

**AGÊNCIAS REGULADORAS E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: FUNDAMENTOS,
LEGITIMIDADE E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS**

**REGULATORY AGENCIES AND THE CONSTITUTION OF THE
FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL OF 1988: FOUNDATIONS,
LEGITIMACY AND CONTEMPORARY CHALLENGES¹**

Ricardo Victor Ferreira Bastos²

Marcel Arthur Borges³

Paulo Afonso Tavares⁴

Resumo

O artigo analisa a Constituição Econômica de 1988 e o papel das agências reguladoras como instrumentos constitucionais de concretização da ordem econômica. Inicialmente, examina-se a estrutura normativa dos arts. 170 a 181 da Constituição, que estabelecem fundamentos como a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e a função social da propriedade, em equilíbrio com a proteção ambiental e a justiça social. Em seguida, discute-se a interpretação do art. 174, que atribui ao Estado funções de fiscalização, incentivo e planejamento, destacando a evolução do modelo liberal ao Estado Regulador. Nesse contexto, as agências reguladoras surgem como autarquias especiais dotadas de autonomia técnica e administrativa, legitimadas pela Constituição e pela participação social em seus processos decisórios. O estudo enfatiza ainda os desafios contemporâneos dessas entidades, como o risco de captura regulatória, a necessidade de reforço da legitimidade democrática e a incorporação do paradigma do desenvolvimento sustentável. Conclui-se que as agências reguladoras se consolidam como pilares do Estado Regulador brasileiro, assegurando estabilidade institucional, previsibilidade normativa e equilíbrio entre eficiência econômica, proteção social e sustentabilidade.

¹ Título traduzido para o inglês por Marcel Arthur Borges. Título original: “AGÊNCIAS REGULADORAS E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: FUNDAMENTOS, LEGITIMIDADE E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS”.

² Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Possui MBA em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas – RJ e é Especialista em Direito Empresarial e Contratos pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Professor do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, é coordenador da obra Repercussão Geral no Direito Tributário: Estudos de Casos Relacionados às Contribuições. Advogado do BRB – Banco de Brasília.

³ Mestrando em Direito Constitucional Econômico pela Universidade Alves Faria. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás e pós-graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Advogado do BRB – Banco de Brasília, é inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seções do Distrito Federal e de Goiás.

⁴ Doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial e em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Mestrando em Direito Constitucional Econômico no Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). Graduado em Jornalismo pela PUC Goiás e em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Teologia de Goiás (IFITEG).

Palavras-chave: Constituição Econômica. Estado Regulador. Agências reguladoras. Legitimidade. Desenvolvimento sustentável.

Abstract The article analyzes the 1988 Economic Constitution and the role of regulatory agencies as constitutional instruments for implementing the economic order. It first examines the normative structure of Articles 170 to 181 of the Constitution, which establish principles such as the value of human labor, free enterprise, and the social function of property, balanced with environmental protection and social justice. It then discusses the interpretation of Article 174, which assigns the State functions of supervision, incentive, and planning, highlighting the transition from the liberal model to the Regulatory State. In this context, regulatory agencies emerge as special autarchies endowed with technical and administrative autonomy, legitimized by the Constitution and by social participation in their decision-making processes. The study also emphasizes contemporary challenges faced by these entities, such as the risk of regulatory capture, the need to strengthen democratic legitimacy, and the incorporation of the sustainable development paradigm. It concludes that regulatory agencies are consolidated as pillars of the Brazilian Regulatory State, ensuring institutional stability, regulatory predictability, and a balance between economic efficiency, social protection, and sustainability.

Keywords: Economic Constitution. Regulatory State. Regulatory agencies. Legitimacy. Sustainable development.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988: FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E MODELO BRASILEIRO. 2 O ESTADO COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR: INTERPRETAÇÃO DO ART. 174 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO REGULADOR: EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA. 4 AGÊNCIAS REGULADORAS COMO INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS: CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA. 5 DESAFIOS ATUAIS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: CAPTURA, LEGITIMIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou um modelo econômico híbrido, pautado na conjugação entre a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, orientado pelos princípios da justiça social, da função social da propriedade e do desenvolvimento sustentável. Esse arranjo constitucional traduz uma concepção de economia de mercado com responsabilidade social, em que o Estado não se limita ao papel de mero espectador das dinâmicas econômicas, mas atua de modo ativo e indutor no processo de desenvolvimento nacional.

O texto constitucional de 1988 consagrou uma ordem econômica fundada na liberdade de iniciativa, mas submetida à intervenção estatal orientada pelo interesse público. Ao mesmo tempo em que reafirma a autonomia dos agentes econômicos privados, a Carta Magna impõe limites e finalidades de ordem social e ambiental, compatibilizando a lógica de mercado com os objetivos de justiça distributiva e sustentabilidade. Nesse contexto, o artigo 174 da Constituição assume papel central, ao estabelecer o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, responsável por exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, em harmonia com os princípios constitucionais da ordem econômica previstos no artigo 170.

A partir dessa diretriz, observa-se a transição do Estado Liberal para o Estado Regulador, fenômeno que se acentuou na década de 1990, com a reconfiguração das funções estatais e a criação das agências reguladoras. Estas surgem como autarquias especiais dotadas de autonomia técnica, administrativa e financeira, concebidas para garantir estabilidade, previsibilidade e tecnicidade na regulação de setores estratégicos da economia, como energia, telecomunicações, transportes e serviços financeiros. A sua institucionalização representou a materialização do novo paradigma constitucional, em que o Estado atua não mais como produtor direto de bens e serviços, mas como garantidor do equilíbrio e da concorrência nos mercados.

Entretanto, a consolidação das agências reguladoras também trouxe novos desafios jurídicos e institucionais, especialmente relacionados à legitimidade democrática, à transparência decisória e ao risco de captura regulatória, isto é, a possibilidade de que interesses privados influenciem indevidamente a atuação das entidades reguladoras. Além disso, a emergência de novas agendas globais, como o desenvolvimento sustentável, a transição energética e a economia digital, impõe à regulação estatal a necessidade de adaptação contínua, com vistas a equilibrar inovação, competitividade e proteção de direitos fundamentais.

Diante desse panorama, o presente trabalho tem por objetivo analisar os fundamentos constitucionais da ordem econômica de 1988, a evolução do papel do Estado na economia e a legitimidade das agências reguladoras como instrumentos de concretização dos princípios constitucionais. Para tanto, o estudo se estrutura em cinco seções principais. A primeira examina os fundamentos e princípios da Constituição Econômica de 1988 e o modelo brasileiro de economia mista; a segunda interpreta o papel do Estado como agente normativo e regulador à luz do artigo 174; a terceira aborda a transição histórica do Estado Liberal ao Estado Regulador; a quarta discute as agências reguladoras como instrumentos constitucionais de

realização da ordem econômica; e, por fim, a quinta seção trata dos desafios contemporâneos dessas instituições, especialmente no tocante à prevenção da captura, ao reforço da legitimidade democrática e à incorporação do paradigma do desenvolvimento sustentável.

Como respostas provisórias ao problema investigado, o presente artigo parte das seguintes hipóteses. A Constituição Federal de 1988, ao delinear a Ordem Econômica nos artigos 170 e seguintes e definir o papel do Estado como agente normativo e regulador no artigo 174, fornece o fundamento constitucional direto para a criação e atuação das agências reguladoras; essas agências configuram-se como instrumentos essenciais para a concretização do modelo de Estado Regulador adotado no Brasil, viabilizando a aplicação dos princípios constitucionais econômicos em setores específicos por meio das funções de fiscalização, incentivo e planejamento; não obstante sua legitimidade constitucional e instrumentalidade, a efetividade e a conformidade das agências reguladoras com o interesse público enfrentam desafios contemporâneos significativos, notadamente o risco de captura por interesses privados e a necessidade de adequação a novos paradigmas como o desenvolvimento sustentável, demandando aprimoramento constante de sua governança e mecanismos de controle.

A metodologia empregada para a análise dessas hipóteses consiste fundamentalmente em pesquisa bibliográfica e documental. Utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo dos preceitos constitucionais e da teoria do Estado Regulador para analisar o fenômeno específico das agências reguladoras brasileiras. Como métodos de procedimento, recorre-se à análise histórico-jurídica, fundamentada no método histórico, para compreender a transição do Estado Liberal ao Regulador e à análise conceitual da legislação pertinente e da doutrina especializada. A pesquisa tem natureza qualitativa⁵, focando na interpretação dos fundamentos, legitimidade e desafios das agências no contexto normativo e institucional brasileiro. As fontes primárias incluem o texto constitucional, a legislação específica das agências e documentos oficiais, enquanto as fontes secundárias abrangem a doutrina jurídica e artigos científicos sobre o tema.

Em suma, busca-se demonstrar que o modelo constitucional de 1988 não apenas legitima a intervenção estatal na economia, como também exige que essa intervenção seja democrática, eficiente e voltada à promoção do bem comum, reafirmando o compromisso da ordem econômica brasileira com os valores da dignidade da pessoa humana, da redução das

⁵ HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017, *passim*.

desigualdades sociais e regionais e da preservação ambiental como elementos essenciais do desenvolvimento nacional.

1 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988: FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E MODELO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 não se limita a disciplinar a estrutura do Estado e os direitos fundamentais, mas estabelece também uma dimensão específica que regula a atividade econômica e define o modelo de intervenção estatal, a denominada Constituição Econômica, compreendida como o conjunto de preceitos e princípios que instituem determinada ordem econômica e consagram um sistema específico. Essa parcela normativa, concentrada nos arts. 170 a 181, mas irradiada por todo o texto constitucional, fixa princípios, finalidades e competências que orientam a atuação dos agentes econômicos públicos e privados, revelando a escolha do constituinte por um modelo que equilibra iniciativa privada, função social e responsabilidade estatal na promoção do desenvolvimento.

O conceito de Constituição Econômica representa o conjunto de normas que estruturam juridicamente a economia, definindo as relações entre Estado, mercado e sociedade, ou, nas palavras de Tavares e Faraco, "o conjunto de normas constitucionais que regula e limita a ação do Estado sobre a economia"⁶. Para Eros Roberto Grau, qualificar a ordem econômica da Constituição de 1988 simplesmente como "intervencionista" ou "neoliberal" é nada dizer, pois tais rótulos ocultam a complexidade do sistema instituído⁷. A Constituição Econômica, segundo o autor, é instrumento de construção do Estado Democrático de Direito, consagrando princípios que apontam para um modelo de bem-estar. Já Gilberto Bercovici⁸ ressalta que a Constituição de 1988 está estruturada como um plano de transformações sociais e do Estado, prescrevendo como principal política econômica uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento.

O art. 170 da Constituição fixa os pilares da ordem econômica brasileira, distinguindo seus fundamentos, seu objetivo expresso (finalidade) e seus princípios

⁶ TAVARES; FARACO, 2022 *apud* RAMOS, André de Carvalho; GAMA, Marina Faraco Lacerda. A dimensão contemporânea da dignidade da pessoa humana na ordem econômica brasileira. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 4-5, set./dez. 2023.

⁷ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 312.

⁸ BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 574-576, 2011.

norteadores. Afirma que ela se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (fundamentos), tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (objetivo). Essa distinção é crucial, pois, enquanto os fundamentos legitimam a ação estatal e os princípios servem como vetores hermenêuticos, o objetivo traduz a meta precípua a ser alcançada pela atividade econômica. O dispositivo estabelece, assim, uma tensão criativa entre valores que se complementam, em que a livre iniciativa garante espaço à atividade privada, enquanto a valorização do trabalho humano afirma a primazia da pessoa sobre o capital. Os princípios enumerados, como soberania nacional, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, proteção ambiental, redução das desigualdades e busca do pleno emprego, não devem ser tomados como meras recomendações programáticas, mas normas de eficácia plena, para se utilizar da clássica classificação de José Afonso da Silva⁹. A implicação direta dessa estrutura normativa é que toda e qualquer ação do Estado sobre a economia deve ser norteada pelo propósito de alcançar a justiça social e assegurar a dignidade da pessoa humana. Adota-se, portanto, o sistema capitalista, mas sob a égide de um Estado Social, cuja intervenção na economia é conclamada para a consecução desses fins, sendo legítima a ação estatal, normativa ou participativa, quando destinada a tal desiderato.

A centralidade conferida à dignidade humana representa uma inovação significativa da Carta de 1988 em relação às constituições anteriores. Enquanto a Constituição de 1934 já mencionava a "existência digna", a de 1937 a excluiu, e as Cartas de 1946, 1967 e a Emenda 1/1969 a vincularam principalmente à condição do trabalho, a Constituição de 1988 alçou a dignidade humana a finalidade da própria Ordem Econômica. Essa condição de objetivo a ser alcançado confere à "existência digna" uma força normativa que condiciona a validade jurídica das normas e condutas estatais e privadas na esfera econômica. Como assevera Eros Grau¹⁰

[...] qualquer prática econômica (mundo do ser) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será, pois, institucionalmente inconstitucional.

A Constituição Econômica de 1988 também incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável, ao prever no art. 170, VI, a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, *passim*.

¹⁰ GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 191.

ambiental dos produtos e serviços. Assim, o crescimento econômico deve ser compatível com a preservação ambiental e a justiça intergeracional.

A relação entre Constituição Econômica e direitos fundamentais é indissociável. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), fundamento da República e finalidade da ordem econômica, projeta-se sobre esta, impondo que a atividade produtiva seja sempre instrumental à promoção da vida digna. Como destacam Ramos e Gama¹¹, a dignidade não se limita a um princípio abstrato, mas constitui parâmetro material de interpretação da ordem econômica, orientando a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano em equilíbrio com a função social da propriedade e a justiça social. Nesse sentido, o arranjo constitucional busca evitar tanto a exploração quanto a ineficiência, assegurando que o desenvolvimento econômico se realize de forma justa, sustentável e em conformidade com os direitos fundamentais. A compreensão contemporânea da dignidade abarca tanto um elemento negativo, a proteção contra tratamentos degradantes e discriminações, quanto um elemento positivo, a garantia de condições materiais mínimas de sobrevivência. Isso impõe ao Estado não apenas um dever de respeito (abstenção de violações), mas também um dever de garantia, que exige ação positiva para criar as condições adequadas ao florescimento humano, inclusive na esfera econômica.

Por fim, o art. 174 da CF/88 define que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Esse dispositivo constitui a ponte entre os princípios e a finalidade da ordem econômica e a atuação estatal concreta. As agências reguladoras, criadas a partir da década de 1990, materializam esse papel, traduzindo os princípios constitucionais em normas técnicas, padrões de qualidade e proteção efetiva dos usuários, sempre com vistas a assegurar a existência digna e a justiça social.

Em síntese, a Constituição Econômica de 1988 estabelece um modelo híbrido, dirigente e comprometido com a transformação social, que equilibra livre iniciativa e valorização do trabalho, propriedade privada e função social, mercado e regulação estatal, tendo como meta central e inafastável a garantia de uma existência digna a todos.

2 O ESTADO COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR: INTERPRETAÇÃO DO ART. 174 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

¹¹ RAMOS, André de Carvalho; GAMA, Marina Faraco Lacerda. A dimensão contemporânea da dignidade da pessoa humana na ordem econômica brasileira. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 17, n. 3, set./dez. 2023, *passim*.

A Constituição Federal de 1988 definiu, no art. 174, o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, atribuindo-lhe funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Esse dispositivo não autoriza a exploração direta da economia, mas estabelece um ambiente jurídico regulado, destinado a assegurar os princípios constitucionais previstos no art. 170.

Segundo Eros Roberto Grau, existem três modalidades de intervenção estatal, a saber, absorção ou participação (quando o Estado assume diretamente atividades econômicas), direção (imposição de normas obrigatórias ao setor privado) e indução (estímulos e incentivos).¹² A Constituição restringe a primeira hipótese a casos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo (art. 173), reservando ao art. 174 as funções de direção e indução.

As funções de fiscalização, incentivo e planejamento possuem papéis distintos. A fiscalização garante o cumprimento das normas e a proteção do interesse público. O incentivo se manifesta em políticas de estímulo, como subsídios ou benefícios fiscais. O planejamento, conforme destaca Gilberto Bercovici, é instrumento essencial de coordenação, obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado, assegurando previsibilidade e segurança jurídica¹³.

A legitimidade da regulação estatal, especialmente por meio das agências reguladoras, decorre da necessidade de concretizar princípios constitucionais como a livre concorrência, a defesa do consumidor e a proteção ambiental. Melina Philippsen observa que tais entidades conquistam legitimidade não apenas pela base legal, mas também por sua especialização técnica e pela abertura à participação social, o que fortalece a democracia em decisões econômicas complexas.¹⁴

A evolução constitucional brasileira demonstra, assim, a passagem de um modelo liberal para um Estado Regulador, no qual a intervenção estatal se dá de forma indireta, por meio da normatização, do planejamento e da indução econômica. Esse processo foi consolidado pelas reformas da década de 1990 e pela criação das agências reguladoras, que materializam o art. 174 ao exercer funções de fiscalização e coordenação em setores

¹² GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p. 146-147.

¹³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, *passim*.

¹⁴ PHILIPPSEN, Melina Barrogi. *Agências reguladoras, legalidade e democracia: um estudo a partir do Direito Administrativo Constitucional*. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010, *passim*. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/209/1/Monografia_Melina%20Barrogi%20Philippsen.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025

estratégicos. O dispositivo, portanto, não apenas define competências, mas estabelece um padrão de equilíbrio entre a livre iniciativa e os objetivos sociais da Constituição, assegurando que a atividade econômica se desenvolva em conformidade com o interesse público.

3 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO REGULADOR: EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A trajetória constitucional brasileira revela uma evolução paradigmática do Estado e de sua relação com a economia, sintetizada na transição do Estado Liberal ao Estado Social e, posteriormente, ao Estado Regulador. Essa transformação reflete mudanças profundas nas formas de atuação estatal e na concepção constitucional da ordem econômica, especialmente a partir da Constituição de 1988. Compreender esse percurso é essencial para situar o papel das agências reguladoras como instrumentos legítimos de concretização da regulação econômica.

No Estado Liberal clássico, o princípio do *laissez-faire* orientava uma intervenção estatal mínima, restrita à ordem pública, à segurança e à defesa da propriedade. A economia deveria ser regida pelas forças do mercado, sem planejamento central. Esse modelo, consolidado até meados do século XX, mostrou-se incapaz de evitar crises econômicas e sociais, sobretudo em países do denominado Sul Global, como o Brasil. As falhas de mercado, a formação de monopólios privados e a crescente demanda por justiça social exigiram do Estado um papel mais ativo.¹⁵

A Constituição de 1988, embora mantenha a livre iniciativa como princípio fundamental, inaugura uma ordem econômica de caráter dirigente e social. O texto constitucional impõe ao Estado responsabilidades na redução das desigualdades, na proteção do consumidor e do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento nacional.

Nos anos 1990, a evolução constitucional ganhou novas dimensões com as Emendas 5, 8 e 9, que flexibilizaram monopólios estatais em setores estratégicos como gás

¹⁵ SILVA, Cristina Alves da; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Agências reguladoras e evolução estatal: uma análise temporal do papel do Estado no setor econômico. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 51, p. 253-256, jan./mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v13i51.151>. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/151>. Acesso em: 3 out. 2025.

canalizado, telecomunicações e petróleo. Esse processo foi acompanhado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que introduziu práticas gerenciais e buscou maior eficiência administrativa. Nesse contexto, surgiram as agências reguladoras setoriais (ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANTT e ANTAQ), concebidas como autarquias especiais com autonomia técnica e financeira, em consonância com o art. 174 da Constituição.¹⁶

Marçal Justen Filho observa que as agências reguladoras representam uma inovação institucional importante para lidar com a complexidade técnica dos setores regulados. Ao mesmo tempo, ele indica que sua autonomia não deve ser entendida como absoluta, sendo necessário algum tipo de controle jurídico e político que assegure compatibilidade com o sistema constitucional e evite possíveis excessos.¹⁷

O modelo do Estado Regulador conciliou a preservação da economia de mercado, típica do Estado Liberal, com as demandas sociais próprias do Estado Social. O Estado passou a atuar como agente normativo, regulador e fiscalizador, assegurando o equilíbrio dos mercados e a proteção do interesse público. Pedro Ivo Sebba Ramalho observa que a governança regulatória no Brasil exige transparência, participação social e análise de impacto regulatório como instrumentos de legitimidade.¹⁸

Por fim, Regina Pacheco lembra que a autonomia das agências não elimina a necessidade de controle, mas exige distinguir entre controle hierárquico, político e social, evitando confusões conceituais que fragilizem a credibilidade regulatória.¹⁹ Assim, a passagem do Estado Liberal ao Estado Regulador no Brasil reflete escolhas constitucionais que adaptaram a intervenção estatal para atender não apenas à livre iniciativa, mas também à função social da propriedade e à promoção dos direitos econômicos e sociais. A regulação econômica, nesse cenário, afirma-se como instrumento legítimo e necessário ao desenvolvimento nacional.

¹⁶ SILVA, Cristina Alves da; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Agências reguladoras e evolução estatal: uma análise temporal do papel do Estado no setor econômico. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 262-265, jan./mar. 2013.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p.375-376.

¹⁸ MELLO, Dirceu Raposo de; RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa/Casa Civil, 2009, p. 247-249.

¹⁹ PACHECO, Regina Sílvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523-544, jul./ago. 2006, p. 539-540.

4 AGÊNCIAS REGULADORAS COMO INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS: CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA

As agências reguladoras brasileiras são atores essenciais na implementação do modelo constitucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, especialmente pelos arts. 170 e 174. Sua criação representa uma inovação institucional derivada das reformas da década de 1990, com o intuito de conferir maior especialização, autonomia e eficiência à regulação econômica em setores estratégicos da economia. Longe de constituírem desvios institucionais, essas entidades materializam o papel normativo e regulatório do Estado, legitimado constitucionalmente e alinhado com a proteção dos princípios da ordem econômica.

Essas agências possuem natureza jurídica híbrida, caracterizadas como autarquias especiais submetidas ao regime de direito público, com autonomia administrativa, financeira e regulatória. São dotadas de mandato fixo para seus dirigentes, processo decisório colegiado e mecanismos próprios de governança, que buscam assegurar estabilidade institucional e independência técnica frente a pressões políticas e econômicas. Essa estrutura foi pensada para garantir a continuidade, legitimidade e eficácia das funções regulatórias, e está fundamentada no art. 174 da Constituição, que atribui a fiscalização, o incentivo e o planejamento como funções indelegáveis do Estado regulador.²⁰

As funções das agências reguladoras vão além da fiscalização tradicional, compreendendo atividades normativas (edição de regulamentos técnicos), fiscalizatórias (monitoramento e controle do desempenho de agentes econômicos), sancionatórias (imposição de penalidades administrativas) e mediadoras (resolução de conflitos entre os regulados e os usuários). Além disso, essas agências desempenham papel fomentador, estimulando práticas setoriais alinhadas com políticas públicas, o que inclui incentivos ao desenvolvimento tecnológico e à sustentabilidade. O aparato institucional das agências é um instrumento indispensável para a concretização prática de princípios constitucionais gerais da ordem econômica, como a livre concorrência, a defesa do consumidor, a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente.

A legitimidade democrática das agências reguladoras, apesar de atribuir-lhes certa independência do Poder Executivo, não é meramente formal. Melina Barrogi Philippsen destaca que essa legitimidade é reforçada por mecanismos de controle social efetivo, como audiências públicas, consultas públicas e participação da sociedade civil, que asseguram

²⁰ GRAU, Eros Roberto. Op. cit., *passim*.

transparência e *accountability*, mitigando riscos de captura regulatória e descompasso com o interesse público.²¹ Esse quadro legitima a atuação técnica das agências, vinculando-a aos princípios constitucionais e garantindo a conformidade com os direitos fundamentais sociais e ambientais.

O fundamento jurídico-institucional das agências reguladoras está consolidado nos instrumentos normativos que regulamentam sua criação e funcionamento, em especial as leis setoriais nº 9.427/1996 (ANEEL), nº 9.472/1997 (ANATEL), nº 9.478/1997 (ANP), nº 9.782/1999 (ANVISA), nº 9.961/2000 (ANS) e nº 10.233/2001 (ANTT e ANTAQ), bem como na Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019) e no Decreto 10.411/2020, que institui a Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório, aprimorando a governança regulatória. Paralelamente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (PDRAE) orientou o redesenho institucional dessas entidades, institucionalizando sua autonomia, governança colegiada e mecanismos de controle público.

As agências reguladoras, portanto, concretizam os princípios constitucionais da ordem econômica, não só como agentes passivos da legislação, mas como protagonistas ativos do desenvolvimento sustentável, da eficiência econômica e da proteção dos direitos dos consumidores e usuários. Ao cumprir seu papel, elas promovem a estabilidade e a previsibilidade necessárias ao funcionamento dos mercados regulados, assegurando equilíbrio entre eficiência, competição e inclusão social.

Assim, a regulação estatal exercida por meio das agências reguladoras não apenas integra, mas ocupa posição central no modelo econômico nacional constitucionalmente delineado. Essas entidades asseguram a efetividade dos princípios da ordem econômica, promovendo estabilidade institucional, previsibilidade normativa e equilíbrio entre eficiência de mercado, proteção social e desenvolvimento sustentável.

5 DESAFIOS ATUAIS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: CAPTURA, LEGITIMIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

²¹ PHILIPPSEN, Melina Barrogi. Agências reguladoras, legalidade e democracia: um estudo a partir do Direito Administrativo Constitucional. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010, p. 44-50. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/209/1/Monografia_Melina%20Barrogi%20Philippsen.pdf. Acesso em: 3 out. 2025.

As agências reguladoras brasileiras, instrumentos fundamentais da Constituição Econômica e do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, conforme já tratado neste artigo, enfrentam desafios crescentes em sua missão de regular os setores estratégicos da economia. Entre os principais, destaca-se a problemática da captura regulatória, fenômeno pelo qual os interesses particulares dos agentes econômicos regulados podem, direta ou indiretamente, influenciar e direcionar as decisões dos órgãos reguladores em desfavor do interesse público.²² Tal risco decorre da mobilidade de agentes entre os setores público e privado (a chamada “porta giratória”), da desigualdade informacional que caracteriza essas relações e da pressão constante exercida por segmentos econômicos e políticos sobre as definições regulatórias.²³

Para prevenir a captura e preservar a autonomia e credibilidade das agências, a legislação brasileira assegura instrumentos como mandatos fixos e irredutíveis para diretores, regime jurídico especial para servidores, colegialidade nas decisões e competências claras que excluem ingerências diretivas típicas da administração direta. Além disso, mecanismos de transparência, participação pública e *accountability*, previstos na Lei nº 13.848/2019 e no Decreto nº 10.411/2020, visam garantir a participação da sociedade civil por meio de audiências, consultas públicas e relatórios periódicos, fortalecendo a legitimidade democrática dessas instituições.

A legitimidade do modelo regulatório, contudo, não se esgota na autonomia institucional. Ela advém da conjugação entre conhecimento técnico, valores constitucionais e controle social. A atuação das agências está intrinsecamente vinculada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da eficiência, da sustentabilidade ambiental e da proteção aos direitos sociais. Suas decisões, portanto, devem transcender a mera legalidade formal, refletindo preocupações democráticas e sociais e harmonizando interesses em setores econômico e sociais complexos.

A integração do desenvolvimento sustentável como paradigma essencial da regulação exige incorporar dimensões econômicas, sociais e ambientais nos processos decisórios, em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com

²² MELO, Thiago Dellazari. "Captura" das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010, p. 34-35. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3967/1/arquivo407_1.pdf. Acesso em: 3 out. 2025.

²³ LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 625-643, maio/jun. 2021, p. 629-630. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200453>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/83615/79288>. Acesso em: 3 out. 2025.

as diretrizes da política ambiental nacional. Nesse sentido, as agências reguladoras enfrentam a difícil tarefa de promover crescimento econômico e competitividade, ao mesmo tempo em que asseguram proteção ambiental e inclusão social, configurando um sistema regulatório em constante adaptação e aprimoramento.

Por fim, a complexidade normativa, a multiplicidade de entidades reguladas e a dinâmica política brasileira impõem a necessidade de mecanismos cada vez mais eficientes de governança. O reforço da transparência, a ampliação dos canais de participação pública e o fortalecimento do controle judicial são caminhos indispensáveis para o aprimoramento institucional. Assim, as agências reguladoras consolidam-se como pilares do desenvolvimento econômico sustentável e da proteção dos direitos fundamentais no Brasil, reafirmando sua centralidade no modelo constitucional de Estado Regulador.

CONCLUSÃO

As agências reguladoras representam uma das mais relevantes inovações institucionais do Estado brasileiro contemporâneo, configurando-se como instrumentos constitucionais indispensáveis à concretização dos princípios que regem a ordem econômica delineada pela Constituição de 1988. Ao estabelecer um modelo econômico híbrido, baseado na conjugação entre livre iniciativa e justiça social, a Carta de 1988 atribuiu ao Estado não apenas o dever de intervir na economia, mas também o papel de agente normativo e regulador, responsável por harmonizar interesses públicos e privados em prol do desenvolvimento nacional sustentável. Nesse contexto, as agências emergem como expressão concreta do Estado Regulador, em substituição ao antigo modelo de Estado interventor e produtor direto de bens e serviços.

A legitimidade dessas entidades não se esgota em sua autonomia técnica e administrativa, mas decorre, sobretudo, da compatibilização entre tecnicidade, juridicidade e democracia. Sua atuação deve estar sempre ancorada nos valores constitucionais da ordem econômica, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a livre concorrência e a redução das desigualdades regionais e sociais. O conhecimento técnico especializado, que justifica sua criação, precisa ser equilibrado por mecanismos de transparência, accountability e controle social, que garantam a aderência de suas decisões ao interesse público e à racionalidade democrática.

Contudo, a experiência regulatória brasileira evidencia que as agências enfrentam desafios estruturais e institucionais significativos, entre os quais se destacam o risco de captura regulatória, a politização das nomeações e a insuficiência de mecanismos efetivos de participação social. Esses fatores, se não adequadamente enfrentados, podem comprometer a imparcialidade e a credibilidade da regulação, enfraquecendo a confiança dos agentes econômicos e da sociedade. A superação desses obstáculos exige o fortalecimento de boas práticas de governança regulatória, a profissionalização da gestão, a estabilidade normativa e a institucionalização de canais permanentes de diálogo com a sociedade civil e os setores regulados.

Além disso, a consolidação do paradigma do desenvolvimento sustentável impõe novos parâmetros à atuação das agências, que passam a desempenhar papel decisivo na transição energética, na inovação tecnológica e na regulação de mercados emergentes, como o digital e o ambiental. A incorporação de critérios socioambientais e de governança (ESG) à atividade regulatória torna-se não apenas desejável, mas necessária para que a regulação contribua efetivamente para um desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável.

Dessa forma, conclui-se que o fortalecimento das agências reguladoras depende de uma revalorização do seu papel constitucional, pautada na integridade institucional, na transparência das decisões e no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle democrático. Somente assim essas entidades poderão continuar a cumprir sua missão essencial de equilibrar eficiência econômica, proteção social e sustentabilidade ambiental, reafirmando-se como pilares do Estado Regulador brasileiro e garantias concretas de um desenvolvimento justo, equilibrado e constitucionalmente orientado.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações e cria a ANATEL. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional e cria a ANP. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a ANVISA. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 1999.

BRASIL. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jan. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Cria a ANTT e a ANTAQ. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, organização e controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2025.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*: Teses de doutorado | Dissertações de mestrado | Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC). 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 625-643, maio/jun. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200453>.

Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/83615/79288>. Acesso em: 3 out. 2025.

MELLO, Dirceu Raposo de; RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa/Casa Civil, 2009, p. 229-252

MELO, Thiago Dellazari. “Captura” das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3967>>. Acesso em: 3 out. 2025.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) – Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, Brasília, 2005.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523-544, jul./ago. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6839>>. Acesso em: 3 out. 2025.

PHILIPPSEN, Melina Barrogi. *Agências reguladoras, legalidade e democracia: um estudo a partir do Direito Administrativo Constitucional*. 2010. 65 f. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010. Disponível em:

<https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/209/1/Monografia_Melina%20Barrogi%20Philippsen.pdf>. Acesso em: 3 out. 2025.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa/Casa Civil, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2009/livro_regulacao_agencias_reguladoras.pdf>. Acesso em: 3 out. 2025.

RAMOS, André de Carvalho; GAMA, Marina Faraco Lacerda. A dimensão contemporânea da dignidade da pessoa humana na ordem econômica brasileira. *Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 1-24, set./dez. 2023. Disponível em: <<https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/808/672>>. Acesso em: 3 out. 2025.

SILVA, Cristina Alves da; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Agências reguladoras e evolução estatal: uma análise temporal do papel do Estado no setor econômico. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 51, p. 251-273, jan./mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v13i51.151>. Disponível em: <<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/151>>. Acesso em: 3 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.