureaucratic model of Public Administration, the State assumed all responsibility for

* Advogada, Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios pela UNISINOS. Especialista em Direito Público e em Direito Notarial e Registral pela Faculdade CERS (2023). E-mail: graziela_v@ymail.com.br.

** Doutora em Direito Público (UNISINOS/RS e Università Degli Studi di Padova). Pós-doutora em Direito Privado pela UFRGS. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pela FMU/SP. Advogada. Empresária. Líder do Grupo de Pesquisa CuboTech/CNPq. Especialista em Governança da Tecnologia da Informação. Professora e Pesquisadora do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios da UNISINOS. E-mail: dpellin@unisininos.br

social protection. of citizens and acted in an interventionist manner in the Economy, failing to meet society's demands with quality. There was a transition from Bureaucratic to Managerial Public Administration with the aim of making the State structure more efficient and less bureaucratic. In 1996, the first regulatory agencies emerged. In 2019, Law no. 13,848/2019 to bring legal security to economic agents and society, greater transparency, social communication and autonomy to regulatory agencies. This research dealt with the topic of regulatory agencies and their ombudsman offices based on Law no. 13,848/2019. The methodology applied is the deductive method. The procedure adopted is monographic. The research technique used was bibliographic. The study began by exposing the emergence and characteristics of regulatory agencies; and analysis of the main points of Law no. 13,848/2019, in particular, with regard to ombudsman offices and their role. From the analysis of Law no. 13,848/2019, it was concluded that it ensured the autonomy of regulatory agencies, brought more transparency and social communication between society and regulatory agencies, more legal security and allowed the improvement of public services.

KEYWORDS: regulatory agencies; ombudsman; regulation; governance.

1 INTRODUÇÃO

As agências reguladoras surgiram por influência da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990. Esta reforma que levou à reestruturação e reorganização do Estado se deve à crise política e crise do modelo burocrático da Administração Pública. Naquela época, o Estado assumia para si toda a responsabilidade pela proteção social dos cidadãos e atuava de forma intervencionista na Economia. Esses fatores acabaram prejudicando a qualidade dos serviços públicos. Assim, houve a passagem da Administração Pública Burocrática para Gerencial; e a privatização dos serviços. O objetivo foi diminuir a estrutura do Estado para torná-la mais eficiente e menos burocrática.

As agências reguladoras surgiram em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso, como produto da reforma regulatória implementada no Brasil marcada pelas privatizações ensejadas pelas reformas constitucionais de 1995. Com o passar dos anos, evidenciou-se que as agências reguladoras brasileiras careciam de um marco legal que sistematizasse e uniformizasse suas regras institucionais, assim, surge a Lei n. 13.848/2019. A lei busca garantir a autonomia das agências reguladoras, preencher as lacunas, aprimorar a governança, trazer mais transparência, comunicação social e segurança jurídica para as agências reguladoras e para a sociedade.

O problema proposto para discussão no presente trabalho é a análise das agências reguladoras e do papel das ouvidorias a partir da análise da Lei n. 13.848/2019.

O objetivo geral é analisar as agências reguladoras e o papel das ouvidorias a partir das novidades trazidas pela Lei n. 13.848/2019.

São os objetivos específicos do presente trabalho: abordar o surgimento da agência reguladora, seu conceito e características; os principais pontos da Lei n. 13.848/2019; e o papel das ouvidorias a partir da Lei n. 13.848/2019.

O tema é de grande relevância, uma vez que as agências reguladoras controlam a qualidade do serviço público por meio da fiscalização e asseguram aos usuários o atendimento de seus direitos ao serviço adequado. Além disso, as ouvidorias das agências reguladoras promovem a cidadania e a participação social e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços públicos.

A contribuição da presente pesquisa está no esclarecimento do conceito, das características e do surgimento das agências reguladoras; do papel das ouvidorias; e dos principais pontos trazidos pela Lei n. 13.848/2019.

O método de abordagem do presente trabalho é o dedutivo e o procedimento adotado para o desenvolvimento dessa pesquisa é o monográfico. A técnica de pesquisa empregada é a bibliográfica. O presente trabalho foi realizado com consulta à Constituição da República Federativa do Brasil e à Lei n. 13.848/2019.

Quanto à estrutura do presente trabalho, inicialmente, expõe-se o surgimento da agência reguladora, seu conceito e suas características. Depois, são abordados os principais pontos trazidos pela Lei n. 13.848/2019. Por último, é analisado o papel das ouvidorias a partir da Lei n. 13.848/2019.

2 SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUAS CARACTERÍSTICAS

Antes de tratar sobre agência reguladora, é necessário compreender o contexto em que surgiu. Seu surgimento se deve às mudanças da Reforma do Aparelho do Estado da década de

1990. Em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que foi aprovado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.¹

Tiveram alguns fatores que levaram a essa grande reestruturação e reorganização do Estado. O Brasil enfrentava uma crise política e crise do modelo burocrático da Administração Pública devido ao modelo de desenvolvimento adotado naquela época, que era focado no setor produtivo, e devido à ineficiência do aparelho estatal. Em 1970, houve a crise do petróleo, o aumento da inflação, a estagnação econômica e o enfraquecimento do Estado produtor.²

Naquela época, o Estado assumia para si toda a responsabilidade pela proteção social dos cidadãos e por grandes investimentos e atuava de forma intervencionista na Economia. Esse modelo acabou se desgastou e não conseguiu atender com qualidade as demandas da sociedade e nem prover os serviços públicos de forma adequada, uma vez que o Estado tinha que gerir todas as demandas.³

Tendo em vista esse cenário, foi proposta a remodelagem na estrutura administrativa do Estado, assim, a gestão de certos serviços públicos foi passada para o setor privado para que fossem oferecidos adequadamente. Então, passou a vigorar a ideia de privatização dos serviços, ficaram reservadas ao Estado as atividades típicas. O objetivo foi diminuir a estrutura do Estado para torná-la mais eficiente e menos burocrática, incorporando os princípios do modelo gerencial da Administração Pública.⁴

¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, ano 50, n. 4, p. 5, out./dez. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em: 2 out. 2023.

² BATISTA, Tamires Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990:** uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3548/1/TCC_%20TAMIRIS%20DUARTE%20BATISTA%20_2020.pdf. Acesso em: 2 out. 2023.

³ BATISTA, Tamires Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990:** uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3548/1/TCC_%20TAMIRIS%20DUARTE%20BATISTA%20_2020.pdf. Acesso em: 2 out. 2023.

⁴ ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático. XX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 nov. 2015.

É importante compreender que a Administração Pública no Brasil passou por 3 modelos básicos em sua evolução: patrimonialista, burocrática e a gerencial. A patrimonialista, definiu as monarquias absolutas e trouxe a confusão entre o patrimônio público e o privado. O Estado funciona como uma extensão do poder do soberano. A corrupção, o empreguismo e o nepotismo fazem parte deste modelo.⁵

A burocrática profissionaliza e defende a coisa pública contra o patrimonialismo. Na Administração Pública Burocrática, a legitimidade é baseada em normas legais racionalmente estabelecidas. Ela adota procedimentos legais rigorosos para impedir a corrupção do modelo patrimonialista. No entanto, no modelo burocrático, o Estado voltou-se para si e perdeu sua missão básica que é servir a sociedade.⁶

Assim, o modelo gerencial vem romper com o burocrático, focando mais nos resultados do que nos processos. A Administração Pública Gerencial enxerga o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços. Os resultados das ações do Estado são considerados bons porque atendem às necessidades do cidadão cliente, e não porque os processos administrativos estão sob controle e seguros. Este modelo não elimina o patrimonialista e nem o burocrático, mas deseja aperfeiçoá-los para um Estado ágil, flexível e que seja orientado por resultados.⁷

Percebe-se que o surgimento das agências reguladoras, denominado de “agencificação”, iniciou-se no governo Fernando Henrique Cardoso como produto da reforma regulatória implementada no Brasil marcada pelas privatizações ensejadas pelas reformas constitucionais de 1995.⁸ Em 1995, as Emendas Constitucionais 5 a 9 trouxeram a oferta de serviços públicos

⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 10. jan./abril 1996. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiOhaathPyCAXWvH7kGHXZsBz0QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevista.enap.gov.br%2Findex.php%2FRSP%2Farticle%2Fdownload%2F702%2F550%2F2336&usg=AOvVaw1Z9C6obmoZRbiFwy-L76_w&opi=89978449. Acesso em: 2 out. 2023.

⁶ CAMPELO, Graham Stephan Bentzem. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência e Trópico**, v. 34, n. 2, p. 298, 306, 2010.

⁷ BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor a Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Maré, 1995.

⁸ RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público Brasília**, Brasília, ano 60, v. 4, 337, out/dez 2009. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjys5z9jPyCAXUuE7kGHeqTABQQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frevista.enap.gov.br%2Findex.php%2FRSP>

por empresas não-estatais, elas trataram dos mercados de gás canalizado; água; transportes aéreo, aquático e terrestre; telecomunicações; e petróleo e gás natural.

Embora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tenha ressaltado a necessidade de regulação dos mercados, o modelo de agências reguladoras não foi abordado na sua elaboração. As agências reguladoras surgem logo após a reforma, em 1996.⁹

Para a implantação da Administração Pública Gerencial, era necessária a instituição de agências reguladoras, uma vez que “o Estado brasileiro passou a dar ênfase à sua função reguladora, interferindo indiretamente na ordem econômica, ao invés da função de Estado produtor, intervindo diretamente na economia”¹⁰. O aparato regulatório brasileiro era descrito da seguinte forma:

[...] enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência, intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados.¹¹

Evidencia-se que era necessária a elaboração de uma política regulatória que fosse coerente com as propostas de governo. Assim, surgem as agências reguladoras como novas estruturas e formas de regulação estatal da economia. As agências reguladoras surgiram no Brasil com uma motivação distinta da motivação norte-americana. Nos Estados Unidos as “agencies” surgiram para regular setores que não se submetiam a nenhum tipo de regulação; e, no Brasil, para regular setores que eram ligados ao Estado.¹²

%2Farticle%2Fdownload%2F30%2F27%2F100&usg=AOvVaw1oxietyH2WWo2bs-emwl8M&opi=89978449. Acesso em: 2 out. 2023.

⁹ SOUZA, Igor Alves de Sá. **Agências reguladoras e participação social**: estudo de caso sobre o papel das ouvidorias da Agência Nacional de Transporte Terrestre e da Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil. 2014. Trabalho de Conclusão (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2014. p. 19. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/6773/Igor%20Alves%20de%20Sá%20e%20Souza.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁰ MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa**, ano 42, n. 166, p. 23, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/428>. Acesso em: 2 out. 2023.

¹¹ BRASIL. Construção do marco legal dos entes reguladores. Recomendação de 31 de maio de 1996. Cadernos Mare de Reforma do Estado. n° 8, Brasília: MARE, 1997.

¹² AS agências Reguladoras no Brasil. In: RADAR Ibê. [S.l.], 13 set. 2021. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/as-agencias-reguladoras-no-brasil/>. Acesso em: 5 out. 2023.

As agências reguladoras fazem parte da Administração Pública Indireta, sendo autarquias que apresentam por objetivo a regulamentação, o controle e a fiscalização da execução dos serviços públicos transferidos ao setor privado. Além disso, elas podem funcionar como instâncias decisórias dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários.¹³

Elas são autarquias em regime especial, uma vez que possuem características próprias que as tornam especiais e essas prerrogativas estão previstas na lei de criação da autarquia. Por serem autarquias em regime especial, elas possuem maior autonomia em relação à Administração Direta e maior autonomia para desempenhar suas funções junto aos regulados.¹⁴ As agências reguladoras são pessoas jurídicas de Direito Público criadas por lei e só podem ser extintas por lei, conforme o artigo 37, XIX, da CF¹⁵.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶, existem dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro:

- a) as que exercem, com base em lei, típico poder de polícia, com a imposição de limitações administrativas, previstas em lei, fiscalização, repressão; é o caso, por exemplo, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), criada pela Lei nº 9.782, de 26-1-99, da Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar (ANS), criada pela Lei nº 9.961, de 28-1-2000, da Agência Nacional de Águas, criada pela Lei nº 9.984, de 17-7-2000;
- b) as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público (telecomunicações, energia elétrica, transportes, etc.) ou de concessão para exploração de bem público (petróleo e outras riquezas minerais, rodovias, etc.).

¹³ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo**. 6. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 128. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32\[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml\]!/4\[DireitoAdministrativo_Epub-12\]/2/400\[table077\]/4/14/4/2/1:50\[lic%2Cos\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml]!/4[DireitoAdministrativo_Epub-12]/2/400[table077]/4/14/4/2/1:50[lic%2Cos]). Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. Rio de Janeiro: Método, 2022. *E-book*. p.104. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07\]!/4/60/5:244\[ESC%2C^\)\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07]!/4/60/5:244[ESC%2C^)].) Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylva Zanell. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Ed. Atlas S. A., 2012.

As agências reguladoras possuem autonomia administrativa reforçada, podendo ser afirmada por duas características: a estabilidade reforçada dos dirigentes e a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio contra as decisões das entidades regulatórias.¹⁷

A indicação destes dirigentes ocorre por meio de voto secreto dos integrantes do Senado Federal após arguição pública de acordo com o artigo 52, III, *f*, da Constituição Federal¹⁸. A estabilidade impede a demissão dos dirigentes dessas agências reguladoras enquanto durarem seus mandatos, salvo se for caracterizado alguma falta grave durante este período, conforme previsão do art. 3º da Lei n. 13.848/2019.¹⁹

O recurso impróprio é aquele interposto perante pessoa jurídica diversa daquela que proferiu a decisão recorrida. O objetivo dessa proibição é garantir que a decisão final na esfera administrativa seja da autarquia regulatória.²⁰

As agências reguladoras possuem autonomia econômico-financeira para o exercício de suas competências regulatórias. Em regra, elas possuem receitas próprias para financiamento de seus custeios obtidas por meio de taxas e sanções administrativas cobradas das empresas reguladas.²¹

¹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. p.109. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07\]/4/60/5:244\[ESC%2C^\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07]/4/60/5:244[ESC%2C^].) Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. p.109. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07\]/4/60/5:244\[ESC%2C^\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07]/4/60/5:244[ESC%2C^].) Acesso em: 3 out. 2023.

²¹ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo**. 6. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 128. E-book. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32\[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml\]/4\[DireitoAdministrativo_Epub-12\]/2/400\[table077\]/4/14/4/2/1:50\[lic%2Cos\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml]/4[DireitoAdministrativo_Epub-12]/2/400[table077]/4/14/4/2/1:50[lic%2Cos].) Acesso em: 3 out. 2023.

Outra característica das agências reguladoras é o poder normativo. Em relação a este aspecto, Celso Spitzcovsky²² explica que:

[...]essa característica de seu regime especial transfere às agências a competência para a regulamentação de matérias a elas destinadas, sem, no entanto, invadir aquelas de reserva de lei. Em outras palavras, mediante esse poder normativo, têm essas agências competência para estabelecer regras para a execução dos serviços públicos transferidos a terceiros que estejam sob sua fiscalização, sem, contudo, frise-se uma vez mais, invadir matéria de reserva de lei.

Outra característica relevante é a autonomia técnica-funcional. Esta permite que as agências reguladoras tenham seu corpo técnico dotado de conhecimentos técnicos para a busca da melhor solução para os problemas regulatórios e satisfação do cidadão-consumidor.²³

A fiscalização exercida pelas agências reguladoras é muito importante para que o cidadão-consumidor consiga exercer seus direitos diante de serviços públicos fornecidos por instituições privadas. Assim, elas existem para beneficiar os usuários, verificando se as instituições privadas possuem condições de prestar o serviço público; e ouvindo os consumidores.²⁴

De acordo com Alvaro Augusto Pereira Mesquita²⁵, para o cidadão-consumidor e para sociedade, as agências reguladoras precisam estar voltadas para:

²² SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo**. 6. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 128. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32\[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml\]!/4\[DireitoAdministrativo_Epub-12\]/2/400\[table077\]/4/14/4/2/1:50\[lic%2Cos\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml]!/4[DireitoAdministrativo_Epub-12]/2/400[table077]/4/14/4/2/1:50[lic%2Cos]). Acesso em: 4 out. 2023.

²³ SOUZA, Igor Alves de Sá. **Agências reguladoras e participação social**: estudo de caso sobre o papel das ouvidorias da Agência Nacional de Transporte Terrestre e da Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil. 2014. Trabalho de Conclusão (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2014. p. 23. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/6773/Igor%20Alves%20de%20S%C3%A1%20e%20Souza.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 out. 2023.

²⁴ BATISTA, Tamires Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990**: uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/>.

²⁵ MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. **O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro**: problemas e soluções. 2004. p. 30.

a) a garantia dos seus direitos, devidamente explicitadas em regulamento e nos contratos de concessão de serviços públicos; b) a prática de tarifas ou preços justos; c) a melhoria contínua da qualidade do serviço e do atendimento prestado pelos concessionários; d) o desenvolvimento tecnológico e práticas eficientes que contribuam para a modicidade tarifária; e) a proteção ao meio ambiente; f) a implementação das políticas setoriais como a universalização dos serviços; e g) a atuação descentralizada, de forma a aproximar a ação reguladora dos consumidores ou usuários.

Assim, percebe-se que a regulação exercida pelas agências reguladoras contribui para o controle da qualidade dos serviços prestados à população.

3 A LEI GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (LEI N. 13.848/2019)

3.1 Os principais pontos da Lei n. 13.848/2019

Apesar de terem surgido várias agências reguladoras no Brasil, este carecia de um marco legal que sistematizasse e uniformizasse suas regras institucionais e definisse os limites e possibilidades do seu controle administrativo, político e social. Assim, surge a Lei n. 13.848/2019 para trazer segurança jurídica aos agentes econômicos e à sociedade.²⁶

O Projeto de Lei que resultou na Lei Geral das Agências Reguladoras teve sua origem no Senado Federal (Projeto de Lei do Senado n. 52, de 2013), sob a autoria do Senador Eunício Oliveira. Segundo o Senador, as regras referentes às agências reguladoras precisam ser aperfeiçoadas tendo em vista que já haviam se passado cerca de 15 anos da sua instituição. Era necessário este aperfeiçoamento para garantir a autonomia das agências reguladoras, que é essencial para seu funcionamento; bem como preencher as lacunas e resolver problemas.²⁷

Assim, foi editada a Lei n. 13.848/2019, sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro em 25 de junho de 2019, com vigência a partir de 24 de setembro de 2019. A lei é conhecida como o novo marco legal das agências reguladoras, sendo que ela estabelece novos elementos

²⁶ CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. Breves considerações sobre a nova lei geral das agencias reguladoras: principais aspectos e inovações. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 23, n. 78, p. 80, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2536>. Acesso em: 4 out. 2023.

²⁷ CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. Breves considerações sobre a nova lei geral das agencias reguladoras: principais aspectos e inovações. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 23, n. 78, p. 81, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2536>. Acesso em: 4 out. 2023.

para a gestão, organização e processos decisórios desses órgãos com o objetivo de aprimorar a governança. Ela visa garantir a autonomia decisória, funcional, administrativa e financeira das agências reguladoras; bem como trazer maior transparência nos processos destas agências ao estabelecer limitações e indicações políticas para o corpo de dirigentes.²⁸

A lei conferiu uma característica especial às agências reguladoras, a governança corporativa ou *compliance*. Conforme o artigo 3º, §3º, da Lei n. 13.848/2019²⁹, as agências reguladoras estão obrigadas a adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno, elaborar e divulgar programa de integridade (*compliance*) a fim de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção e à punição de fraudes e à corrupção.

Em relação à governança regulatória, Verônica Cruz³⁰ explica que:

[...] conceito de governança regulatória está associado aos atributos essenciais de funcionamento das agências reguladoras como políticas, leis, regulamentos e instituições que determinam a maneira como a agência funciona no âmbito interno e também a sua interação com outras instituições e atores envolvidos nesta arena.

A governança contribui para a credibilidade e confiança do sistema regulatório ao trazer estabilidade na regulação, imparcialidade nas decisões das agências em relação a influências político-partidárias e empresariais, ao trazer capacidade técnica e mostrar a sua aderência às normas jurídicas econômicas e financeiras. Com isso, com estas melhores

²⁸ BATISTA, Tamiris Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990: uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/>. Acesso em: 4 out. 2023.

²⁹ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

³⁰ CRUZ, Verônica. Capitalismo regulatório e desenvolvimento no Brasil e na Argentina. In: BOSCHI, R. R. (Org.) **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 259-278, 2011. p. 268.

práticas de governança, há o impulsionamento de novos investimentos privados no Brasil, o que é positivo para economia.³¹

Além disso, um dos pilares fundamentais da governança é o *compliance*, que corresponde ao cumprimento das leis, normas, códigos internos e externos, padrões éticos aos quais a organização está submetida. Ele garante que as normas sejam aplicadas conforme a lei vigente.³²

A preocupação com a governança regulatória pode ser demonstrada, ainda, pela relevância da transparência na atuação das agências. No processo decisório, as reuniões deliberativas do conselho diretor ou da diretoria colegiada das agências serão, em regra, públicas e gravadas em meio eletrônico, com disponibilização aos interessados, inclusive no respectivo sítio da Internet, conforme o artigo 8º da Lei n. 13.848/2019.³³

Esta prática já era adotada por agências reguladoras como a Aneel mas ainda não era uma obrigação geral. Destaca-se que não são públicas as deliberações que envolvam documentos classificados como sigilosos ou matéria de natureza administrativa. Isso é positivo para transparência.³⁴

A lei apresenta que o processo decisório das agências reguladoras tem o dever de observância ao princípio da proporcionalidade. Para a satisfação deste princípio basta “que a medida estatal contribua positivamente para a realização das finalidades legítimas a que ela se

³¹ Governança de agências reguladoras: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2018. p. 7. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc_opina_governanca_agencias_reguladoras.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

³² PINHEIRO, Caroline da Rosa. **Compliance: entre a teoria e a prática**. 1. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. E-book (não paginado). Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 19 set. 2023.

³³ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

³⁴ BATISTA, Tamiris Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990: uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/>. Acesso em: 4 out. 2023.

destina”³⁵. As decisões devem ser proporcionais e motivadas, o que pode ser observado em seu artigo 4º³⁶:

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Ainda, a lei trouxe a exigência da realização de Análise de Impacto Regulatório para elaboração e alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços de acordo com o artigo 6º da Lei n. 13.848/2019³⁷. Esta ferramenta está sendo muito utilizada por grande parte dos países integrantes da OCDE.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) permite que ocorra a análise dos impactos positivos e negativos a certos grupos que poderão ocorrer devido a determinada norma, antes da edição desta. É um processo baseado em evidências que tem como objetivo analisar as possíveis soluções para alcançar seus objetivos a partir de um problema regulatório com fundamentos para sua decisão³⁸.

³⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 474.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

³⁸ Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. Brasília: Presidência da República, 2018. p. 13. Disponível em: https://www.moodle.unisinos.br/pluginfile.php/4151335/mod_resource/content/1/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) aprimora a regulação e traz eficiência, garantindo que o objetivo regulatório seja alcançado ao menor custo para a sociedade. Ela traz fundamentos para a tomada de decisão, previsibilidade às decisões, qualidade regulatória e transparência.³⁹

Ademais, a elaboração e as alterações de atos normativos serão objeto de consulta pública, sendo admitido convocação de audiência pública para decisões sobre matérias relevantes, conforme os artigos 9º e 10, da Lei n. 13.848/2019⁴⁰. Isso mostra a preocupação com a transparência e com a participação social. A consulta pública é um meio da sociedade poder participar da atuação das agências reguladoras, sobre suas propostas de normas e poder aprimorá-las.

A lei destaca a importância do planejamento da atividade regulatória ao trazer a necessidade de instituição da “agenda regulatória” que conterà o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência (artigo 21 da Lei n. 13.848/2019). Ainda, em seu artigo 15⁴¹, a lei impõe o dever de elaborar “relatório anual circunstanciado” de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da “política do setor” que é definida pelos Poderes Legislativo e Executivo. A agenda regulatória é um instrumento que confere à sociedade, aos agentes regulados e aos usuários dos serviços públicos uma

³⁹ Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. Brasília: Presidência da República, 2018. p. 13. Disponível em: https://www.moodle.unisinos.br/pluginfile.php/4151335/mod_resource/content/1/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

maior previsibilidade quanto à atuação destes órgãos reguladores e quanto às matérias que serão analisadas pelas agências.⁴²

Ainda, a lei traz a cooperação para as agências reguladoras. O artigo 25 da Lei n. 13.848/2019⁴³ estabelece que, com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados, as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências.

Ainda, no processo decisório, as reuniões deliberativas do conselho diretor ou da diretoria colegiada das agências serão, em regra, públicas e gravadas em meio eletrônico, com disponibilização aos interessados, inclusive no respectivo sítio da Internet, conforme o artigo 8º da Lei n. 13.848/2019. Isso mostra a preocupação com a transparência.

Por último, o artigo 42 da Lei n. 13.848/2019 trouxe vedações quanto às indicações para o conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada das agências reguladoras. O objetivo é neutralizar o fisiologismo político e o risco de captura pelo mercado.⁴⁴ Por exemplo, é vedada a indicação para o conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada das agências reguladoras de ministro de Estado ou de pessoa que exerça cargo em organização sindical. O risco de captura corresponde ao “risco de captura dos interesses pelos grupos economicamente mais fortes e politicamente mais influentes, em detrimento de consumidores e usuários de serviços públicos regulados”⁴⁵.

⁴² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. Comentários sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 103, jul./set. 2020. Disponível

em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20%20PGM/CEJUR%20Clipping/14º%20Edição/Artigos/5.pdf>. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴³ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁴ CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. Breves considerações sobre a nova lei geral das agências reguladoras: principais aspectos e inovações. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 23, n. 78, p. 83, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2536>. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. p.115. Disponível em:

Diante do exposto, evidencia-se que as regras referentes às agências reguladoras foram aperfeiçoadas pela Lei n. 13.848/2019 para assegurar a autonomia das agências reguladoras, que é essencial para seu funcionamento; bem como preencher as lacunas e resolver problemas. Além disso, ela trouxe mais transparência e comunicação social entre a sociedade e as agências reguladoras ao trazer a obrigatoriedade da criação de um cargo de ouvidor independente em todas as agências reguladoras federais, que será visto adiante; trazer as consultas públicas; audiências públicas; planejamento; e agenda regulatória; bem como ao estabelecer limitações e indicações políticas para o corpo de dirigentes.

3.2 As ouvidorias a partir da Lei n. 13.848/2019 e o seu papel para sociedade

As agências reguladoras possuem mecanismos de participação social, como as consultas públicas, as audiências públicas e, em especial, as ouvidorias. De acordo com Rafaela Paiva Brandão Lino e Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto⁴⁶, as ouvidorias das agências reguladoras são:

[...] instrumentos de participação da sociedade na medida em que as manifestações por elas recebidas são utilizadas como fontes de informação para apoio à regulação e fiscalização dos serviços. Trata-se, portanto, da unidade organizacional que cria sinergia entre as demandas dos usuários e a atuação finalística do ente regulador.

As ouvidorias são responsáveis por receber e analisar as reclamações e sugestões dos consumidores e dos agentes regulados, bem como por propor medidas para atendê-las. Tendo em vista que ela interage com as empresas reguladas, órgãos de esferas do governo e cidadãos-consumidores, ela é vista como um elo entre a instituição e a sociedade, disponibilizando canais onde os interessados podem expor suas demandas.⁴⁷

[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07\]/4/60/5:244\[ESC%2C^\).\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07]/4/60/5:244[ESC%2C^).].) Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁶ LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo de. As ouvidorias como mecanismos de participação social no processo regulatório: discussão de estudo de caso. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, ed. 4, p. 19, dez. 2014. Disponível em: https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁷ LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo de. As ouvidorias como mecanismos de participação social no processo regulatório: discussão de estudo de caso. **Revista de**

O instituto de ouvidorias no Brasil surgiu com o processo de democratização que trouxe um novo conceito de cidadania: os cidadãos estão tendo uma maior participação no processo de construção de mudanças no país, estão mais exigentes. Essa nova visão exige novas práticas de democracia que possibilitem a participação da sociedade.⁴⁸

De acordo com Clarice Aparecida Zunta⁴⁹:

[...] um dos papeis das ouvidorias é estabelecer-se como canal de participação cidadã na gestão das políticas públicas e melhoria dos serviços. Um segundo papel que pode ser desempenhado por meio das ouvidorias é a possibilidade de execução do controle social pela cidadania. O controle social deriva diretamente da participação cidadã. As ouvidorias possibilitam ao usuário fiscalizar as prestações de serviços e atendimento de instituições públicas pois têm a capacidade de coletar e disponibilizar dados sobre a satisfação dos usuários de serviços públicos. No caso das agências reguladoras não podia ser diferente, todas foram elaboradas de forma a proporcionar em grau elevado à participação popular em suas ações e decisões. Os mecanismos que todas agências se utilizaram para o aprimoramento dos serviços regulados são através das ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas e conselhos consultivos.

As ouvidorias promovem a cidadania, uma vez que lidam com manifestações espontâneas da sociedade. Os outros canais de participação social convidam os interessados a opinar; por sua vez, as ouvidorias, em regra, são acionadas pela iniciativa do cidadão em razão de sua insatisfação em relação a um fato referente ao serviço público prestado.⁵⁰

Pesquisa em Políticas Públicas, Brasília, ed. 4, p. 23, dez. 2014. Disponível em: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁸ ZUNTA, Clarice Aparecida; ROCHA JÚNIOR, José Rodrigues. Ouvidorias e a Participação Social. In: AGER. Mato Grosso, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.ager.mt.gov.br/-/ouvidorias-e-a-participacao-social>. Acesso em: 5 out. 2023.

⁴⁹ ZUNTA, Clarice Aparecida; ROCHA JÚNIOR, José Rodrigues. Ouvidorias e a Participação Social. In: AGER. Mato Grosso, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.ager.mt.gov.br/-/ouvidorias-e-a-participacao-social>. Acesso em: 5 out. 2023.

⁵⁰ LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo de. As ouvidorias como mecanismos de participação social no processo regulatório: discussão de estudo de caso. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, ed. 4, p. 24, dez. 2014. Disponível em: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

O cidadão acaba sendo inserido no âmbito da administração, ele ganha “voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, dessarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo”⁵¹.

Outro ponto positivo da ouvidoria é sua abrangência, uma vez que “todos os interessados na atuação de uma agência reguladora são, de forma isolada ou conjunta, agentes potenciais para afetar as decisões regulatórias ou de fiscalização por meio das manifestações registradas”⁵².

As ouvidorias das agências reguladoras podem contribuir com o processo decisório das agências, uma vez que possuem informações e reclamações dos cidadãos-consumidores. Nesse sentido, Cardoso⁵³ afirma que:

A ouvidoria pública vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Isto porque o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do ombudsman o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal. Nesta trajetória, a ouvidoria pública assume importante papel: o de ampliar a inclusão social, servindo de instrumento promotor não somente da igualdade de direitos formais, mas, também, da igualdade de oportunidade e acesso, colaborando, assim, na construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia.

A Lei n. 13.848/2019 trouxe um ponto muito interessante para a transparência e a comunicação social das agências reguladoras que diz respeito à criação das ouvidorias. Ela trouxe a obrigatoriedade da criação de um cargo de ouvidor independente em todas as

⁵¹ LYRA, R. P. A Ouvidoria e a Democracia Participativa. In: FORUM NACIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS, 1; 2003, Bras'lia. Anais. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2003. p. 24.

⁵² LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo de. As ouvidorias como mecanismos de participação socialno processo regulatório: discussão de estudo de caso. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, ed. 4, p. 24, dez. 2014. Disponível em: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

⁵³ CARDOSO, A. S. **Ouvidoria Pública como Instrumento de mudança**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Texto para discussão n° 941. Brasília: IPEA, 2010. p. 12. Disponível: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

agências reguladoras federais, sem acumulação de outras funções e sem subordinação hierárquica tendo em vista o artigo 22 da lei.⁵⁴ Luis Gustavo Farias Guimarães⁵⁵ afirma:

Na prática, a Lei Geral tratou de institucionalizar dentro das estruturas das agências, a figura de um profissional habilitado para estabelecer o canal de interação e diálogo com a sociedade civil e os consumidores, acolhendo suas sugestões, recomendações, reclamações e denúncias.

De acordo com o artigo 22, §§ 1º e 2º, da Lei n. 13.848/2019⁵⁶, o ouvidor terá acesso a todos os processos da agência reguladora, sendo responsável por zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência, acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência e por elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência.

Os relatórios do ouvidor deverão ser encaminhados ao conselho diretor ou à diretoria colegiada da agência reguladora, sendo que este poderá se manifestar no prazo de 20 dias úteis. Estes relatórios não possuem caráter impositivo, uma vez que o conselho diretor ou a diretoria colegiada deliberará, em última instância, a respeito dos temas relacionados ao setor de atuação da agência reguladora.⁵⁷

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

⁵⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. Comentários sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 103, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20%20PGM/CEJUR%20Clipping/14ª%20Edição/Artigos/5.pdf>. Acesso em: 5 out. 2023.

⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

De acordo com o artigo 23 da Lei n. 13.848/2019⁵⁸, o Presidente da República indicará o ouvidor, mediante aprovação do Senado Federal. O ouvidor não pode se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade e precisa ter notório conhecimento em administração pública ou em regulação de setores econômicos, ou no campo específico de atuação da agência reguladora.

Em relação ao mandato do ouvidor, Luis Gustavo Farias Guimarães⁵⁹ destaca que:

Para assegurar a independência de atuação dos ouvidores das agências, a Lei Geral assegura a estabilidade do mandato de três anos, sendo vedada a recondução, admitindo-se a vacância do cargo apenas nos casos de renúncia.

Diante do exposto, percebe-se a importância das ouvidorias das agências reguladoras para a promover a cidadania e a participação social e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços públicos através da fiscalização dos usuários. Além disso, evidencia-se que a Lei n. 13.848/2019 trouxe pontos interessantes para a transparência e a comunicação social das agências reguladoras através das ouvidorias.

Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 7 out. 2023.

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 7 out. 2023.

⁵⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. Comentários sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 103, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20%20PGM/CEJUR%20Clipping/14%20Edição/Artigos/5.pdf>. Acesso em: 8 out. 2023.

CONCLUSÃO

O surgimento das agências reguladoras se deve às mudanças da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990. Esta reforma que levou à reestruturação e reorganização do Estado se deve à crise política e crise do modelo burocrático da Administração Pública. Naquela época, o Estado assumia para si toda a responsabilidade pela proteção social dos cidadãos e atuava de forma intervencionista na Economia. Assim, ele não conseguia atender com qualidade as demandas da sociedade. Em razão disso, houve a passagem da Administração Pública Burocrática para a Gerencial com o objetivo de tornar a estrutura do Estado mais eficiente e menos burocrática.

As agências reguladoras surgiram em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso, como produto da reforma regulatória implementada no Brasil marcada pelas privatizações ensejadas pelas reformas constitucionais de 1995. Com o passar dos anos, evidenciou-se que as agências reguladoras brasileiras careciam de um marco legal que sistematizasse e uniformizasse suas regras institucionais, assim, surge a Lei n. 13.848/2019.

O presente trabalho teve por escopo o estudo sobre as agências reguladoras e do papel de suas ouvidorias. O objetivo principal do trabalho foi analisar as agências reguladoras e o papel das ouvidorias a partir das novidades trazidas pela Lei n. 13.848/2019.

No primeiro capítulo, analisou-se o surgimento das agências reguladoras, bem como suas características. No segundo capítulo, foi analisada a Lei n. 13.848/2019, os seus principais pontos e o papel das ouvidorias a partir da Lei n. 13.848/2019.

Diante do exposto, concluiu-se que as regras referentes às agências reguladoras foram aperfeiçoadas pela Lei n. 13.848/2019 para assegurar a autonomia das agências reguladoras, que é essencial para seu funcionamento; bem como preencher as lacunas e resolver problemas. A lei trouxe mais transparência, segurança jurídica e comunicação social entre a sociedade e as agências reguladoras ao trazer a obrigatoriedade da criação de um cargo de ouvidor independente em todas as agências reguladoras federais; trazer as consultas públicas; audiências públicas; planejamento; agenda regulatória; tornar obrigatória a governança; ao exigir gravações das reuniões deliberativas do conselho diretor ou da diretoria colegiada das agências; bem como ao estabelecer limitações e indicações políticas para o corpo de dirigentes.

Além disso, concluiu-se que as ouvidorias das agências reguladoras promovem a cidadania e a participação social e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços públicos através da fiscalização dos usuários.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático. XX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 nov. 2015.

AS agências Reguladoras no Brasil. In: RADAR Ibê. [S.I.], 13 set. 2021. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/as-agencias-reguladoras-no-brasil/>. Acesso em: 5 out. 2023.

BATISTA, Tamiris Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990: uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/>. Acesso em: 4 out. 2023.

BATISTA, Tamiris Duarte. **Os 25 anos da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990: uma reflexão sobre as Agências Reguladoras e suas Ouvidorias**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/>. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. Construção do marco legal dos entes reguladores. Recomendação de 31 de maio de 1996. Cadernos Mare de Reforma do Estado. n° 8, Brasília: MARE, 1997.

CARDOSO, A. S. **Ouvidoria Pública como Instrumento de mudança**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Texto para discussão n° 941. Brasília: IPEA, 2010. p. 12. Disponível: https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

CRUZ, Verônica. Capitalismo regulatório e desenvolvimento no Brasil e na Argentina. In: BOSCHI, R. R. (Org.) **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 259-278, 2011. p. 268.

CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. Breves considerações sobre a nova lei geral das agencias reguladoras: principais aspectos e inovações. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 23, n. 78, p. 83, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2536>. Acesso em: 5 out. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylva Zanell. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Ed. Atlas S. A., 2012.

LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo de. As ouvidorias como mecanismos de participação social no processo regulatório: discussão de estudo de caso. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, ed. 4, p. 19, dez. 2014. Disponível em: https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2021/01/49_LINO.-2014.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

LYRA, R. P. A Ouvidoria e a Democracia Participativa. In: FORUM NACIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS, 1; 2003, Bras'lia. Anais. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2003. p. 24.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. p.109. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07\]!/4/60/5:244\[ESC%2C^\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643844/epubcfi/6/38[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter07]!/4/60/5:244[ESC%2C^].) Acesso em: 3 out. 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 474.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo**. 6. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 128. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32\[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml\]!/4\[DireitoAdministrativo_Epub-12\]/2/400\[table077\]/4/14/4/2/1:50\[lic%2Cos\].](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627130/epubcfi/6/32[%3Bvnd.vst.idref%3DCapitulo6.xhtml]!/4[DireitoAdministrativo_Epub-12]/2/400[table077]/4/14/4/2/1:50[lic%2Cos].) Acesso em: 3 out. 2023.

ZUNTA, Clarice Aparecida; ROCHA JÚNIOR, José Rodrigues. Ouvidorias e a Participação Social. In: AGER. Mato Grosso, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.ager.mt.gov.br/-/ouvidorias-e-a-participação-social>. Acesso em: 5 out. 2023.