

## **ADI n.º 3596: questões sobre o poder normativo da ANP**

Cesar Luis Pereira de Campos. Procurador Federal. Graduado em Direito pela UERJ. Pós-graduado em Direito Civil Constitucional pela UERJ. Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela UCAM.

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamentos jurídicos da ADI n.º 3596; 3. O Poder Normativo da ANP; 4. O Poder Normativo das Agências Reguladoras diante da competência do Poder Legislativo; 5. Deslegalização, Delegação Legislativa Inconstitucional, Poder Regulamentar Descentralizado ou Poder Normativo conferido por Lei?; 6. Conclusão. 7. Bibliografia.

### **1. Introdução**

Neste estudo pretendemos analisar sucintamente (i) os argumentos aduzidos na exordial da ADI n.º 3596, que impugna, dentre outros dispositivos da Lei n.º 9.478/97, aqueles que conferem poder normativo à Agência Nacional do Petróleo; e (ii) as considerações levantadas pelo parecer do Procurador-Geral da República, que opinou pelo provimento parcial dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade.

### **2. Fundamentos jurídicos da ADI n.º 3596**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3596, com relatoria para a Ministra Carmen Lúcia, foi protocolizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL –, em 11/10/2005, impugnando diversos dispositivos da Lei n.º 9.478/97, que “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”.

A ação insurge-se basicamente contra o poder normativo conferido pela Lei n.º 9.478/97 (Lei do Petróleo) à Agência Nacional do Petróleo,

principalmente em seu artigo 8º<sup>1</sup>, alegando-se a ocorrência de uma delegação legislativa inconstitucional, que violaria a tripartição de poderes e a reserva legal.

Impugna-se, ainda, os §§1º e 2º do artigo 22 dessa Lei, considerando que eles violaram a Constituição Federal ao estabelecerem uma expropriação sem prévia e justa indenização. O §1º determinou a transferência para a agência reguladora das informações e dados que a Petrobras dispusesse sobre as bacias sedimentares brasileiras e sobre as atividades de pesquisa, exploração e produção de petróleo ou gás natural. Por sua vez, o §2º conferiu à ANP o estabelecimento dos critérios para remuneração pelos dados e informações transferidas.

Por fim, ataca-se o disposto no artigo 29 da Lei do Petróleo<sup>2</sup>, asseverando-se que a transferência do contrato de concessão viola os princípios da moralidade e impessoalidade.

Analizando pormenorizadamente os argumentos apresentados, verificamos que o Autor da ação parte inicialmente de uma visão rígida da tripartição dos poderes republicanos esculpidos no artigo 2º da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> e da estruturação do processo legislativo previsto na Carta Magna, para ressaltar que a única hipótese constitucional de delegação de poderes legislativos ocorre mediante a edição de leis delegadas pelo Presidente da República, nos termos do artigo 68 da CRFB/88.

Ele afirma, tomando por base a redação do artigo 22, XII da CRFB/88<sup>4</sup>, ser privativa a competência da União para legislar sobre o tema, não podendo,

---

<sup>1</sup> “Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:”

<sup>2</sup>Art. 29. É permitida a transferência do contrato de concessão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo concessionário atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP, conforme o previsto no art. 25.

<sup>3</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>4</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

por conseguinte, ser transferida à agência reguladora. Segundo o Autor da ação, essa competência deveria ser exercida mediante a edição de leis ordinárias. Entretanto, constata que foi delegado à ANP poder legislativo a ser exercido por meio de regulamentações, editais, resoluções e contratos, conferindo indevidamente àquela agência a íntegra da elaboração legislativa relativa à atividade petrolífera.

Ele critica, ainda, a excessiva independência da atuação da ANP frente ao Conselho Nacional de Políticas Energéticas e à própria Presidência da República, cujas propostas não dispõem da necessária cogência para influírem nas decisões da agência. Nesse ponto manifesta preocupação em relação ao controle dos atos do órgão regulador, bem como sobre sua "captura" pelos interesses do mercado.<sup>5</sup>

Também é objeto de impugnação o artigo 19 da Lei n.º 9.478/97<sup>6</sup>, que prevê a convocação e condução pela ANP da audiência pública prévia às iniciativas de projetos de lei. Nessa parte ressalta haver uma sobreposição inconstitucional do órgão regulador frente às competências do Congresso Nacional e da Presidência da República.

Outra previsão da Lei do Petróleo atacada pela ADI n.º 3596 diz respeito à transferência da Petrobras para a ANP dos dados sobre as bacias sedimentares brasileiras, mediante remuneração estabelecida pela agência reguladora. Aqui, o autor da ação considera que houve violação ao artigo 5º, incisos XXIV e LIV da Constituição Federal<sup>7</sup>, pois teria ocorrido uma

---

<sup>5</sup> O que não significa que o Poder Legislativo esteja imune também a essa captura, principalmente se considerarmos tratar-se de um órgão político e, por conseguinte, sujeito às influências dos mais diversos interesses, muitos deles exclusivamente econômicos.

<sup>6</sup> Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

<sup>7</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia

expropriação sem prévia e justa indenização em dinheiro. Nas suas palavras "(...) a Petrobras teve a íntegra de seu acervo técnico 'apropriado' pela ANP. O que a inteligência brasileira produziu durante anos de pesquisas (...) foi simplesmente repassado à ANP, em absoluto desrespeito ao direito de propriedade, à necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro. (...) Ainda pior: é o mesmo artigo que, mais uma vez, 'delega' à ANP a decisão sobre o valor da indenização a ser dada."<sup>8</sup>

Por fim, o artigo 29 da Lei do Petróleo é taxado de inconstitucional ao permitir a transferência do contrato de concessão a outro concessionário, violando, portanto, os princípios da impessoalidade e moralidade, e a necessidade de realização de licitação, conforme texto expresso da Constituição Federal.

Expostos os fundamentos da ADI n.º 3596, focaremos nosso trabalho no debate travado sobre o poder normativo conferido à ANP e nas teorias que procuram sustentá-lo em contraponto às teses contrárias levantadas.

### **3. O Poder Normativo da ANP**

A Agência Nacional do Petróleo (ANP) foi instituída pela Lei n.º 9.478/97, regulamentada pelo Decreto n.º 2.455/98, que também aprovou seu Regimento Interno. Sua criação veio na esteira da privatização de serviços e atividades antes explorados com exclusividade pelo Poder Público.

Como característica geral das agências reguladoras, a ANP é uma autarquia sob regime especial, parte da administração pública indireta, com independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica. Ou seja, seus dirigentes possuem mandatos fixos, não coincidentes com o do Presidente da República, e estabilidade, i.e, não são demissíveis *ad nutum*, mas tão-somente nas hipóteses previstas em lei; suas indicações, feitas pelo Executivo, precisam ser

---

indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

<sup>8</sup> Exordial na ADI n.º 3596, fl. 14.

aprovadas pelo Legislativo. A Agência não se encontra subordinada hierarquicamente a qualquer ministério e constitui-se, em princípio, na última instância de recurso no âmbito administrativo.<sup>9</sup> Ela possui poder regulador, de instruir e julgar processos e poder de arbitragem. Por fim, tem orçamento e quadro de pessoal próprios.

No caso do setor petrolífero, antes do advento da Emenda Constitucional n.º 9 de 1995, a Petrobras era a executora exclusiva do monopólio estatal sobre as atividades relacionadas nos incisos I a IV do artigo 177 da CRFB/88<sup>10</sup> (que abarcam a exploração das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, refino, transporte marítimo de óleo bruto nacional ou derivados produzidos no país, exportação e importação). Após intensos debates, a alteração constitucional não extinguiu o monopólio da União, porém a nova redação conferida ao §1º<sup>11</sup> do citado dispositivo possibilitou, na forma

---

<sup>9</sup> Diz-se "em princípio", pois o Parecer AGU n.º AC - 51/2006, aprovado pelo Presidente da República, e, portanto, com caráter vinculante para a Administração Federal, firmou entendimento defendendo a possibilidade de revisão das decisões das agências reguladoras pelos Ministros de Estados, mediante recurso hierárquico impróprio, nas hipóteses (i) referentes às atividades administrativas da agência; (ii) nos casos em que ela tenha ultrapassado os limites de suas competências materiais definidas em lei ou regulamento, ou, ainda, (iii) tenha violado as políticas públicas definidas para o setor regulado pela Administração direta. Na doutrina pátria, Alexandre Santos de Aragão posiciona-se em sentido contrário, asseverando que não há previsão legal de recurso hierárquico impróprio contra as decisões das agências reguladoras. O ilustre autor esclarece, ademais, que os arts. 84, II e 87, parágrafo único, I, da CRFB/88 não se prestariam para uma suposta constitucionalização dos recursos hierárquicos, pois a supervisão e coordenação da Administração Indireta pelo Presidente da República e pelos Ministérios de Estado deve ser exercida na forma da lei, a qual ainda não foi editada. Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, pp. 346-349.

<sup>10</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

<sup>11</sup> § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

da lei, a contratação de empresas privadas para a realização daquelas atividades, flexibilizando, assim, o exercício desse monopólio.

Portanto, a Lei n.º 9.478, de agosto de 1997, além de criar a ANP, dispôs sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministério das Minas e Energia, com a função de propor ao Presidente da República políticas nacionais destinadas à promoção dos princípios e objetivos previstos naquela Lei. Dentre os objetivos da Política Energética Nacional, constantes no seu artigo 1º, podemos destacar a promoção do desenvolvimento, com ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos, a proteção do meio ambiente e a promoção da livre concorrência.

A gestão do setor enérgico, assim, envolve a execução de três atividades: formulação da política energética a ser proposta à Presidência da República (de competência do CNPE); planejamento (o qual compete ao Ministério das Minas e Energia); execução das políticas definidas e regulação pela agência reguladora.

A ANP surgiu, destarte, com a finalidade de regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Para desenvolver suas finalidades, a Agência necessita seguir os parâmetros e objetivos gerais estabelecidos pela Lei do Petróleo, a qual deixou de conferir uma normatização exaustiva à matéria. Abre-se, desta forma, espaço à complementação normativa pelo ente regulador, possibilitando que o ordenamento jurídico se adapte com maior rapidez, precisão técnica e flexibilidade às alterações de um setor suscetível a constantes mudanças tecnológicas e de mercado.<sup>12</sup>

Todavia, conforme a própria exordial da ADI n.º 3596 demonstra, o exercício dessa função normativa pela ANP não é de aceitação doutrinária pacífica, havendo vozes dissonantes que sustentam basicamente três barreiras

---

<sup>12</sup> Conforme será visto adiante, tais argumentos fáticos serão questionados pelo Ministério Público Federal em seu parecer na ADI n.º 3596.

a esse poder conferido às agências reguladoras: o princípio da legalidade, a separação de poderes e o regime democrático<sup>13</sup>. Do outro lado, verificamos que a sustentação doutrinária desse poder normativo não é uniforme. Abordaremos no presente estudo duas posições a seu favor: a Teoria da Deslegalização, que se tornou uma das principais defesas no direito brasileiro do poder normativo das agências reguladoras<sup>14</sup>; e a doutrina que sustenta essa função regulatória com base no poder regulamentar previsto no artigo 84, IV da CRFB/88<sup>15</sup>.

#### **4. O Poder Normativo das Agências Reguladoras diante da competência do Poder Legislativo**

Uma das principais críticas apontadas contra a normatização exercida pelas agências reguladoras diz respeito à invasão que estaria ocorrendo na competência constitucional conferida ao Poder Legislativo<sup>16</sup>. Segundo essa perspectiva, as agências reguladoras, autarquias pertencentes ao Poder Executivo, estariam exercendo indevidamente uma função legislativa, decorrente de uma delegação inconstitucional, tensionando o sistema republicano de freios e contra-pesos. A inconstitucionalidade da delegação adviria da ausência no texto da Constituição de um procedimento para a transferência dessa função legislativa às agências reguladoras e da impossibilidade dessa delegação se dar por lei ordinária, ao contrário do que ocorre com as leis delegadas e as medidas provisórias, que, dentro das

---

<sup>13</sup> Cf. BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.274.

<sup>14</sup> VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 47.

<sup>15</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução

<sup>16</sup> Marcos Juruena, citando lição de Dalmo de Abreu Dallari, destaca ser ponto pacífico que o poder do Estado é uno e indivisível, havendo na realidade não uma separação de poderes, mas sim uma distribuição de funções (executiva, legislativa e judicial). Cf. VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 23.

condições e limites expressos na Constituição, autorizariam o Executivo a exercer a função legislativa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende esse entendimento ao afirmar que "o que as agências não podem fazer, porque falta o indispensável fundamento constitucional, é baixar regras de conduta, unilateralmente, inovando na ordem jurídica, afetando direitos individuais, substituindo-se ao legislador. Esse óbice constitui-se no mínimo indispensável para preservar o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica."<sup>17</sup>

Em outra passagem, a ilustre autora sustenta a impossibilidade de o poder regulamentar ser delegado por lei, e tampouco por ato do Chefe do Executivo, diante da exclusividade com que a CRFB/88 lhe outorgou tal competência.

Adotando postura contrária, Alexandre Santos de Aragão considera restrita essa visão acerca da separação dos poderes. Segundo o autor, retirada seu caráter dogmático e sacramental, ela poderá ser encarada nos seus devidos termos, "como mera divisão das atribuições do Estado entre órgãos distintos, ensejando uma salutar divisão de trabalho e um empecilho à, geralmente perigosa, concentração de funções estatais."<sup>18</sup>

Prosseguindo em seu raciocínio, coloca que o "Princípio da Separação de Poderes não pode levar à assertiva de que cada um dos respectivos órgãos exercerá necessariamente apenas uma das três funções tradicionalmente consideradas".<sup>19</sup>

O Ministério Público Federal (MPF), em seu parecer na ADI n.º 3596, procura rebater a utilização de argumentos econômicos em prol da competência normativa dos órgãos reguladores, partindo de uma perspectiva hermenêutica que rejeita todas as teses que pretendem extrair conclusões

---

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade*, In Direito regulatório, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003, p. 49.

<sup>18</sup> V. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 371.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 372.



normativas de meros fatos sociais. A visão positivista adotada pelo *Parquet* federal torna-se explícita na passagem em destaque:

Eis aí, pois, o critério central a reger a análise aqui iniciada: a verificação da satisfação desses requisitos pelas várias teses sobre as agências parece meio adequado de ordenar o espectro de opiniões e de sucessivamente depurá-lo de argumentos alheios aos critérios do direito brasileiro.

Longe de traduzir uma divisa de ingênuo credo positivista, o repúdio à transformação de fatos em padrões de conduta atende a características primordiais do direito constitucional brasileiro: ele é escrito e analítico. (...) **Os problemas jurídicos não se resolvem com recurso a esse ideário pressuposto, mas com as normas de direito positivas.** (...)

**A realidade curva-se ao direito e não o contrário, de modo que apelos às novas configurações da economia não revogam leis (...)**<sup>20</sup>. (grifo nosso)

Partindo dessa ótica, os argumentos econômicos expostos deveriam ser desconsiderados, e outras alegações classificadas como extrajurídicas são questionadas pelo MPF, como a incapacidade de fato do Legislativo para disciplinar temas complexos e a independência política do órgão regulador.<sup>21</sup>

Com efeito, diversos autores apontam a ausência de agilidade e preparo técnico do Parlamento para legislar com eficiência sobre atividades expostas a contextos técnico-econômicos altamente complexos e mutáveis<sup>22</sup>. Por sua vez, o *Parquet* federal aponta a necessidade de que a superação dessas deficiências ocorra em conformidade com as normas constitucionais "e não com a adoção de padrões de fato rebeldes ao sistema jurídico"<sup>23</sup>. Propõe, destarte, que a eficiência do Legislativo pode ser ampliada com base no art. 58, §2º, I da

---

<sup>20</sup> ADI n.º 3596, fl. 1.014.

<sup>21</sup> Segundo Diego Argueles, nem sempre tais argumentos poderão ser considerados externos à argumentação jurídica. Esse autor conclui em seu artigo que "o *raciocínio consequencialista* parecer ser inerente ao trabalho de interpretação e aplicação do Direito quando houver *princípios* envolvidos, na medida em que, nesses casos, sempre é possível argumentar pela *promoção do estado de coisas visado pela norma jurídica*". Cf. ARGUELLES, Diego Werneck. *Argumentos consequencialistas e Estado de Direito: subsídios para uma compatibilização*. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Diego%20Werneck%20Arguelhes.pdf>

<sup>22</sup> Dentre esses autores podemos citar Carlos Ari Sundfeld, Tércio Sampaio Ferraz Junior, Leila Cuéllar e Marcos Juruena Villela Souto.

<sup>23</sup> ADI n.º 3596, fl. 1.018.

CRFB/88<sup>24</sup>, aparelhando-se melhor os órgãos de assessoramento do Congresso Nacional e suas comissões especializadas. Ademais, segundo a manifestação do Procurador-Geral da República, a adoção do modelo das agências reguladoras dá por provado, sem demonstração concreta, essa incapacidade do Poder Legislativo.

Essa posição do Ministério Público Federal, ao enaltecer a atividade legislativa realizada pelo Parlamento, ignora, porém, a crise da lei formal como fonte principal do padrão de conduta reitor do comportamento social, conforme aponta Gustavo Binenbojm.

Ele ressalta cinco razões para esse declínio da lei formal, entendida está como ato emanado das entidades com competência legislativa: (i) a inflação legislativa; (ii) a constatação histórica de que a lei pode ser instrumento de barbárie; (iii) a perda da importância da lei frente à Constituição como principal fonte de manifestação da vontade popular; (iv) a criação de diversos atos normativos capazes de, por si só, fundamentarem a atuação administrativa; e (v) o controle político do Executivo sobre o Parlamento.<sup>25</sup>

A inflação legislativa gera um enfraquecimento da efetividade das normas legais ao dificultar a compreensão plena da legislação, prejudicando, assim, a estabilidade das relações sociais.

Quando o autor menciona barbáries históricas praticadas com fundamento legal, quer lembrar as práticas nazi-fascistas da Segunda Grande Guerra, que fizeram a lei perder a "aura de superioridade moral que havia incorporado com a Revolução Francesa".

---

<sup>24</sup> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

<sup>25</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 125-134.

Com relação à perda da importância da lei frente à Constituição, ressalta que a "superioridade formal e axiológica da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico produz uma importantíssima modificação no direito administrativo: a lei é substituída pela Constituição como principal fonte desta disciplina jurídica."

O quarto motivo aduzido traduz maior relevância ao tema em exposição, pois Eros Roberto Grau afirma que "a legalidade será observada ainda que a função normativa seja desenvolvida não apenas pelo Poder Legislativo"<sup>26</sup>. Neste diapasão, a própria Constituição Federal previu diversos mecanismos de transferência da função legislativa ao Poder Executivo, como a possibilidade de edição de leis delegadas (art. 68)<sup>27</sup>, medidas provisórias (art. 62)<sup>28</sup> e decretos autônomos (art. 84, VI, "a")<sup>29</sup>.

Por fim, o controle do Parlamento pelo Executivo pode ser constatado, segundo Binenbojm pelo fato de boa parte da legislação administrativa atual "ser fruto da competência normativa direta do Executivo, ou de leis editadas pelo Parlamento que foram propostas, votadas e aprovadas conforme interesse e conveniência da Chefia do Executivo."<sup>30</sup>

A crise da lei formal não deve ser entendida, no entanto, como fundamento para uma delegação normativa geral. Ela serve para reforçar a visão de que o positivismo legalista gerou problemas amplamente registrados pela doutrina ao longo da história, não se podendo, portanto, ignorar as

---

<sup>26</sup> GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 7ª ed., São Paulo: Malheiro, 2008, p. 179.

<sup>27</sup> Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional

<sup>28</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

<sup>29</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

<sup>30</sup> Ibidem, p. 134.

consequências práticas da postura defendida pelo MPF, que busca desconsiderar totalmente fatores – como a economia - que considera externos à argumentação jurídica. Afinal, o Direito não se encontra em um plano superior, fora da realidade. Ele é produto de contextos históricos, sociais e econômicos de uma dada sociedade e, portanto, está intimamente inserido na própria realidade que o *Parquet* federal pretende ignorar para o debate jurídico ora travado.

Prosseguindo na crítica do que considera argumentos externos ao direito, o Ministério Público Federal questiona, ainda, o lugar-comum da defendida independência do órgão regulador, ressaltando que ela é garantida tão-somente pelo fato de ser gerido por ocupantes de cargos comissionados providos de mandato, e que não há instrumentos eficazes para evitar sua captura pelos interesses do poder econômico. Em passagem que merece ser trazida à baila, assim se manifestou o Procurador-Geral da República:

Tampouco a solução de quarentena anual remunerada resolve o problema, pela óbvia razão de que, uma vez ultrapassado, o antigo dirigente da autarquia voltará ao mercado de trabalho. (...) O modelo, tal como posto na doutrina e repetido com mutilações na Lei 9.478, somente garante independência dos dirigentes das agências durante seu mandato, em relação a dois setores em causa - o Estado e o consumidor. Deixa, contudo, o titular do poder de polícia submetido ao poder econômico de quem deve controlar. O contra-senso dessa proposta é notável.<sup>31</sup>

Contudo, concorda-se com o parecer do *Parquet* federal quando afirma ser necessário abordar a questão analisando-se o sistema jurídico-constitucional vigente. A utilização de argumentos classificados como extrajurídicos não deve, por si só, fundamentar uma teoria normativa. Entendemos que o pragmatismo deve ocupar um espaço subjacente na hermenêutica jurídica, atuando como reforço argumentativo suplementar, i.e, como fundamento decisivo apenas naquelas situações em que o ferramental

---

<sup>31</sup> ADI n.º 3596, fl. 1.025.

metodológico mostrar-se insuficiente para alcançar uma solução definitiva para a questão posta.<sup>32</sup>

No próximo tópico, então, passaremos a confrontar as principais teorias que tratam do poder normativo das agências reguladoras, ressaltando sucintamente, dentro das possibilidades do presente trabalho, as nuances verificadas em cada uma. Assim, de um lado encontraremos autores que defendem haver uma delegação legislativa inconstitucional, com o que concorda o *Parquet* federal. Na outra ponta, apresentaremos os autores que se posicionam a favor da denominada deslegalização e do exercício descentralizado do poder regulamentar.

## **5. Deslegalização, Delegação Legislativa Inconstitucional, Poder Regulamentar Descentralizado ou Poder Normativo conferido por Lei?**

A doutrina sobre deslegalização, também conhecida como deslegificação, é defendida no direito pátrio por autores como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Marcos Juruena Villela Souto e Alexandre Santos de Aragão a partir dos ensinamentos de mestres como Eduardo Garcia de Enterría.

Segundo o desenvolvimento corrente, a deslegalização consiste numa técnica legislativa pela qual o legislador ordinário, ao editar uma lei com baixa densidade normativa, i.e, restringindo-se à fixação de *standards* que servirão de diretrizes limitativas à atuação da Administração, transfere a outra sede normativa a regulação de determinada matéria. Na deslegalização a própria lei limita seu campo de atuação, abrindo possibilidade para que regulamentos tratem de questões antes disciplinadas por lei, realizando, desse modo, o que

---

<sup>32</sup> Ao desenvolver o princípio do pragmatismo jurídico, José Vicente Santos de Mendonça pressupõe ser ele "incapaz de fundar uma decisão por si só". Contudo, ressalta ser importante último passo de justificação, como argumento de apoio para o descarte ou reforço de possibilidades interpretativas. Cf. MENDONÇA, José Vicente Santos de. Uma proposta de "princípio do pragmatismo jurídico" útil à interpretação de casos envolvendo o Direito do Petróleo. In: Alexandre Santos de Aragão. (Org.). *Direito do Petróleo e de outras fontes de energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, v. , p. 165-199.

a doutrina convencionou denominar "degradação do grau hierárquico". Portanto, com a deslegalização, uma matéria antes tratada por lei e, deste modo, somente por outra lei revogável, passa a poder ser modificada por simples regulamentos.<sup>33</sup>

Os autores que desenvolvem a teoria da deslegalização defendem que ela não seria uma delegação legislativa, pois não haveria a transferência do poder de legislar, mas mera atribuição de competência normativa.<sup>34</sup>

As normas editadas com base numa lei deslegalizadora não se colocariam no mesmo plano hierárquico das leis emanadas dos órgãos legislativos, situando-se em patamar inferior<sup>35</sup> – e não no mesmo grau hierárquico, conforme expõem o autor da ADI n.º 3596 e a manifestação da MPF. Assim, as agências reguladoras no exercício de sua função normativa não se posicionariam no mesmo plano do Poder Legislativo, e não se poderia, portanto, afirmar a existência de uma delegação legislativa transferindo a titularidade desse poder.

Por sua vez, os opositores à deslegalização consideram que ela é uma hipótese de delegação legislativa e partem de uma visão restrita do princípio da legalidade esculpido no artigo 5º, II da CRFB/88 para rechaçá-la. Entendem que esse princípio é preservado apenas pelas espécies normativas previstas expressamente na Carta Magna, limitando, destarte, as fontes formais do Direito. Por conseguinte, a deslegalização seria uma delegação legislativa

---

<sup>33</sup> Quando nos referimos a regulamento, utilizamos o termo em sentido abrangente para incluir tanto os atos emanados do Chefe do Executivo, quanto de outros entes descentralizados, e.g, as agências reguladoras. Porém, é importante chamar a atenção à distinção feita por MARCOS JURUENA, que considera regulamentos somente os atos emanados do Chefe do Executivo no exercício do poder regulamentar. Estes, por terem caráter eminentemente político, não se confundiriam com os atos emanados pelas agências reguladoras no exercício da função reguladora, que teriam característica exclusivamente técnica.

<sup>34</sup> Cf. nesse sentido ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 423. Cf. tb. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *A deslegalização no poder normativo das agências reguladoras*. Disponível em <http://www.w3c.org/TR/1999/REC-html401-19991224/loose.dtd>.

<sup>35</sup> Ibidem, pp. 422-423. Cf. tb. VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 51.

inconstitucional, por ausência de sua previsão na Carta Magna. Nesse sentido, o MPF em seu parecer assevera:

De fato, soaria paradoxal que a Constituição se tivesse dado ao trabalho de minudenciar as espécies normativas de nossa ordem jurídica, como se vê nos artigos 59, 84, 96, 207 e 217, se o legislador pudesse ampliar esse rol, composto com paciência ao longo de todo o texto constitucional. Aliás, esse parece outro de seus defeitos, pois assim relativiza ou abole a distinção entre lei e regulamento, na medida em que o ato regulador atua com força de lei quando dispuser nos limites da delegação operada pela lei de deslegalização.

(...)

A disciplina pormenorizada das fontes formais do direito, com limitações constitucionais à edição de medidas provisórias, de leis delegadas e de decretos, impede a atribuição às agências do poder de criar normas supletivas ou substitutivas da lei, a partir basicamente do art. 177, §2º, III da Constituição, segundo o qual a "lei disporá sobre a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União".<sup>36</sup>

Criticando a deslegalização, Gustavo Binbenjmn também destaca que ela violaria a sistemática constitucional de competências normativas atribuídas ao Poder Executivo, constituindo-se "verdadeira fraude ao processo legislativo contemplado na Constituição". Nas suas palavras, a "Lei Maior, com efeito, muito ao invés de postar-se genérica e vaga, delinea, com precisão e de modo taxativo, as hipóteses e os instrumentos para o exercício de competências normativas (*primárias e secundárias*) pelo Poder Executivo, engendrando arranjo harmônico e compatível com a lógica do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes do Estado."<sup>37</sup>

Alinhando-se àqueles contrários à deslegalização, Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera que ela somente seria possível se estivesse prevista na própria Constituição, por entender que a deslegalização retiraria uma determinada matéria da competência legislativa. Nas suas palavras "não pode

---

<sup>36</sup> ADI n.º 3596, fl. 1.037.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 281.

ser feita por lei ordinária, porque isto implicaria retirar da competência do Poder Legislativo competência que lhe foi outorgada pela Constituição”<sup>38</sup>.

Exposto nos termos acima, o debate sobre o poder normativo das agências reguladoras poderia aparentar limitado a esses dois entendimentos. Contudo, conforme demonstraremos a seguir, essa questão pode ser abordada sobre outra perspectiva, que buscará contornar os problemas de interpretação que ambos os raciocínios em destaque poderiam causar.

## **6. Conclusão**

Ao longo deste artigo discorreremos sobre dois posicionamentos jurídicos opostos. O debate desse tema envolve em muitas ocasiões a contraposição de momentos políticos distintos, cujas ideologias acabam, em determinadas arenas de discussão, permeando os argumentos apresentados. De um lado, temos a retratação das agências reguladoras como verdadeiras instâncias supremas de decisão, cujo amplo poder, uma vez capturado por interesses privados, oprimiria o próprio Governo e cidadãos a favor dos objetivos do mercado, cuja única intenção seria saciar sua fome de lucro não importando o custo social desse intuito. Em posição diametralmente oposta, os órgãos reguladores aparecem como entidades altamente essenciais para a manutenção do equilíbrio da atividade econômica e garantia da atratividade do capital privado, considerado imprescindível para o desenvolvimento do país.

A argumentação jurídica, porém, não pode se deixar influenciar por posturas tão radicais, ligadas muito mais a paixões ideológicas do que propriamente à realidade fática. E qual seria essa realidade? Qual seria o cerne do debate jurídico travado?

Identificamos ao longo da exposição duas possíveis definições: (I) a lei a que se refere tal artigo é a lei em sentido formal, ato emanado exclusivamente do Poder Legislativo dotado de generalidade e abstração, incluindo-se nessa definição os demais atos normativos previstos no artigo 59 do texto

---

<sup>38</sup> Ibidem, p. 45.



constitucional<sup>39</sup>; (II) lei seria qualquer ato normativo, emanado por autoridade competente, desde que observado na sua confecção os princípios constitucionais, e os *standards*<sup>40</sup> fixados pela lei de outorga do poder normativo.

Pela primeira leitura (I), somente os atos previstos no elenco do Texto Maior poderiam inovar o ordenamento jurídico, ou seja, somente eles seriam admitidos como fontes formais do Direito. Nesse passo alguns autores incluiriam na lista os decretos autônomos, previstos no artigo 84, VI da CRFB/88, caracterizando-os como estatuições primárias<sup>41</sup>.

As consequências dessa interpretação são duas: (i) para defender o poder normativo das agências reguladoras seria necessário sustentar que ele deriva de uma delegação legislativa, admitindo a possibilidade de ela ser realizada por leis ordinárias.

Se admitirmos que as normas editadas pelos órgãos reguladores se situam no mesmo patamar hierárquico das leis, a consequência lógica seria defender uma delegação por parte do Legislativo via lei ordinária. Contudo, levando-se em conta a disciplina constitucional do processo legislativo, torna-se difícil sustentar essa posição, por todos os contrários argumentos trazidos à baila no presente trabalho.

Uma alternativa mais compatível com a sistemática constitucional, e fruto daqueles que incluem os decretos autônomos como fonte inovadora do ordenamento jurídico, seria (ii) considerar como fundamento do poder

---

<sup>39</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

<sup>40</sup> Cf. SUNDFELD, Carlos Ari. *Regime jurídico do setor petrolífero*. In: *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 29. No mesmo sentido, GOMES, Joaquim Barbosa. *A metamorfose do Estado e da democracia*. Disponível em [http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp#\\_ftn47](http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp#_ftn47).

<sup>41</sup> Nas palavras de EROS GRAU: "Os ordenamentos jurídicos são referidos como *primários* porque se impõem, aos grupos sociais a que respeitam, por virtude própria, isto é, por *força primária* - tal como ocorre com as normas. Assim, se o caráter inovador da norma a peculiariza, seus reflexos, termos de inovação - para que existam como tais -, penetram o próprio *ordenamento jurídico*. Por isso que a norma configura *inovação no ordenamento jurídico* e, daí, é de ser definida como preceito *primário*." Cf. *Ibidem*, p. 239.

normativo das agências reguladoras o poder regulamentar conferido ao Chefe do Executivo pelo artigo 84, VI da CRFB/88. Essa é a posição defendida por Alexandre Santos de Aragão ao considerar equivocada a interpretação de que o poder regulamentar somente possa ser exercido pelo Chefe do Executivo. Ele se alinha à doutrina de Caio Tácito quando este afirma a possibilidade de a lei habilitar outras autoridades à prática do poder normativo<sup>42</sup>. A vantagem do raciocínio ora exposto é contornar a tortuosa questão acerca da existência ou não de delegação legislativa às agências reguladoras e sua admissibilidade constitucional. Com efeito, se admitirmos que tais entidades emitem normas infra legais, derivadas do poder regulamentar do Executivo, não caberia alegar a existência de um delegação legislativa, vez que não estaria ocorrendo a transferência do poder de legislar, mas mera descentralização de competência normativa.

No entanto, a tese ora apresentada encontra vozes dissonantes na doutrina. Dentre elas podemos citar Marcos Juruena e Maria Sylvia Di Pietro. Para o primeiro autor, as agências, em virtude de sua atuação estritamente técnica, não exerceriam poder regulamentar, o qual seria conferido exclusivamente ao Chefe do Executivo e teria característica precipuamente política. Por sua vez, a professora Di Pietro não concebe que o poder regulamentar seja outorgado por lei, por não ser o legislador seu titular, e nesse passo, tal como Juruena, o difere do poder normativo exercido pelas agências reguladoras.

A redação constitucional parece clara ao afirmar a competência privativa do Chefe do Executivo para expedir regulamentos e decretos autônomos, nos parecendo mais adequado o entendimento por sua indelegabilidade.

Os autores que defendem o fundamento do poder normativo das agências reguladoras no artigo 84, IV da CRFB/88, como Aragão e Binenbojm, não observam, por conseguinte, diferença de grau hierárquico entre os regulamentos presidenciais e as normas emanadas dessas entidades. Na realidade verificam, inclusive, que no conflito envolvendo essas normas e

---

<sup>42</sup> Ibidem, p. 381.

aquelas emanadas do Chefe do Executivo prevaleceriam as primeiras, face ao princípio hermenêutico da especialidade, em razão da inaplicabilidade, no caso, do princípio da hierarquia.<sup>43</sup>

Todavia, analisando disposições da Lei do Petróleo, encontraremos enunciados que remetem à observância, pela agência, das políticas públicas traçadas mediante decretos pelo Chefe de Executivo<sup>44</sup>.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao proferir julgamento na medida cautelar da ADI n.º 1.668, que de modo semelhante ao tema em debate insurge-se contra o poder normativo outorgado à ANATEL, deferiu em parte o pedido cautelar para:

quanto aos incisos IV e X, do art. 19, sem redução de texto, dar-lhes interpretação conforme à Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado. (grifo nosso)

Um dos votos vencedores do julgado, exarado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, torna clara a posição da Suprema Corte pela subordinação das normas das agências ao poder regulamentar do Chefe do Executivo:

Estou de acordo com S. Exa [o relator], em que nada impede que a Agência tenha funções normativas, desde, porém, que absolutamente subordinadas à legislação, e, eventualmente, às normas de segundo grau, de caráter regulamentar, que o Presidente da República entenda baixar.

---

<sup>43</sup> Cf. BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 286 e ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, pp. 426-428.

<sup>44</sup> Estabelece o art. 8º, I da Lei n.º 9.478/97, alterado pela Lei n.º 11.097/2005 que: "Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005): I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

Assim, de acordo com o início do voto de S. Exa., entendo que nada pode subtrair da responsabilidade do agente político, que é o Chefe do Poder Executivo, a ampla competência reguladora da lei de telecomunicações.

Dou interpretação conforme para enfatizar que os incisos IX e X referem-se a normas subordinadas à lei e, se for o caso, aos regulamentos do Poder Executivo. (grifo nosso)

Logo, com base nos argumentos acima apresentados, e analisando o debate travado na ADI n.º 3596, entendemos que a hierarquia normativa atual do setor petrolífero pode ser exposta nos seguintes termos: normas constitucionais, legais, regulamentos presidenciais e normas reguladoras<sup>45</sup>.

Destaca CARLOS ARI SUNDFELD que:

O papel dos regulamentos presidenciais ficou reduzido, em função da outorga de parte dos poderes normativos à Agência. Mesmo assim, há regulamentos sobre a estruturação e funcionamento da Administração (o Conselho Nacional de Política Energética é objeto do Decreto 2.457; e a Agência Nacional do Petróleo, do Decreto 2.455, ambos de 1998; o procedimento sancionatório da ANP no exercício da regulação é tema do Decreto 2.953, de 1999), sobre as participações financeiras governamentais na exploração de petróleo e gás (Decreto 2.705, de 1998) e sobre a exportação de petróleo, derivados e gás (Decreto 2.705, de 1998).<sup>46</sup>

Diante da situação exposta, se o poder normativo das agências reguladoras não encontra seu fundamento no poder regulamentar conferido ao Chefe do Executivo, como compatibilizar as normas por elas emanadas com o princípio da legalidade?

A solução hermenêutica que se vislumbra para essa questão encontra-se em uma segunda interpretação possível para o conceito de “lei” expresso no

---

<sup>45</sup> A hierarquia apresentada não é pacífica na doutrina. Defendendo a posição exposta, encontramos Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Carlos Ari Sunfeld e o Parecer Normativo da AGU n.º 51/2006, para quem as resoluções das agências reguladoras são hierarquicamente subordinadas aos decretos regulamentares presidenciais. Entendendo de forma contrária, Gustavo Binbenojm e Alexandre Aragão aplicam o princípio da especialidade para asseverar a prevalência da regulação setorial sobre os regulamentos do Chefe do Executivo, tendo em vista o caráter específico da competência conferida às agências.

<sup>46</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Regime jurídico do setor petrolífero*. In: *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 386.

artigo 5º, II da Carta Magna. De acordo com essa leitura alternativa, considerar-se-ia lei (II) qualquer ato normativo, emanado por autoridade competente, com observância dos princípios constitucionais e dos limites e condições estabelecidos pela lei de outorga do poder normativo.

Considera-se, face ao exposto, possível a atribuição de poder normativo - seria incorreto mencionar delegação de poder legislativo - às agências reguladoras mediante lei formal. Esse poder, exercido mediante atos administrativos normativos, tem a característica de inovação do ordenamento jurídico. Entretanto, essa atribuição não pode ser desprovida de limites e condições, pois, caso contrário, abriríamos espaço a uma atuação arbitrária do ente detentor da função normativa. Ou seja, a integração do ordenamento jurídico por meio da regulação possui um caráter inovador limitado ao que dispõe as normas superiores.

A maioria dos autores que se posicionam pela constitucionalidade do poder normativo das agências reguladoras aponta a necessidade da fixação dessas balizas. Ressalta-se, assim, o equívoco da exposição realizada pelo autor da ADI n.º 3596 e pelo parecer do *Parquet* federal acerca da amplitude do poder normativo conferido à ANP, pois, na realidade, ela é menor do que fazem crer, vez que ele deve ser condicionado aos princípios constitucionais, às disposições legais e aos eventuais regulamentos expedidos pelo Chefe do Executivo.

A atividade regulatória, portanto, não é exercida de forma ilimitada, i.e, deve obedecer a parâmetros estabelecidos em normas superiores, as quais, devido a sua baixa densidade normativa, possibilitam sua complementação pelo ente regulador, mediante a expedição de atos administrativos normativos.

O problema está em relacionar especificamente, *a priori* e em abstrato quais seriam essas balizas, os *standards* mínimos que legitimariam essa atuação normativa. Contudo, essa é uma questão que deve ser enfrentada caso a caso. O que se verifica essencial é que a lei, ao atribuir poder normativo, preveja condições e diretrizes suficientes para garantir o controle e a legitimidade das normas a serem emanadas.

No caso em exame, observa-se que a Lei do Petróleo fixou tais balizas, principalmente em seu Capítulo I, ao estabelecer as diretrizes da Política Energética Nacional, e na seção IV do Capítulo IV, ao dispor sobre o processo decisório na ANP, razão pela qual é possível defender a constitucionalidade das disposições legais que conferem àquela agência poder normativo.

## 7. Bibliografia

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005.

ARGUELLES, Diego Werneck. *Argumentos consequentialistas e Estado de Direito: subsídios para uma compatibilização*. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Diego%20Werneck%20Arguelles.pdf>

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *A deslegalização no poder normativo das agências reguladoras*. Disponível em <http://www.w3c.org/TR/1999/REC-html401-19991224/loose.dtd>.

DE ENTERRÍA, Eduardo Garcia. *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*, Civitas, Madrid, 3ª ed., 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade*, In *Direito regulatório*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.

GOMES, Joaquim Barbosa. *A metamorfose do Estado e da democracia*. Disponível em [http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp#\\_ftn47](http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp#_ftn47).

GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 7ª ed., São Paulo: Malheiro, 2008.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Uma proposta de "princípio do pragmatismo jurídico" útil à interpretação de casos envolvendo o Direito do Petróleo. In: Alexandre Santos de Aragão. (Org.). *Direito do Petróleo e de outras fontes de energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 165-199.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SÁ RIBEIRO, Marilda Rosado de. *Direito do Petróleo: as joint-ventures na indústria do petróleo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Regime jurídico do setor petrolífero*. In: *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.