

A Independência Real das Agências Reguladoras no Brasil

Paulo Soares Sampaio
Universidad de Los Lagos, Chile
Email: paulo32@gmail.com

RESUMO

O artigo busca analisar a independência formal e a independência real das agências reguladoras no Brasil, nos diversos aspectos que a estruturam. Metodologia/abordagem/design – A análise apoia-se nas perspectivas histórica, doutrinária e institucional de direito comparado para a construção dos conceitos de regulação e agências reguladoras, abordando as questões da legitimidade e controle desses entes em um Estado Democrático de Direito. O estudo conclui que o transplante das estruturas legais que dão suporte à independência das agências reguladoras tem baixa eficácia frente às culturas normativa e política pré-existentes, o que poderá levar à redução de sua independência real. Se este artigo possa apoiar o trabalho de pesquisadores interessados nas relações das teorias da regulação com o histórico das agências reguladoras no Brasil. O artigo sintetiza conceitos relativos à regulação e às agências reguladoras, e sua evolução nos Estados Unidos e no Brasil, com foco nas questões de sua independência formal e real. As recentes propostas de modificações normativas e o dilema que se estabelece entre a independência das agências reguladoras e a agenda do Governo Federal são também apresentados.

Palavras-chave: regulação; agências reguladoras; independência formal; independência real; Brasil.



A. INTRODUÇÃO

A independência das agências reguladoras tem sido objeto de intenso debate na doutrina do direito regulatório e na política brasileira. Consolidada no direito estadunidense, a independência das agências, seu conteúdo e extensão são objeto de dissídio na doutrina e na prática de sua atividade. Este artigo tem por objetivo analisar a independência formal e a independência real das agências reguladoras no Brasil, identificando as atuais tendências para a independência real no ambiente brasileiro. Para tanto, a primeira e a segunda seção apresentam os conceitos de regulação e agências reguladoras, sob a óptica de doutrinadores brasileiros e internacionais. As duas seções seguintes apresentam uma breve síntese da evolução das agências reguladoras nos Estados Unidos e de seu histórico no Brasil, permitindo a compreensão de sua identidade nos contextos históricos que as originaram. A questão da independência formal é tratada no tópico seguinte, com o apoio da doutrina nacional e internacional, com destaque para a estabilidade dos dirigentes como núcleo central da independência dos entes reguladores. A legitimidade das agências, igualmente objeto de divergência na doutrina, é analisada mais

adiante. Após a construção conceitual, analisa-se a independência real das agências no Brasil, e dos mecanismos utilizados para limitá-la na prática. A questão do controle das agências – externo e social – é apresentada de forma breve no tópico seguinte, seguida de uma apresentação das recentes tendências relativas à independência real das agências no país, com destaque para o Projeto de Lei nº 3.337/2004. Em sua seção final, é apresentada conclusão da reduzida eficácia do transplante legal que assegurou independência às agências reguladoras e a importância do estabelecimento de garantias à independência dos entes reguladores como solução de compromisso que assegurem a implementação da agenda do governo e a eficácia de funcionamento dos setores regulados. Não há um consenso doutrinário para o significado de regulação, pois o conceito atribuído à regulação varia de acordo com a teoria da regulação adotada.¹ Morgan e Yeung (2007) apresentam uma tipologia das teorias de regulação que as divide nas Teorias do Interesse Público – nas quais se incluem as definições de Selznick (1985), Ogus (2004), Aranha et al. (2009) e Salomão Filho (2008), entre outras, nas Teorias do Interesse Privado e nas Teorias Institucionalistas – que incluem as Teorias dos Sistemas de Luhmann² Teubner³, a Teoria das Redes e a Teoria do Espaço Regulatório, esta exemplificada pela definição de Aranha.

É oportuno destacar que teoricamente cada forma de organização do Estado pode levar à prevalência de determinados tipos de regulação. Em um Estado Liberal mínimo, cabe ao Estado assegurar a propriedade e os contratos essenciais ao bom funcionamento do mercado; a este cabe a regulação e coordenação das atividades econômicas. Em um Estado de Bem-Estar Social, cabe a este prover os serviços de forma direta, atuando como executor dos serviços públicos e agente promotor do desenvolvimento econômico social, depreendendo-se a prevalência da regulação endógena. No Estado Regulador, a Administração Pública assume os papéis de gerenciamento e coordenação através de controle e intervenção indireta nos mercados. O mercado é tomado como instrumento para a concretização de direitos fundamentais, por meio do acompanhamento da conjuntura, custos, infraestrutura, serviços, tarifas e cobertura, entre outros. A forma de regulação por órgãos reguladores pode ser adotada quando há a possibilidade de concorrência. Nos denominados monopólios naturais¹⁷, os contratos administrativos são o instrumento jurídico do Estado para alcançar seus objetivos na prestação de serviços públicos. Será adotada neste artigo a definição de Moreira (1997), considerando todas as atividades das agências reguladoras, que correspondem ao conjunto básico de instituições regulatórias. As agências reguladoras independentes tiveram sua gênese nos Estados Unidos. A partir da década de 80, diversos ordenamentos jurídicos adotaram as agências reguladoras, buscando uma maior eficiência na implementação de políticas públicas e uma melhor prestação de serviços públicos. Todavia, houve por parte de diversos doutrinadores uma reação crítica àquelas instituições originadas no direito estadunidense. Na doutrina italiana, Amato (1997) questiona a natureza das autoridades semi-independentes, equivalentes às agências reguladoras naquele país. Na doutrina francesa, D'Arcy e Dreyfus (1997) entendem que uma autoridade administrativa independente é caracterizada pela natureza da função delegada, pela forma de nomeação de seus dirigentes para um mandato e em especial pela impossibilidade de sua exoneração de ofício, salvo na hipótese de falta grave ou de incapacidade para o exercício das funções. Os autores entendem que há dificuldades de integração do conceito de agências reguladoras no direito administrativo francês. Moreira (1997) defende que os entes reguladores independentes constituem uma forma distinta

das autarquias, a administração independente. Para o autor, As agências reguladoras foram introduzidas no Brasil na segunda metade da década de 90. Nas diversas leis de criação das agências reguladoras, estas foram definidas como autarquias submetidas a regime especial. Todavia, as leis de criação não definem de forma clara o conceito de regime especial adotado nos diplomas legislativos. Silva (2002) entende que a ideia de uma administração independente, não inserida no Poder Executivo e criada pelo Legislativo sem previsão constitucional não é compatível com o princípio de separação de poderes. Para o autor, a regulação por agências tem por objetivo “despolitizar a atividade regulatória, atribuindo aos órgãos independentes a decisão final sobre temas específicos, sem possibilidade de recurso à Chefia da Administração ou aos Ministérios supervisores, ressalvado o controle pelo Judiciário.

Para Aranha (2009), as entidades reguladoras são neutras, porém vinculadas à ideologia adotada pela Constituição. No mesmo sentido, Feintuck (2010) considera que as ações do ente regulador devem ir além da justificativa econômica: os valores políticos e sociais de natureza constitucional devem ser incorporados e priorizados na regulação. Shapiro (2010) relata que a primeira agência reguladora americana – a Interstate Commerce Commission – já detinha entre suas características a independência dos Poderes Executivo e Legislativo, ligada à ideia dos progressistas da consolidação de uma burocracia especializada, cujo trabalho seria executado de forma independente dos ciclos eleitorais, e o Conselho de Diretores, de forma a reduzir os riscos de corrupção, pois cada diretor estaria observando os demais. A agência combinava poderes normativos, de execução e judiciais. Justen Filho (2002) relata que a independência da Interstate Commerce Commission teve origem em uma situação política específica ocorrida dois anos após sua criação. Sunstein (1990) entende que a criação das agências reguladoras durante o New Deal representou uma transferência do poder dos estados para o governo federal, com crescimento massivo da burocracia federal, enfraquecimento do Poder Judiciário e dos controles legais sobre a política e a administração, concedendo ao Presidente poderes anteriormente exercidos pelo Congresso, pelos estados e pelos tribunais. Melo (2001) destaca que a fase relativa às agências reguladoras se estende até a década de 90, e que - com a exceção do Civil Aeronautics Board, as agências regulatórias passaram ao largo da onda desregulatória dos anos 80, porém seu padrão de atuação alterou-se face às restrições dos recursos colocados à disposição das agências.

É importante assinalar que, nos Estados Unidos, as agências regulatórias respondem ao Congresso e não ao Poder Executivo. A elaboração dos orçamentos é feito pelas próprias agências reguladoras e encaminhado diretamente ao Congresso. Apenas aspectos procedimentais do processo decisório são sujeitos à regulação congressual; o conteúdo substantivo da regulação é objeto de decisão interna autônoma, em função do poder normativo a elas concedido (rule making powers).

B. MÉTHODE

Na década de 80, o governo conservador de Margaret Thatcher adotou uma série de políticas econômicas centradas na desregulamentação do setor financeiro, na desregulamentação do mercado de trabalho e na privatização das empresas estatais. O sucesso econômico do

conjunto dessas medidas liberais influenciou o pensamento de economistas em todo o mundo, levando à prevalência de que a superação da crise econômica devia basear-se na adoção de uma política econômica pautada na austeridade fiscal, no livre comércio e na privatização das empresas estatais. O conjunto de políticas recomendadas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – organizações econômicas multilaterais sediadas em Washington – para a superação da prolongada crise da dívida da América Latina foi denominado “Consenso de Washington” pela organização não governamental Instituto Petersen de Economia Internacional. Este conjunto de medidas foi adotado pelo Brasil e por outros países na década de 90, com a privatização de diversas empresas estatais de serviços públicos no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado, que tinha por objetivo redefinir o papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar indutor e promotor do processo. Para reduzir o temor dos investidores estrangeiros dos riscos da desapropriação, da manipulação política e das políticas de curto prazo relativa aos ciclos eleitorais, o governo brasileiro criou agências reguladoras, com relativa autonomia em relação ao Poder Executivo e ao processo político, baseadas no modelo adotado nos Estados Unidos. A independência das agências reguladoras, evitando comportamentos oportunistas pelo governo e pelas empresas, é considerada indispensável para a manutenção de capitais privados nos setores de infraestrutura.⁴⁴ Assim, partir de 1996 foram estabelecidas agências reguladoras para os setores de eletricidade, telecomunicações, petróleo, transportes e outros setores da economia.

Para Bresser Pereira (1998) as agências reguladoras devem ser dotadas de maior autonomia de gestão (ou autonomia administrativa) e também de maior autonomia política, em razão de executarem políticas permanentes de Estado, ou seja a regulação de preços de serviços públicos monopolistas, determinando o preço que seria o de mercado se mercado houvesse. Justen Filho (2002) analisa a questão da independência das agências reguladoras sob os aspectos de autonomia estrutural, autonomia econômico-financeira e autonomia funcional. A autonomia estrutural pode ser analisada sob os aspectos de natureza jurídica, de inserção da agência na estrutura de poder político e em sua configuração estrutural propriamente dita. Sob o aspecto de natureza jurídica, Justen Filho (2002) leciona que, determinada a natureza jurídica de autarquia às agências reguladoras, é indispensável lei específica para sua criação, de iniciativa privativa do Poder Executivo, na forma prevista pelo ordenamento constitucional. Deve haver lei para a atribuição de competências específicas, para a criação de cargos e para a determinação de procedimentos administrativos que possam afetar direitos de terceiros, conforme previsão da Carta Magna. O Supremo Tribunal Federal não reconheceu ainda a delegação de competência para auto-organização às agências reguladoras, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade no 1.668, não tendo sido reconhecida competência autônoma para as agências. Quanto à questão topológica, defende o doutrinador a impossibilidade de atribuir às agências autonomia em relação aos três Poderes, por ausência de disposição da Constituição. O silêncio constitucional impõe que as agências reguladoras, face à suas atribuições, se insiram dentro do Poder Executivo. Aqui, evidencia-se, segundo o jurista, uma diferença fundamental do

direito estadunidense, onde a Constituição remete à disciplina legislativa a configuração dos órgãos auxiliares de cada Poder.

Como já assinalado, a configuração da estrutura das agências depende de lei. Observe-se que isto foi contemplado já nas leis formadoras das agências. Para Justen Filho (2002), a manutenção das agências reguladoras, considerando sua natureza de ente de direito público, pode-se dar através da destinação de verbas orçamentárias e da cobrança de taxa de fiscalização, devida em razão do exercício de poder de polícia.⁵¹ O autor considera inadequada a cobrança de contribuição de intervenção no domínio econômico, por entender que esta tem a função de influenciar, por si mesma, o desempenho do mercado, ao invés de arrecadar recursos para órgãos regulatórios. A autonomia funcional das agências refere-se a sua capacidade de editar normas, fiscalizar sua aplicação e resolver litígios, em uma atividade denominada pela doutrina como quase jurisdicional. No que se refere à produção de normas, Justen Filho (2002) defende que a competência normativa das agências – de forma distinta àquela atribuída às agências reguladoras norte-americanas – não as permite inovar na ordem jurídica. O ato legislativo, para o doutrinador, deve disciplinar extensamente a matéria, não podendo limitar-se ao estabelecimento de um padrão geral.

A competência autônoma de edição de normativos técnicos pelos órgãos reguladores integra o próprio conceito e finalidade das agências reguladoras. Assim, em que pese o dissídio doutrinário sobre o tema, defende-se que a competência normativa é essencial. Da mesma forma, o exercício da composição de litígios integra as competências estabelecidas para as agências reguladoras. Ao interessado, não é impedida a via judicial. Todavia, a especificidade dos temas levados a cada agência torna mais fácil sua compreensão pelo árbitro administrativo do que por um magistrado. Seidman e Gilmour (1996) relatam que o crescimento do Estado regulador tornou o Judiciário um participante ativo do jogo administrativo, deixando o papel de árbitro relativamente neutro. Para os autores, a externalização dos conflitos entre as agências reguladoras e os agentes econômicos do setor regulado trará ao Judiciário um papel significativo, senão o mais importante ente os atores do processo administrativo. Para Dupuis e Guédon (1991), a multiplicação e a diversidade das instituições especializadas na Administração Pública trazem exigências contraditórias: de um lado, autonomia e especialização; e de outro, coerência ou unidade da atividade administrativa. A estabilidade dos dirigentes é o núcleo central de garantia institucional da independência das agências reguladoras. Se o Presidente tem poderes para a exoneração *ad nutum*, a possibilidade de afastamento de um diretor o incentiva a agir de acordo com as preferências do Chefe do Executivo. No Brasil, os dirigentes das agências reguladoras não podem ser exonerados durante o curso de seu mandato, excetuadas as hipóteses de renúncia, condenação judicial transitada em julgado e processo administrativo disciplinar, podendo outros motivos serem previstos nas leis específicas de cada agência. É prevista uma não coincidência dos mandatos dos dirigentes⁶³, o que pode levar, na hipótese de sucessão presidencial, à atuação do Presidente eleito com dirigentes nomeados por seu antecessor. A forma colegiada de decisão favorece a independência das agências reguladoras. Em que pese a presença de mecanismos para

influenciar a decisão dos diretores, torna-se mais difícil influenciar um grupo do que um único indivíduo, em especial se os mandatos são escalonados, com início e término em períodos diferenciados, e com duração superior ao mandato do Chefe do Executivo democráticos, que definem sua autoridade legal e seus objetivos, seus diretores são nomeados por autoridades eleitas, o processo de decisão segue normas que com frequência incluem mecanismos de participação popular, e finalmente, as decisões das agências são justificadas e abertas à revisão judicial. O meio mais básico e simples de melhorar a transparência e a prestação de contas (accountability) é exigir que as autoridades reguladoras expusessem as razões que fundamentam suas decisões. A fundamentação das decisões permite o exercício de diversos mecanismos para controlar a discricionariedade no processo de regulação, como a revisão judicial, a participação e deliberação popular, a revisão por pares, e a análise das políticas para justificar as prioridades regulatórias, entre outros. Esta forma de organização atende ao critério madisoniano de democracia: dividir, dispersar, delegar e limitar o poder. Assim, não se mostra razoável a redução da legitimação das agências reguladoras à submissão ao Chefe do Poder Executivo, com base em um princípio de hierarquia.

Majone (1997) relata diversos estudos realizados nos Estados Unidos que comprovam que as preferências de políticas públicas nos comitês parlamentares com responsabilidade pela supervisão tem um papel importante na determinação das ações pelas agências reguladoras. Halberstam (2010) destaca que o Estado tem diversas formas de limitar a discricionariedade das agências reguladoras: o controle judicial, a supervisão substantiva e de orçamento pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário, o envio de relatórios como meio de persuasão e o estabelecimento de procedimentos de ratificação, ou homologação, pelos Ministérios responsáveis (Alemanha) ou até mesmo o encerramento das atividades da agência, com a exoneração do quadro e recriação da agência anos depois. Para Cavalcanti (2000), o exercício de um poder regulador por entes autônomos encontra maiores dificuldades no Brasil onde o poder regulamentar está adstrito ao papel de mero instrumento de aplicação da lei.⁷⁶ O impacto na opinião pública da atuação das agências, em especial no que tange à revisão tarifária, pode provocar tensão no relacionamento entre as agências reguladoras e o Poder Executivo.

C. RÉSULTAT ET DISCUSSION

Prado (2008) destacou, com base em evidências empíricas, que há grande influência do Presidente sobre as agências reguladoras no Brasil. Para a autora, a percepção da população de que o Presidente é responsável pelas agências – mesmo após as privatizações – incentiva ingerências indiretas do Chefe do Poder Executivo no sentido de reduzir tarifas para auferir benefícios eleitorais. Ainda que não haja interferências oportunistas, o Chefe do Executivo é motivado a interferir para que as decisões das agências reguladoras não venham a interferir com políticas macroeconômicas ou sociais da Administração. A jurista entende que a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, com amplo detalhamento do quadro regulatório e maiores

garantias de independência para o ente regulador, permitiu à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) uma maior independência em relação à Agência Nacional de Energia Elétrica, cuja lei de criação sofreu numerosas emendas parlamentares que prejudicaram a integração de suas garantias institucionais de independência. Em que pese a proibição legal de exoneração dos diretores das agências reguladoras, com as exceções determinadas pela lei, a duração do mandato do presidente de uma agência reguladora – escolhido pelo Presidente entre os membros da diretoria – é determinação discricionária do Chefe do Executivo. Desta forma, através do estabelecimento de períodos curtos, o Presidente detém forte poder de interferência sobre as agências reguladoras. Soma-se a isso o fato de que a nomeação dos diretores das agências é uma prerrogativa do Presidente da República.⁸³ A prática do Senado federal é de aprovação das indicações do Presidente, e o veto foi exercido apenas excepcionalmente. Prado (2008) destaca ainda que o poder do Chefe do Executivo sobre o orçamento das agências reguladoras através da Lei Geral do Orçamento e do processo orçamentário atribuem, na prática, um poder de controle do Presidente sobre as mesmas. As multas e demais arrecadações da agência, embora destinados à agência, são integrados desde 1998 no Orçamento Geral da União, e sua utilização depende de aprovação do Chefe do Poder Executivo. Xavier (2011) realizou estudo que comprova que o contingenciamento, as imposições de limitações de empenho e os limites orçamentários inferiores à arrecadação de receita própria têm enfraquecido a autonomia financeira da Agência Nacional de Energia Elétrica. A mesma situação ocorre nas demais agências reguladoras: em 2012, diagnóstico do Tribunal de Contas da União apontou que todas as agências reguladoras ligadas à área de infraestrutura sofrem com a falta de autonomia financeira, política, conselhos incompletos e falta de transparência.

Observa-se que a efetiva independência das agências reguladoras está ligada ao ambiente legal, político e institucional. A simples reprodução da organização de garantias da legislação estadunidense não reflete as particularidades do quadro legal/normativo, social e político brasileiro. O Estado Democrático de Direito pressupõe a preocupação com o controle democrático do poder. As agências reguladoras são controladas pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União quanto à correta gestão dos recursos públicos, na forma dos artigos 70 e 71 da Magna Carta. A fiscalização, no entendimento de Justen Filho (2002) e Barroso (2002, p. 285-311), não poderá incidir no campo material da atividade desempenhada pelas agências, sob pena de ferir sua autonomia. O Estado Democrático de Direito pressupõe a existência de mecanismos de controle da sociedade sobre os atos do Governo. Mill (1983) já assinalava que a comunidade não deveria entregar toda a direção do Estado para os governantes. Para o filósofo, toda a comunidade deveria atuar como controladora suprema da vida social, reservando aos cidadãos o direito de, pelo menos acidentalmente, participar da forma real do governo. Para Mill (1983), “os direitos e interesses de todos ou de cada um” só são garantidos e devidamente considerados se tiverem a possibilidade permanente de expressá-los e defendê-los. Destaca, ainda, que “em um governo despótico, os cidadãos são totalmente passivos, não participando das decisões que dizem respeito à comunidade. O autor considera positivo, nas agências reguladoras,

a criação da Ouvidoria, a prática de audiências públicas e destaca a instituição do Conselho Consultivo da ANATEL, órgão opinativo com doze membros, sendo dois indicados pelo Senado Federal, dois pela Câmara dos Deputados, dois por entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, dois pelas entidades representativas dos usuários e dois pelas entidades representativas da sociedade. Em 2004, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei no 3.337/2004, que conferia estabilidade aos dirigentes durante a vigência de seus mandatos de quatro anos, deixando a cada novo presidente da República a faculdade de nomear novos dirigentes, no período compreendido entre o 7º e o 18º mês de mandato; introduzia o contrato de gestão para todas as agências, a ser supervisionado pelo ministro setorial, e condicionava o repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas administrativas e de desempenho preestabelecidos; criava a figura do ouvidor independente em cada agência, e disciplinava o acompanhamento das consultas públicas realizadas pela agência por até três representantes de associações de usuários, com despesas custeadas pela agência. O projeto também disciplinava o processo decisório nas agências, estendendo a todas as agências os mecanismos de decisão colegiada e de consulta pública, e propunha a uniformização das regras para todas elas. Arquivado em 2006 e desarquivado ao início das duas sessões legislativas seguintes, o Projeto de Lei foi apensado a dois outros projetos de lei sobre o tema e aguardava a criação de uma comissão especial para sua análise. Em 14 de março de 2013, o Projeto de Lei 3.337/2004 foi retirado do Congresso pela Presidência.

D. CONCLUSÃO

A convergência das normas legais, como resultado da globalização, não leva necessariamente à eficácia das leis. As leis mais eficazes são parte de um processo de inovação com a participação dos agentes, considerando a cultura normativa pré-existente.⁹⁸ O simples transplante de estruturas legais - como é o caso das leis de criação das agências reguladoras - não assegura a independência das agências regulares em um ambiente de prevalência do Poder Executivo e reduzida participação da sociedade. O estabelecimento de garantias eficazes para a independência das agências reguladoras é necessariamente uma solução de compromisso: se a garantia de independência é fraca, com forte interferência do governo nos assuntos regulatórios, a agenda do Poder Executivo é protegida, mas o funcionamento do setor regulado é prejudicado; se a garantia de independência é forte, haverá dificuldades na implementação da agenda do Governo, mas os setores regulados funcionarão com eficiência.

REFERÊNCIAS

1. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Regimento Interno do Conselho Consultivo. Brasília: ANATEL, 2002.
2. AGUILLAR, F. Controle social de serviços públicos. São Paulo: Max Limonad, 1999.

3. AMATO, G. Autorità Semi-Indipendenti ed Autorità di Garanzia. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, p. 645-664, 1997.
4. AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE BRASIL. Relatório sobre a Agência Nacional de Telecomunicações - 2010. Disponível em: <http://www.amcham.com.br/repositorio-de-arquivos/relatorio-anatel-2010>. Acesso em: 11 de março de 2013.
5. BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
6. CAVALCANTI, F. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. *Revista de Direito Administrativo*, no 219, jan./mar. 2000.
7. CUÉLLAR, L. O Poder Normativo das Agências Reguladoras Brasileiras (Tese de Doutorado). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2000.
8. MELLO, C. A. Curso de direito administrativo. 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.
9. MELO, M. A. A Política da Ação Regulatória: Responsabilização, Credibilidade e Delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, junho 2001.
10. MILL, J. S. O governo representativo. São Paulo: Ibrasa, 1983.
11. MONTESQUIEU (Charles de Secondat, Baron de). O Espírito das Leis. São Paulo: Martins Fontes, 2000.