

Concurso Nacional Unificado

CNU

Bloco 9 - Intermediário - Regulação

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO DE TEXTOS.....	11
■ A ORGANIZAÇÃO TEXTUAL DOS VÁRIOS MODOS DE ORGANIZAÇÃO DISCURSIVA.....	13
■ COERÊNCIA E COESÃO.....	16
■ ORTOGRAFIA E ACENTUAÇÃO GRÁFICA.....	21
EMPREGO DO ACENTO GRAVE.....	22
■ CLASSE, ESTRUTURA, FORMAÇÃO E SIGNIFICAÇÃO DE VOCÁBULOS	24
AS CLASSES DE PALAVRAS: ASPECTOS MORFOLÓGICOS, SINTÁTICOS E ESTILÍSTICOS	24
Emprego do Pronome Relativo	34
Colocação Pronominal	35
A ESTRUTURAÇÃO DO PERÍODO – A ORAÇÃO E SEUS TERMOS	44
REGÊNCIAS VERBAL E NOMINAL	54
NORMA-PADRÃO: CONCORDÂNCIAS VERBAL E NOMINAL.....	55
DERIVAÇÃO E COMPOSIÇÃO.....	61
■ LINGUAGEM FIGURADA	63
■ PONTUAÇÃO	66
■ REDAÇÃO DISCURSIVA	69
MATEMÁTICA.....	101
■ CONJUNTOS NUMÉRICOS.....	101
NATURAIS	101
INTEIROS.....	101
RACIONAIS.....	103
REAIS.....	107
NÚMEROS PRIMOS	107
MÚLTIPLOS E DIVISORES	107
POTÊNCIAS E RAÍZES	108

■ SISTEMAS DE UNIDADES DE MEDIDAS.....	112
Comprimento	113
Área.....	113
Volume.....	114
Tempo.....	114
Massa	114
■ RAZÃO E PROPORÇÃO	116
JUROS SIMPLES.....	119
JUROS COMPOSTOS.....	121
REGRA DE TRÊS SIMPLES	123
REGRA DE TRÊS COMPOSTA.....	125
PORCENTAGEM	127
■ PROBABILIDADE	129
■ ESTATÍSTICA BÁSICA	136
LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE DADOS REPRESENTADOS EM TABELAS E GRÁFICOS.....	136
NOÇÕES DE DIREITO	145
■ DIREITO E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	145
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INDIVIDUAIS, GARANTIAS DOS DIREITOS COLETIVOS, SOCIAIS E POLÍTICOS	145
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS: DIREITO À VIDA, À LIBERDADE, À IGUALDADE, À SEGURANÇA E À PROPRIEDADE.....	145
DIREITOS SOCIAIS.....	167
NACIONALIDADE	174
CIDADANIA.....	176
■ A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	179
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTIGOS DE 37 A 41, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988) .	191
■ DIREITO ADMINISTRATIVO	204
CONCEITO E FONTES	204
PRINCÍPIOS.....	206
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO.....	213
CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA.....	214

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	218
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	230
USO E ABUSO DO PODER.....	231
VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE	231
PODER REGULAMENTAR	232
PODER HIERÁRQUICO	233
PODER DISCIPLINAR.....	234
PODER DE POLÍCIA.....	234
■ ATO ADMINISTRATIVO	237
VALIDADE.....	237
FORMAÇÃO	238
EXTERIORIZAÇÃO	239
ATRIBUTOS E EFICÁCIA.....	241
CLASSIFICAÇÃO.....	243
ESPÉCIES	245
EXTINÇÃO	245
DESFAZIMENTO	246
SANATÓRIA.....	247
■ SERVIÇOS PÚBLICOS	249
CONCEITO	249
REGULAMENTAÇÃO, CONTROLE E DELEGAÇÃO.....	251
CLASSIFICAÇÃO.....	252
Concessão, Permissão e Autorização.....	255
REALIDADE BRASILEIRA.....	265
■ DINÂMICA SOCIAL NO BRASIL	265
ESTRATIFICAÇÃO.....	265
DESGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL	266
DESAFIOS SOCIOPOLÍTICOS DA INCLUSÃO DE GRUPOS VULNERABILIZADOS: CRIANÇAS E ADOLESCENTES; IDOSOS; LGBTQIA+; PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS; PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA, POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DEMAIS MINORIAS SOCIAIS	268

■ DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CONCENTRAÇÃO DA RENDA E RIQUEZA	278
■ DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE.....	279
■ MATRIZ ENERGÉTICA	280
FONTES RENOVÁVEIS E NÃO RENOVÁVEIS.....	280
MUDANÇA CLIMÁTICA	281
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA.....	285
■ DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO	287
REDES URBANAS.....	287
METROPOLIZAÇÃO	288
CRESCIMENTO DAS CIDADES E PROBLEMAS URBANOS.....	288
■ DESENVOLVIMENTO NACIONAL E INFRAESTRUTURA.....	289
■ DESIGUALDADES REGIONAIS	289
REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS.....	297
■ O PAPEL REGULADOR DO ESTADO: ESTADO E REGULAÇÃO (PRESSUPOSTOS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS).....	297
EXTERNALIDADES, BENS PÚBLICOS E BENS COMUNS, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO	297
FALHAS DE MERCADO (BARREIRAS DE ENTRADA)	300
FALHAS DE GOVERNO	302
CONCEITOS DE REGULAÇÃO, AUTORREGULAÇÃO, DESREGULAÇÃO E REGULAÇÃO	303
■ AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E PODER NORMATIVO: AGÊNCIAS REGULADORAS, HISTÓRICO, CONCEITO, ESTRUTURA JURÍDICA, FUNÇÕES E CONTROLE	303
■ REFORMA DO ESTADO E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	312
■ BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)	314
■ AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)	324
AGENDA REGULATÓRIA E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	324
■ BOAS PRÁTICAS DE FISCALIZAÇÃO	328
■ NOÇÕES DE GERENCIAMENTO, CONTROLE E GARANTIA DA QUALIDADE	328
AUDITORIA DA QUALIDADE.....	329
■ NOÇÕES DE ANÁLISE	329

■ GERENCIAMENTO DE RISCO	330
■ FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA	331
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	331

REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS

O PAPEL REGULADOR DO ESTADO: ESTADO E REGULAÇÃO (PRESSUPOSTOS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS)

Conhecer o papel do Estado como agente regulador da economia é ter noção dos pressupostos, dos objetivos e dos principais instrumentos de intervenção.

EXTERNALIDADES, BENS PÚBLICOS E BENS COMUNS, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

Os pressupostos da regulamentação econômica são os fatos e eventos que justificam a regulação estatal na economia. A doutrina costuma evidenciar dois pressupostos, sendo que o primeiro pressuposto já foi amplamente mencionado: a constatação das falhas de mercado.

Mencionamos, de forma esmiuçada, que o mercado financeiro não é perfeito. Suas “regras” carecem de maior força cogente para obrigar os empresários a adotarem postura mais ética durante o exercício da atividade econômica.

Ao deixar de intervir no setor quando necessário, o poder público permite que o mercado apresente falhas ou imperfeições que prejudicam a população interessada de diversas formas.

Nesse sentido, as externalidades de mercado são efeitos colaterais de decisões tomadas por terceiros que não participam ativamente nesse setor. Essas externalidades decorrem do próprio exercício da atividade econômica, e a falta de regulação pelo ente público acarreta prejuízos econômicos, sociais, ambientais, entre outros.

O exemplo mais clássico de externalidade de mercado é a poluição ambiental pelo crescimento desenfreado das indústrias ou pela compra e venda de veículos automotores que emitem gases na atmosfera. Mesmo que ninguém esteja “perdendo dinheiro” com a poluição do ar, também não há ninguém para arcar com os custos dessa poluição.

Outra falha que merece destaque é a ausência de regulação do uso de bens públicos e do uso de bens comuns. O candidato precisa saber as principais diferenças entre os **bens públicos** e os **bens de uso comum** para compreender a justificativa da regulação desses bens estatais.

Desse modo, os bens públicos são os bens **pertencentes ao Estado**, cuja utilização por um particular não impede a sua utilização por outros. É o caso das ruas, das vias, dos lagos, dos parques, do ar puro ou até mesmo do próprio sistema de Justiça.

As principais características dos bens públicos são o fato deles não serem exclusivos, sendo impossível de impedir seu acesso a um grupo determinado de pessoas e de não rivais, ou seja, seu uso por uma pessoa não implica restrição de uso por outra.

A regulação dos bens públicos é possível, embora não haja um risco real de esgotamento de seus recursos ou a hipótese de exploração desigual. A atuação intervencionista do Estado ensejaria oferta do bem público em quantidades socialmente mais eficientes.

Uma forma inteligente de regular a exploração de bem público é mediante a celebração de parcerias público-privadas para o gerenciamento de uma estação de metrô.

Os bens comuns, ou bens de uso comum, por outro lado, são bens excludentes e rivais. É o caso dos rios, das florestas, dos locais utilizados para pesca etc.

Para que todos os interessados possam usufruir desses bens, o poder público precisa regular a utilização desses bens, podendo impor limitações a seu uso, como limites de pesca ou cotas de extração, a fim de evitar sua superexploração e o esgotamento de seus recursos.

A regulação eficiente de bens comuns é essencial para evitar que eles se tornem bens públicos mal geridos ou bens privados mal utilizados.

A terceira falha de mercado que também merece destaque é a assimetria de informações por parte dos agentes envolvidos na relação econômica. Esse é o termo designado para apontar a situação em que um determinado grupo de agentes econômicos têm mais informações relevantes do que os demais, o que pode facilitar a prática de comportamentos oportunistas por parte dos entes regulados, com o objetivo de defender seus interesses particulares.

Um exemplo simples sobre essa falha reside no mercado de carros usados: o vendedor do automóvel tem maiores conhecimentos sobre as condições de seu “produto” do que o comprador. Logo, ele pode cobrar um preço relativamente alto e abusivo sobre seu carro “ruim”, alegando estar em boas condições.

Para ser objeto de preocupação do poder público, esse tipo de falha precisa ter dimensões bem maiores do que a do mercado de carros usados, evidentemente.

Assim, a assimetria de informações ganha contornos mais relevantes quando analisamos sob o contexto da sociedade contemporânea: os avanços da tecnologia da informação permitem uma comunicação rápida e irrestrita entre dois indivíduos em qualquer lugar do mundo, o que torna a necessidade de obter informações claras e precisas ainda maior.

A publicação de informações falsas (*fake news*) sobre aspectos relevantes dos negócios celebrados no setor também pode ensejar distorções propositalmente de dados essenciais na celebração de acordos econômicos, o que gera desconfiança da reputação dos agentes e compromete a alocação de recursos para o setor.

Por outro lado, há também as grandes empresas, as quais atuam em ambiente extremamente competitivo e, por isso, tendem a ocultar informações relevantes para a atividade regulatória.

Tais informações ocultas podem ser relativas a seus custos, à capacidade de pesquisa, à capacidade financeira, ao desenvolvimento, enfim, são informações utilizadas como fundamento para a definição de seu planejamento estratégico no mercado.

A regulação tende a prevenir o aumento da assimetria de informações, que pode resultar em impactos negativos para a eficiência econômica. A regulação visa coibir, por exemplo, que gestores de empresas obtenham acesso a informações privilegiadas que não são comumente divulgadas aos investidores ou que uma empresa fornecedora de alimentos não divulgue

a forma de tratamento e a utilização de substâncias químicas de seus produtos aos usuários, sujeitando-os à contaminação nociva à saúde.

O segundo pressuposto da atuação regulatória do Estado diz respeito à defesa do interesse público. Existem diversos bens jurídicos considerados de relevante interesse para todos os cidadãos.

A perseguição de valores como a defesa do direito dos consumidores, a defesa de direitos trabalhistas, a promoção da saúde da população, a livre e justa concorrência, a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a garantia da qualidade de serviços públicos essenciais faz parte do interesse público, pois são valores fundamentados na dignidade da pessoa humana, e todos podem exigí-los de seus governantes.

Importante!

Os valores considerados de relevante interesse público também aparecem como os objetivos da regulação econômica.

Ademais, a defesa do interesse público resulta na sobreposição desses valores em face de interesses privados. Uma empresa pode almejar o lucro, mas é também obrigada a cumprir suas obrigações trabalhistas, assim como uma fornecedora de produtos alimentícios tem o dever de divulgar, de forma ampla, todas as substâncias químicas e agrotóxicas utilizadas na confecção desses produtos.

Dos Objetivos da Regulação

Os objetivos da regulação representam as finalidades almejadas com a intervenção estatal na economia. É certo que o principal objetivo da regulação econômica tem relação com as já mencionadas falhas de mercado. A regulação visa prevenir a ocorrência dessas imprecisões.

Contudo, a regulação da economia não tem uma única finalidade: tanto a doutrina quanto o próprio texto da Constituição Federal apontam outros objetivos a serem alcançados com a intervenção estatal.

O art. 170 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe sobre os princípios da ordem econômica brasileira, os quais também são considerados como objetivos almejados pela regulação da economia.

Constituição Federal 1988

Art. 170 *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Para fins didáticos, podemos afirmar que os objetivos da regulação econômica são:

- **Coibir abusos oriundos das falhas de mercado:** como já mencionamos, a regulação tende a prevenir a ocorrência de falhas que podem resultar em práticas abusivas como a assimetria de informações, a falta de regulação da utilização de bens públicos e bens comuns, entre outros fatores externos;
- **Promover a livre concorrência:** trata-se de um dos princípios da ordem econômica brasileira, que garante liberdade de atuação do mercado. A falta de regulação pode prejudicar a competição justa e leal;
- **Proteção do consumidor:** em uma relação de consumo, o direito sempre determina que a pessoa do consumidor é a parte hipossuficiente, pois ela carece de informações precisas sobre os produtos e os serviços que desejam consumir, além do fato de terem menos capacidade econômico-financeira para arcar com suas despesas. Logo, faz parte da legislação consumerista conceder mais benefícios e vantagens ao “elo mais fraco” da relação. A regulação econômica também visa à proteção dos direitos dos consumidores nesse sentido;
- **Assegurar a qualidade dos serviços públicos:** diversos serviços públicos são executados sob a responsabilidade de entidades privadas, mediante a outorga dessa atividade pelo poder público. A regulação impede que esses serviços públicos se tornem sucateados e imprestáveis;
- **Reduzir desigualdades sociais e regionais:** o desenvolvimento da atividade econômica tende a fortalecer a região em que essas atividades são executadas, impulsionando seu crescimento. Contudo, a ausência de ação intervencionista do ente público pode ensejar um desenvolvimento exponencial de uma região em face das suas zonas periféricas. Por isso, uma regulação eficiente tende a reduzir essas desigualdades regionais, promovendo desenvolvimento mais equânime de todas as regiões.

Dos Instrumentos de Regulação

Até o presente momento, tratamos da matéria da regulação econômica em seu campo mais teórico e geral. Resta-nos dispor sobre a forma como o Estado brasileiro pode regular o mercado.

Para tanto, o poder público é munido de instrumentos de regulação das mais diversas espécies. Para enfatizar essa gama de instrumentos, afirma-se que o Estado poderá instituir mecanismos de regulação econômica de autoria do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Sob a figura do Congresso Nacional (Poder Legislativo), o Estado brasileiro utiliza instrumentos legislativos para regulamentar a economia, mediante a elaboração de leis *lato sensu*, decretos e regulamentos que estabelecem regras sobre determinado setor econômico.

Uma crítica deve ser feita sobre a utilização exacerbada de instrumentos legislativos: é evidente que tais instrumentos apresentam maior eficiência devido a grande força cogente que carregam consigo. Isso faz com que a regulamentação seja caracterizada como uma forma de controle mais vertical e coercitiva do que as demais medidas regulatórias.

Além disso, pelo fato de as próprias leis serem manifestações da vontade geral, denota-se também uma ausência de adaptabilidade dessas medidas para situações mais específicas.

A regulação da economia não precisa ser vertical e coercitiva em todas as ocasiões. O Estado também pode intervir na economia pelo uso de mecanismos mais maleáveis, pelo consenso ou pela indução.

Esses instrumentos são denominados de *soft law*, podendo aparecer como diretrizes, princípios, orientações; enfim, são regras que exercem influência significativa sobre os comportamentos e as práticas da sociedade, mesmo não tendo caráter obrigatório tal como uma lei *lato sensu*.

As medidas de *soft law* são essenciais para alguns setores da economia que, devido a sua capacidade de adaptação rápida, como os setores de tecnologia da informação, meio ambiente e mercado de ações, exigem regras mais flexíveis para produzirem resultados positivos.

Também podemos apresentar uma **crítica** quanto à utilização exagerada desses mecanismos mais flexíveis: muitas vezes, o consenso e a indução não conseguem proteger os valores de mercado tão bem quanto uma regulamentação coercitiva, o que demonstra menor efetividade das medidas de *soft law*.

O Legislativo, nesse sentido, deve saber utilizar os mecanismos corretos para cada situação. Não há a necessidade de realizar uma dicotomia entre regular e regulamentar a economia: essas duas modalidades não devem ser tratadas como duas coisas distintas e desconectadas entre si.

Importante!

Regulamentação pelo processo legislativo (*hard law*): imposição vertical e mais coercitiva.

Regulação por consenso, princípios e orientações (*soft law*): imposição horizontal e mais flexível.

Em relação à regulação pelo Poder Executivo, o Estado deve gerir seus próprios negócios sob a forma da Administração Pública, sendo que os instrumentos de regulação da economia podem ser de natureza institucional ou de natureza contratual.

Os instrumentos contratuais, como seu próprio nome aduz, são os contratos e demais acordos de cooperação entre o ente público e uma empresa privada interessada na prestação de serviços públicos ou na regulação da utilização de bem público. As concessões, as permissões e as parcerias público-privadas (PPPs) são exemplos desses instrumentos de regulação.

Os instrumentos institucionais, por sua vez, referem-se à competência da Administração de criar entidades com personalidade jurídica para fiscalizar e normatizar atividades econômicas específicas por sua conta. Essa é a principal função das agências reguladoras, cujas características serão melhor analisadas em momento posterior.

No presente momento, o candidato deve apenas saber que as agências reguladoras exerceram papel fundamental em duas vertentes. Em dado momento, a atuação das agências reguladoras tornou-se essencial para uma intervenção direta do Estado, por meio da instituição de regras normativas (mais força cogente, maior coercitividade), além de exercer o controle (fiscalização) sobre os agentes econômicos, segundo o interesse público. É o que a doutrina costuma denominar de administração “de mãos longas” (ou *longa manus*).

Por outro lado, as agências reguladoras também representaram um grande marco para o Estado brasileiro, pelo fato deste passar a exercer sua função reguladora de forma descentralizada.

A criação de uma nova pessoa jurídica autônoma para exercer tais atividades acabou “desafogando” as entidades de Administração Pública direta (União, estados, municípios, Distrito Federal).

Essa restrição do campo de atuação dos entes federativos foi essencial para que eles pudessem concentrar seus esforços em atividades voltadas para o setor estratégico, setor exclusivo do ente público, como o planejamento e a implementação de políticas públicas.

Essas medidas podem ser consideradas formas de regulação da economia, pois, mesmo que elas deixem de lado questões como o desenvolvimento econômico de um setor, afetam diretamente a comunidade de beneficiários, tendo natureza mais social.

CONCEITOS BÁSICOS: REGULAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL

Ao estudar sobre a função reguladora do Estado, o candidato deve ter alguns conceitos introdutórios bem fixados. É possível que esse seja o primeiro contato do aluno com a matéria; por isso, convém introduzi-la explicando como essa teoria da regulação econômica evoluiu ao longo do tempo.

De início, cumpre estabelecer o que significa a expressão “regular a economia”. Esse conceito tem sua origem na ciência econômica; o direito apenas toma emprestada essa noção para designar o papel mais interventor do Estado.

Na obra de José Afonso da Silva (2014), o renomado jurista designa a regulação econômica como “*expressão da função normativa do Estado (...) com a finalidade de assegurar os princípios constitucionais da ordem econômica, como a livre concorrência, a defesa do consumidor e a função social da propriedade.*”

Se regulamentar é uma forma de intervenção, podemos concluir que essa é uma competência do poder público em uma área que originalmente não é de sua alçada.

Essa noção ainda persiste nos dias de hoje; o Estado e o mercado têm uma relação bastante complexa, e a imposição de limitações sobre a liberdade de um e o papel interventor de outro é um tema que gera forte discussão.

A definição citada demonstra certa praticidade do Estado no tocante à intervenção na economia, sendo o resultado de longas transformações introduzidas ao longo da História.

O primeiro momento histórico a ser destacado encontra-se no século XVIII (1701-1800). Nesse período, a economia era vista como uma ciência que aplicava suas próprias regras a fim de promover sua manutenção.

Como fruto do liberalismo clássico defendido por Adam Smith, John Locke e outros, os autores da época acreditavam na potência do mercado de “andar com suas próprias pernas”, sendo este capaz de criar regras para corrigir situações mais extremas.

Nesse primeiro momento, a figura do Estado era bastante passiva; não se permitia uma atuação interventiva do ente público em instituições privadas, pois isso ia de encontro às liberdades individuais, um valor amplamente defendido nesse período.

Tomemos, como exemplo, a regra da livre concorrência, que imputa ao consumidor a escolha do fornecedor de produtos e serviços que lhe for mais atrativo. Essa regra, por si só, não é o suficiente para resolver as situações em que há uma quebra de confiança da relação consumerista.

Os casos em que o fornecedor oferece produtos com vícios e defeitos, ou as hipóteses em que os fornecedores de um mesmo produto fazem um acordo entre si para vendê-los por preço muito elevado (cartel), são situações que não podem ser remediadas por leis de mercado.

Compreender a necessidade do Estado regular a economia reside em um ponto central muito importante: o fato de que o próprio mercado está sujeito a falhas.

A economia tem regras próprias; porém, nenhuma delas tem força cogente. Elas não são leis. Logo, a ocorrência desses eventos tende a gerar impactos muito grandes para uma grande parcela da população.

Eventos como a ascensão das desigualdades sociais, a exploração da classe trabalhadora e a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 evidenciam que a teoria do liberalismo clássico precisava ser superada.

O reconhecimento dessas falhas é um dos temas centrais da obra de Joseph Stiglitz, o autor destaca que:

Os mercados, por si sós, frequentemente falham. Por isso, a regulação é essencial para corrigir assimetrias de informação, externalidades e monopólios naturais, garantindo um funcionamento mais justo e eficiente da economia. (Stiglitz, 2014)

Se, por um lado, o mercado é decorrência natural e espontânea do dinamismo social, por outro lado, ele não pode ser visto como algo perfeito e isolado de outros campos da ciência.

O mercado também é uma criação jurídica, pois seu desenvolvimento somente ocorre com a existência de veículos e garantias jurídicas que disciplinam sua atuação. Por isso, o poder público deve intervir no mercado financeiro para impedir a ocorrência dessas falhas.

A teoria da intervenção estatal na economia é também matéria disciplinada pelo direito brasileiro. Nosso ordenamento jurídico admite três formas de intervenção na economia: situações em que o Estado assume papéis distintos de Estado-empresário, de Estado-fomentador e de Estado-regulador.

O Estado-empresário representa o exercício da atividade econômica pelo próprio ente público. Ele pode atuar por conta própria mediante a criação de uma empresa encarregada do exercício da referida atividade econômica.

Esse é o caso da criação das empresas públicas e das sociedades de economia mista: são entidades com personalidade jurídica de direito privado, mas que integram o poder público no grupo das entidades de Administração indireta.

O ente público também pode intervir na economia mediante a realização de atividades de fomento. Mesmo que ele não exerça a atividade por conta própria, o Estado pode auxiliar quem efetivamente atua, como no caso de facilitação de empréstimos com juros mais baixos do que os geralmente oferecidos no mercado financeiro, sendo essa apenas uma das tarefas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Contudo, a forma de intervenção mais relevante para nossos estudos é a figura do Estado-regulador, que preza pela criação de regras jurídicas capazes de alterar as relações econômicas e empresariais de determinado setor da economia.

Com base nessa pequena introdução, podemos elaborar um conceito próprio de regulação da economia: trata-se da forma de atuação do Estado, capaz de interferir ou condicionar o comportamento de agentes econômicos, com o objetivo de corrigir falhas de mercado, promover o interesse público e garantir o equilíbrio entre eficiência econômica e justiça social.

I FALHAS DE MERCADO (BARREIRAS DE ENTRADA)

As falhas de mercado são eventos, situações ou contextos que criam barreiras para alcançar a eficiência econômica. Segundo Paludo (2020, p. 27), “são fenômenos que impedem que a economia alcance o estágio de *welfare economics* ou máximo Estado de Bem-Estar Social (ótimo de Pareto), através do livre mercado, sem interferência do Governo. A atuação do Estado na economia ameniza as ‘falhas de mercado’ com vistas a melhorar o bem-estar da população.”

São exemplos comuns citados na doutrina, bem como nos exames de concurso, os seguintes:

- **Externalidades:** Resultados das ações dos indivíduos na sociedade, que podem impactar o seu bem-estar tanto positiva quanto negativamente (MANKIW, 2009). Por exemplo: o consumo de cigarro é uma ação individual que resulta em externalidades negativas, porque a médio e longo prazo resulta em maiores custos para a coletividade, pois onerará o sistema público de saúde. Já o aumento no valor dos automóveis poderá resultar em externalidades positivas. Apesar de um ônus maior ao indivíduo, para a coletividade, isso poderá resultar em melhoria do bem-estar, uma vez que a menor quantidade de veículos em circulação significa a redução dos níveis de poluição do ar;
- **Assimetria da informação:** Diferença nos níveis de informações que cada agente econômico possui no processo de tomada de decisão. Falhas de mercado surgem da assimetria da informação, pois alguns agentes econômicos possuem informação superior aos outros, seja quantitativa ou qualitativa, o que interfere nas relações econômicas (PALUDO, 2020). A assimetria da informação pode, inclusive, influenciar nas motivações de cada agente na tomada de decisão ética (NAGAI, 2019). Um típico exemplo é o investimento em companhias com ações negociada na bolsa de valores. Trata-se de uma transação em que o acionista posiciona-se em uma situação de desvantagem em relação à companhia, pois, ainda que as demonstrações financeiras da companhias estejam disponíveis, existem informações estratégicas de desconhecimento desses acionistas, o que desequilibra a relação econômica dos agentes;
- **Monopólios naturais:** Situação de mercado em que, devido às condições naturais do próprio negócio, à escala do negócio, produto ou serviço, existe

apenas uma única empresa vendedora (VASCONCELLOS, 1998). São os exemplos do fornecimento de energia, água, trechos de rodovias pedagiadas, entre outros;

- **Mercados incompletos:** Ocorrem quando um determinado bem ou serviço não é oferecido pela iniciativa privada, ainda que exista uma demanda pela sociedade. Tal falha de mercado ocorre em decorrência do desinteresse do ente privado em investir no oferecimento desses bens e serviços por uma questão de risco, falta de recursos, inviabilidade financeira ou incertezas no cenário econômico (VASCONCELLOS, 1998). A produção e o fornecimento de determinadas vacinas e medicamentos com baixa rentabilidade é um exemplo de mercado incompleto. Ainda que exista a necessidade de fornecimento e a demanda da população acometida por uma enfermidade, o agente privado pode optar por não produzir a medicação, pois os custos com pesquisa e desenvolvimento, quando comparados aos retornos obtidos na venda do fármaco, podem não ser viáveis;
- **Bens públicos:** Diferem-se dos bens privados por possuírem duas características essenciais – serem **não-rivais** e **não-exclusivos** (PALUDO, 2020). Isso significa que, no caso dos **bens públicos puros** (oferecidos diretamente pelo Estado), o seu uso por um indivíduo não implica que um terceiro não poderá acessar esse bem (não há rivalidade, seu uso é coletivo). Da mesma forma, não há como excluir ou privar um indivíduo de fazer o uso do bem. É o caso da rua de seu bairro. Há, também, a categoria dos **bens semipúblicos ou meritórios** que “são oferecidos tanto pelo Estado como pelo mercado porque não possuem as características de indivisibilidade e não exclusão” (PALUDO, 2020, p. 27). O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o princípio da “exclusão” no consumo pode ser aplicado, ou seja, quando o consumo por um indivíduo A de um bem específico significa que A tenha pago o preço do tal bem, enquanto B, que não pagou por esse bem, é excluído do consumo do mesmo. Os bens públicos são considerados falhas de mercado, pois são financiados pela coletividade, mas nem todos possuem acesso a eles ou fazem uso deles. Ainda pior, há o dilema do “carona” (*freerider*), que se refere aos não pagadores que fazem uso dos bens públicos sem a contrapartida;
- **Desenvolvimento, desemprego e inflação:** O desenvolvimento econômico e social não é uniforme ao longo do território de um Estado. A concentração de investimentos e a disparidade nos níveis de desenvolvimento entre as diversas regiões é um desafio muito recorrente, principalmente nas economias emergentes (PALUDO, 2020). Dessa forma, a atuação estatal é de extrema importância na redução dessas lacunas.

Vistas as principais falhas de mercado existentes, passamos a analisar a atuação estatal na tentativa de promover as devidas correções. Chamamos tais tentativas de **intervenção** do Estado na economia.

Intervenções No Mercado E As Funções Econômicas Do Estado

O Governo intervém na economia para garantir dois objetivos principais: estabilidade e crescimento econômico. Além disso, busca corrigir as falhas de

mercado e as distorções citadas anteriormente, para promover a distribuição de renda, aumentar o nível de emprego e o bem-estar da coletividade.

Tomaremos como exemplo as falhas de mercado discutidas na seção anterior e pensaremos em como o Estado pode atuar para a correção:

- **Externalidades:** No caso das externalidades negativas, o Estado poderá introduzir regulamentações, bem como ônus na forma de tributos, para desestimular um ato individual danoso para a coletividade. Por exemplo: no caso de uma política antitabagista, aumentar o tributo sobre o cigarro e restringir as áreas nas quais o consumo do cigarro é permitido. No caso das externalidades positivas, é exatamente o contrário. O Estado poderá criar subsídios e incentivos fiscais para estimular atos individuais que melhorem o bem-estar social coletivo. Exemplo: conceder benefícios tributários aos veículos elétricos, que contribuirão para a redução da poluição do ar;
- **Assimetria da informação:** Tomando como exemplo o investimento em companhias com ações negociada na bolsa de valores, os agentes reguladores representando o Estado poderão exigir das companhias abertas, por meios legais, um grau de divulgação das informações contábeis mais profundo e detalhado, de forma a encurtar a lacuna da assimetria de informação entre empresa e investidores;
- **Monopólios naturais:** De forma a atender a demanda e melhorar a competitividade natural de um mercado, o Estado poderá atuar diretamente nos segmentos nos quais há monopólio natural ou poderá introduzir regulação específica criando maiores incentivos para a entrada de novos *players* no mercado. Os formatos de parceria público-privada (PPPs) são outro exemplo da atuação do Estado;
- **Mercados incompletos:** Muito semelhante à intervenção no caso de monopólios naturais, o Estado pode desempenhar papel determinante, assumindo as funções do agente privado e atuando diretamente em setores sem a oferta adequada. Poderá, também, atuar como parceiro na divisão de riscos e eventualmente servir de retaguarda financeira, institucional, estrutural ou tecnológica;
- **Bens públicos:** Como vimos, as falhas de mercado no caso dos bens públicos podem ter origem na má distribuição territorial ou no dilema dos caronas. O Estado pode intervir promovendo a melhor distribuição dos bens, por vezes, produzindo tais bens e adotando medidas preventivas e corretivas para evitar a ação de caronas;
- **Desenvolvimento, desemprego e inflação:** A promoção de políticas sociais, monetárias, cambiais e fiscais possuem o fito de equalizar as diferenças regionais. Exemplos: concessão de benefícios fiscais para o desenvolvimento de novos negócios em áreas mais vulneráveis, disponibilização de subsídios financeiros para grupos econômicos mais fragilizados, políticas públicas de distribuição de renda, entre outros.

Compreender as funções do governo, agora que vimos as falhas de mercado e as possíveis intervenções, ficará mais simples. **O Estado aloca bens, distribui renda e estabiliza a economia.** Segundo Paludo (2020), suas três funções clássicas são:

- **Função alocativa:** Alocação de recursos pelo Estado para oferecer diretamente os bens e serviços públicos, como segurança, educação, saúde, entre outros, ou criação de condições favoráveis para a oferta de tais bens e serviços. Por exemplo: no caso dos grandes investimentos em infraestrutura (de portos, aeroportos, rodovias), o governo pode participar como parceiro do ente privado (lembra-se das PPPs?). A função alocativa pode ocorrer também quando o Estado intervém para quebrar monopólios e oligopólios e minimizar ou eliminar o efeito de externalidades;
- **Função distributiva:** O principal objetivo desta função é promover uma sociedade menos desigual por meio da distribuição de renda da sociedade. Para a conquista deste objetivo, o orçamento público é de extrema importância, pois, por meio desse instrumento de finanças públicas, ocorre a arrecadação tributária e as transferências de recursos aos entes da federação. O governo arrecada os tributos da população e pode redistribuí-los na forma de assistência social, saúde (por meio do SUS), educação básica, entre outros;
- **Função estabilizadora:** Também é encontrada como função anticíclica. Busca equilibrar o nível geral de preços, nível de emprego, controle da moeda e crescimento econômico por meio das diversas políticas econômico-financeiras, como as políticas monetária, cambial e fiscal. “A função estabilizadora visa assegurar a estabilidade econômica, política e social” (PALUDO, 2020, p. 29).

As funções de governo não ocorrem de forma isolada ou independente. Na realidade (e é o que mais comumente acontece na prática), as funções ocorrem de forma interligada e articulada e uma mesma ação pode percorrer mais de uma função de governo.

Atente-se a este tema, pois sem dúvida as três funções destacadas acima (funções do governo ou do orçamento) representam a maioria das questões tratando do papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas. Você deverá saber diferenciar cada uma das funções não só nas definições teóricas, mas aplicado-as a casos práticos.

Neste capítulo, você estudou as falhas de mercado, as funções do Estado e o modo como são realizadas as intervenções na economia. Agora, é o momento de praticar com alguns exercícios comentados sobre os assuntos vistos até aqui.

I FALHAS DE GOVERNO

Regulação Ineficiente: Falhas de Governo

Até o presente momento, expusemos a teoria da regulação estatal na economia como uma medida utilizada para remediar as imprecisões e as falhas ocasionadas por esse setor.

Todavia, a situação prática não é tão simples. A insurgência de múltiplos fatores pode prejudicar a eficácia das medidas regulatórias, podendo torná-las ineficazes.

Quando o próprio Estado não consegue corrigir as imprecisões da economia, a regulação torna-se ineficiente devido à ocorrência de eventos externos denominados de falhas de governo.

As falhas de governo são caracterizadas pela tentativa de superação das falhas de mercado, sem que se consiga efetivamente corrigi-las. A existência dessas

falhas advém de três fatores: as restrições de natureza administrativa e política, os custos de transação e a assimetria de informações. Observemos que a assimetria de informações aparece tanto como fator para a configuração de uma falha de mercado quanto de uma falha de governo.

Tomemos como exemplo o caso em que uma empresa regulada geralmente tem mais informações sobre sua estrutura de custos e seu nível de eficiência produtiva.

Apesar dessa dissonância, o ente regulador (governo) desconsidera esses fatores durante a definição de medidas regulatórias como tarifas, subsídios ou outros benefícios fiscais.

Ao impor restrições com valores acima daqueles geralmente suportados da própria entidade regulada, ela deixa de exercer a atividade de forma lucrativa, o que retarda o desenvolvimento desse setor econômico.

As restrições transacionais fazem referência à existência de custos que não podem ser desprezados quando da implementação e do monitoramento de qualquer acordo ou contrato comercial.

É o caso, por exemplo, do monitoramento da qualidade dos serviços prestados por empresa concessionária, que pode ser de difícil quantificação durante o início da execução dos serviços.

O próprio contrato pode prever hipóteses de reajustes de forma prévia, mas a ocorrência de eventos adversos pode alterar a realidade econômica e social tanto da concessionária quanto do ente regulador.

As restrições administrativas ou políticas também podem impactar de forma negativa o setor econômico regulado. A rigidez de procedimentos administrativos, as dificuldades em definir as esferas de atuação de diferentes agências governamentais ou a remoção de subsídios e outros benefícios fiscais pelo fato da categoria ser contrária ao governo vigente (ingerência de natureza política), todas essas medidas podem prejudicar o desenvolvimento e a gestão econômica.

Frise-se que as falhas de governo podem resultar em prejuízos reais. Tanto os agentes regulados quanto terceiros podem pleitear a reparação pelos danos causados por uma regulação ineficiente, sobretudo quando essas falhas resultam em ações ou omissões estatais que violam deveres jurídicos específicos. Em suma, será aplicada a responsabilidade objetiva do Estado (§ 6º do art. 37 da Constituição Federal de 1988) na ocorrência dessas falhas.

Independentemente dos fatores que causam as falhas de governo, a doutrina costuma levantar um questionamento sobre as causas de suas ocorrências.

As falhas de governo sempre ocorrem quando o próprio agente estatal visa a corrigir imperfeições do mercado, por isso, podemos indagar se o inverso também é verdadeiro: seriam as falhas de governo capazes de gerar falhas de mercado também? Esse questionamento não tem uma resposta unânime, pois cada autor tem sua própria visão sobre essa relação entre o mercado e o Estado.

Assim, o candidato deve compreender que o ordenamento jurídico brasileiro não apresenta uma única solução para remediar problemas dessa natureza.

Nesse sentido, seria inconcebível imaginar que a economia brasileira possa se aprimorar e gerar mais empregos mediante a imposição excessiva de mecanismos rígidos de regulação do setor.

Ao mesmo tempo, o Estado também não pode “abrir mão” de regular a economia. Esses mecanismos são capazes de fortalecer um setor, quando aplicados de forma eficiente e sem as falhas de governo mencionadas.

A atuação intervencionista torna-se necessária devido à potencialidade de certas falhas de mercado incidirem sobre um grande número de pessoas.

Os impactos ambientais irreversíveis, as demissões em massa, a decretação de falência e a recuperação judicial de empresas, todas essas situações podem ser evitadas mediante regulação eficaz, que pode ser mais ou menos flexível, mas que, em todos os casos, seja capaz de atender aos anseios da sociedade.

CONCEITOS DE REGULAÇÃO, AUTORREGULAÇÃO, DESREGULAÇÃO E REGULAÇÃO

Das Formas de Regulação: Regulação Econômica, Regulação Social, Autorregulação, Desregulação

Os instrumentos de regulação do setor econômico, como pudemos analisar, podem assumir diversas formas, e advir de diferentes entidades do Poder Público.

A concessão de um incentivo fiscal, um subsídio ou até mesmo a designação de uma agência reguladora para atuar em todo um setor econômico, todas essas medidas caracterizam uma atuação bastante dinâmica do ente público na economia do país.

Considerando essa multiplicidade de instrumentos, é certo que a regulação também pode assumir diferentes formas. Para fins didáticos, utilizaremos os seguintes critérios para a classificação das diferentes formas de regulação:

● Quanto ao objetivo da regulação:

- **Regulação econômica:** trata-se da ação intervencionista que tem por objetivo instituir normas mais rigorosas e fiscalizar um setor do mercado ou proteger valores como a livre concorrência e os direitos dos consumidores;
- **Regulação social:** refere-se à intervenção caracterizada por garantir valores como a justiça social, a segurança e o bem-estar das pessoas. Fazem parte do conjunto dessas ações regulatórias a implementação de políticas públicas relacionadas à saúde, alimentação, segurança e outras ações que visam melhorar a qualidade de vida da população.

● Quanto ao agente regulador:

- **Regulação pública:** trata-se da ação intervencionista de autoria do próprio Estado, que pode exercê-la por sua conta ou mediante outorga da competência para uma entidade autônoma criada especificamente para esse fim (agências reguladoras). Frise-se que tais medidas são implementadas de forma vertical, sendo mais rígidas, mais coercitivas e, conseqüentemente, mais eficientes;
- **Desregulação:** esse termo pode confundir o candidato. A desregulação não representa a ausência completa de mecanismos regulatórios, mas uma flexibilização das medidas mais rígidas e protetivas impostas pelo Poder Público. Medidas que tendem a aumentar a

liberdade de mercado, reduzir barreiras para a importação de produtos estrangeiros e promover maior competitividade podem ser utilizadas nas situações nas quais um setor econômico não apresenta resultados satisfatórios devido ao controle ostensivo do governo. A desregulação também tem um lado negativo, podendo trazer maiores impactos ambientais ou prejudicar direitos trabalhistas;

- **Autorregulação (soft law):** trata-se da implementação de regras gerais, padrões de conduta, diretrizes de gestão e outros mecanismos de regulação pelo próprio mercado ou por um setor econômico específico. A autorregulação é fruto do liberalismo clássico, que acreditava na capacidade do mercado de se reger por suas próprias regras, sem a necessidade de intervenção estatal.

Em um contexto contemporâneo, a autorregulação é permitida, especialmente nos setores em que se exige maior flexibilidade e adaptação mais rápida às mudanças drásticas, como o mercado de ações e o setor de tecnologia da informação.

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E PODER NORMATIVO: AGÊNCIAS REGULADORAS, HISTÓRICO, CONCEITO, ESTRUTURA JURÍDICA, FUNÇÕES E CONTROLE

A Administração Pública conta com uma organização estrutural bastante complexa. Ela é composta por entidades — pessoas jurídicas de direito público (autarquias, fundações) ou de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista) — e órgãos — entes despersonalizados encarregados de atuar na execução das diversas atribuições do Estado (secretarias, ministérios, delegacias, entre outros). Neste sentido, a matéria referente à organização administrativa envolve o estudo dessa estrutura e, também, de seus componentes.

Além das entidades já mencionadas, existem outras, com funções mais específicas, as quais constituirão o ponto principal de nossos estudos. Estamos referindo-nos às agências reguladoras e às demais entidades de gestão associada.

SERVIÇO PÚBLICO: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

Conceito de Serviço Público e sua Evolução Histórica

É impossível analisar as agências reguladoras sem, antes, apresentar um panorama geral sobre outra matéria correlata a elas. Isso porque essas agências estão intrinsecamente relacionadas aos serviços públicos, de modo que a sua introdução no ordenamento jurídico ocorreu mediante grande alteração nos conceitos gerais e doutrinários que tínhamos sobre esses serviços.

Aqui, cabe-nos fazer alguns questionamentos: o que são serviços públicos? O que caracteriza um serviço público? Para responder a essas indagações, é imprescindível apresentarmos um histórico, indicando as principais alterações de sua definição.