

AGÊNCIAS REGULADORAS

LEGISLAÇÃO

As agências reguladoras vêm sendo criadas através de leis esparsas, nas quais se prevê a disciplina de cada uma.

Têm-se também, além de tais leis, a Lei nº 9.986/00 e a Lei nº 10.871/2004, ambas tratando de recursos humanos das agências.

Mais recentemente foi editada a Lei 13.848/2019, que instituiu o marco regulatório das agências.

ATRIBUIÇÕES

As agências reguladoras¹ são entidades criadas pela AP com o objetivo de regular²:

- a) setores onde há a prestação de serviços públicos por terceiros (através de concessão, permissão ou autorização) ou pelo próprio Estado;

Ex: ANATEL – setor de telecomunicações – sp prestado por terceiros (concessionários); ANTAQ – entre outras atribuições regula o setor portuário – sp prestado pelo Estado;

¹ A origem destes entes é atribuída ao direito anglo-saxônico, basicamente na Inglaterra e nos Estados Unidos. No direito norte-americano surgiram as Comissões Estaduais de Regulamentação (State Commission Regulation), que são entes reguladores e fiscalizadores dos serviços públicos (public utilities) autorizados aos particulares através da licença ou permit.

² regular implica, entre outras atribuições, em regulamentar, controlar e fiscalizar:

- b) setores onde há exploração de atividade econômica que tenha repercussão coletiva³, seja ela explorada por particulares ou pelo próprio Estado;

Ex: ANS – planos privados de saúde (eae por particulares); ANP – setor de petróleo⁴ (eae por sem⁵).

Regular compreende, entre outras, as seguintes atribuições⁶:

- a) editar atos normativos com o objetivo de regulamentar o setor, nos limites da lei⁷ (Ex: ANATEL – Lei nº 9.472/97 – art. 19, XII⁸)

- b) realizar licitação para escolha de concessionários, permissionários ou autorizados (Ex: ANEEL – Lei nº 9.427/96 – art. 3º, II⁹);

³ atividades que, muito embora não sejam qualificadas como serviços públicos, são de interesse coletivo.

⁴ Art. 177 CF – trata-se de exploração de atividade econômica monopolizada.

As agências reguladoras podem controlar e fiscalizar atividades de relevância econômica para a sociedade, caso da ANP, que não regula um serviço público, pois a lavra e refinação de petróleo não constituem serviço público, mas sim atividades econômicas absolutamente essenciais à economia da sociedade, que a Constituição reservou ao Estado (Eurico de Andrade Azevedo, *Agências Reguladoras*, in RDA 213/141-148). Este é o caso também da ANS.

⁵ Estado, indiretamente

⁶ A agência assume poderes que tradicionalmente pertencem à AP Direta

⁷ No que tange à delegação para o exercício de funções normativas, ela encontra sua natural limitação em sede legislativa, onde se define as atribuições delegadas, que irão se traduzir em regulamentos baixados com base nesses poderes atribuídos aos entes regulatórios, que podem ser designados, nas palavras de Augustin A. Gordillo, como regulamentos de integração (in *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, cap. V, p. 47, Bs. As., 1974). Para Bolívar Moura Rocha, o poder normativo tem grau mais extenso na ANATEL, intermediário na ANEEL e mais tímido na ANP.

⁸ “Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: (...) XII expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;”

⁹ “Art. 3º. Além das incumbências prescritas nos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.987/95, aplicáveis aos serviços de energia elétrica, compete especialmente à ANEEL: (...) II – promover licitações destinadas à contratação de concessionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos;

- c) celebrar contratos de concessão¹⁰ ou permissão, ou praticar atos de autorização (Ex: ANEEL – Lei nº 9.427/96 – art. 3º, IV¹¹);
- d) controlar o valor das tarifas (Ex: ANATEL – Lei nº 9.472/97 – art. 19, VII¹²);
- e) controlar a execução dos serviços (Ex: ANEEL – Lei nº 9.427/96 – art. 3º, IX¹³);
- f) aplicar sanções (Ex: ANS – Lei nº 9.961/00 – art. 4º, XXX¹⁴);
- g) solucionar administrativamente conflitos entre os agentes que atuam no setor, bem como entre tais agentes e os usuários (Ex: ANEEL – Lei nº 9.427/96 – art. 3º, V¹⁵);
- h) exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários (EX: ANS – Lei nº 9.961/00 – art. 5º¹⁶);

¹⁰ pode ela encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a reversão de bens ao término da concessão;

¹¹ “Art. 3º (...) IV – celebrar e gerir contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, expedir as autorizações, bem como fiscalizar, direta ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões e a prestação dos serviços de energia elétrica;”

¹² “Art. 19 (...) VII – controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas de serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta lei, bem como homologar reajustes;”

¹³ “Art. 3º (...) IX – zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica;”

¹⁴ “Art. 4º. Compete à ANS: (...) XXX – aplicar as penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.656/98, e de sua regulamentação (tal lei dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde);

¹⁵ “Art. 3º (...) V – dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;”

¹⁶ “Art. 5º A ANS será dirigida por uma Diretoria Colegiada, devendo contar, também, com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções, de acordo com o regimento interno.”

A participação do usuário na atividade das agências reguladoras deve ser garantida, pois é ele o destinatário final da prestação do serviço a que a agência fiscaliza. Devem haver mecanismos que permitam que o usuário fiscalize os serviços, bem como que assegurem o atendimento de suas reclamações e seus direitos. O ente regulador é visto exatamente como o espaço que viabiliza tal participação.

Neste aspecto, não encontramos na estrutura da agências reguladoras uma diretriz uniforme.

No Reino Unido há comitês integrados por representantes dos consumidores (que emitem opiniões sobre aspectos inerentes à regulação).

Nos EUA utiliza-se a figura da audiência pública.

Na Lei nº 9.427/96 (art. 4º), criadora do ANEEL, há previsão de audiência pública.

Na ANATEL (art. 33,d a Lei nº 9.472/97), os usuários podem indicar membros do Conselho Consultivo.

Outra alternativa é a instituição da figura do “ouvidor” (ANATEL – art. 45 da Lei nº 9.472/97; ANS – art. 5º da Lei nº 9.961/00; ANVS – art. 9º da Lei nº 9.782/99).

NATUREZA JURÍDICA

As agências reguladoras¹⁷ têm natureza jurídica de autarquia especial. Integram, portanto, AP indireta.

Isto está expressamente previsto no art. 3º da Lei 13.848/2019:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Autarquia especial, para Hely Lopes Meirelles¹⁸, *“é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública”*. Tem ela *“regalias que a lei criadora lhe confere para o pleno desempenho de suas finalidades específicas, observadas as restrições constitucionais”*.

Outro exemplo de autarquia especial é o Banco Central do Brasil – Lei nº 4.595/64.

¹⁷ Segundo Caio Tácito (Transformações do Direito Administrativo, in BDA, Fev/99, p. 82/86.), suas características essenciais são as seguintes:

- a) constituição como autarquias especiais, livres de direta influência do poder político;
- b) autonomia financeira, administrativa e funcional;
- c) dotadas de poderes normativos próprios, complementares à legislação;
- d) subordinação de sua atividade e metas específicas de desempenho e à avaliação periódica de resultados em função de indicadores específicos, o que se faz através de contrato de gestão.

¹⁸ in Direito Administrativo Brasileiro, 20ª ed., p. 315/316.

Os privilégios/regalias¹⁹ das agências reguladoras são basicamente os seguintes²⁰:

a) autonomia financeira

Têm renda própria (taxa de fiscalização)²¹, prevista em lei, e liberdade de sua aplicação;

Sendo fixada por lei uma fonte de renda própria, isto acaba por dar maior independência à agência reguladora;

Ressalve-se, todavia, que, na verdade, a *autonomia financeira* é elemento intrínseco à natureza de toda autarquia. O que ocorre é que algumas acabam tendo maior autonomia no aspecto financeiro, exatamente porque nas leis que as disciplinam já se estabelece uma fonte de renda própria específica (caso das agências).

b) poder normativo

Poder de regulamentar matérias de sua competência, nos limites da lei;

¹⁹ A independência é fundamental para a atuação correta e eficiente das agências reguladoras. Pode ela ser definida como a capacidade das mesmas buscarem prioritariamente o atendimento dos interesses do usuário e a eficiência do serviço, resistindo à pressão de grupos de interesse (tanto do governo como da indústria regulada). Do ponto de vista prático, isto pode ser assegurado, por exemplo, com: a) fixação de métodos objetivos e técnicos para a escolha de seus dirigentes, garantindo-lhes estabilidade e inamovibilidade; b) autonomia financeira, com geração de recursos próprios (através da cobrança de taxa de regulação ou fiscalização); e c) qualificação do corpo técnico.

²⁰ RDA 213/141-148 – Eurico de Andrade Azevedo.

²¹ recursos oriundos da taxa de fiscalização ou de autorizações específicas relativas às suas atividades;

Deve ser exercido nos limites da lei (como ocorre com qualquer outra autarquia).

Basicamente devem conceituar, interpretar, explicitar conceitos jurídicos indeterminados contidos na lei, sem inovar a ordem jurídica.

Isso advém da natureza técnica e especializada das agências. Muitas vezes a lei utiliza conceitos jurídicos indeterminados, cujo sentido tem que ser definido por órgãos técnicos especializados.

Ex: Lei nº 9.782/1999, que criou a ANVISA, dá a ela competência para estabelecer normas sobre “limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde” (art. 7º, IV); A ANVISA, com seus conhecimentos técnicos, pode baixar ato normativo definindo os “contaminantes”, os “resíduos tóxicos”, os “desinfetantes”, etc., e estabelecendo os respectivos padrões e limites. No caso, são conceitos indeterminados que a agência vai tornar determinados.

c) autonomia administrativa

Há estabilidade de seus dirigentes²², com mandato fixo²³;

²² Lei 9.986/2000 - “Art. 9º Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Parágrafo único. A lei de criação da Agência poderá prever outras condições para a perda do mandato.”

²³ Lei 9.986/2000 - “Art. 6º O mandato dos Conselheiros e dos Diretores terá o prazo fixado na lei de criação de cada Agência.”

O principal ponto que caracteriza as agências reguladoras como autarquias especiais diz respeito à *autonomia administrativa*, mais especificamente às normas atinentes ao mandato dos dirigentes dessas pessoas.

O art. 3º da Lei 13.848/2019 e os arts. 5º e 6º da Lei nº 9.986/2000 (com a redação dada pela Lei 13.848/2019) prevêm que os dirigentes são escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados após aprovação pelo Senado Federal, *com mandato fixo e estável, a prazo certo*.²⁴

O prazo do mandato, de acordo com o art. 6º, será de 5 anos.

O art. 9º da Lei nº 9.986/2000 (com a redação dada pela Lei 13.848/2019) prevê que seus dirigentes só perderão o mandato antes do prazo prefixado em casos de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, de condenação em processo administrativo disciplinar ou de infringência às vedações previstas no art. 8º-B da lei²⁵.

²⁴ O art. 8º da Lei 9.986/2000 prevê que o ex-dirigente está impedido de exercer atividade ou prestar serviço no setor regulado pela respectiva agência, por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato. Em tal período, o ex-dirigente continua recebendo remuneração compensatória equivalente à do cargo que exerceu.

²⁵ Art. 8º-B. Ao membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada é vedado:

I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;

II - exercer qualquer outra atividade profissional, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários;

III - participar de sociedade simples ou empresária ou de empresa de qualquer espécie, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário;

IV - emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa;

V - exercer atividade sindical;

VI - exercer atividade político-partidária;

VII - estar em situação de conflito de interesse, nos termos da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

A estabilidade outorgada aos dirigentes confere maior independência, que não é muito comum na maior parte das entidades da AP Indireta, em que os dirigentes, por ocuparem cargos de confiança do Chefe do Poder Executivo, acabam por curvar-se a interferências.

Ainda no que diz respeito à *autonomia administrativa*, as decisões das agências são definitivas, não cabendo recurso à AP Direta, sua criadora;

As decisões só estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário

PRINCIPAIS AGÊNCIAS REGULADORAS CRIADAS NO BRASIL²⁶

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

Criada pela Lei nº 9.427/1996

Regula e fiscaliza o setor de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

Criada pela Lei nº 9.472/1997

²⁶ A especialização, ou seja, a criação de uma agência para cada atividade ou setor, é uma tendência mundial. Isto se deve à grande diversidade de atividades que necessitam de regulamentação, com características diferenciadas de demanda, de investimento, de tecnologia, como, por exemplo, água, eletricidade, telecomunicações, rodovias, gás, petróleo, etc.

A especialização é recomendável sob o ponto de vista do maior aperfeiçoamento das respectivas atividades.

Nos EUA há agências reguladoras especializadas: a *FDA (Food and Drugs Administration)* regula os setores alimentos, cosméticos e medicamentos; a *Federal Communication Commission (FCC)*, os segmentos de telefonia, radiodifusão e de TV a cabo (1934); a *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)*, as áreas de energia elétrica, gás natural e petróleo (1977).

No Reino Unido também há agências setoriais: *Ofwat* – energia elétrica (1989); *Ofgas* – gás natural (1986); *Ofwat* – saneamento básico; *Ofcom* – telecomunicações (1983); *Monopolies and Mergers Commission – MMC* – arbitragem de conflitos (1993); *National Audit Office* – auditoria das agências setoriais;

Na França a primeira agência reguladora criada do setor de infra estrutura foi a ART – Autoridade de Regulação das Telecomunicações (1997).

Na Argentina há agências criadas para os segmentos de gás, eletricidade e água, por exemplo

Regula e fiscaliza o setor de telecomunicações

ANP - Agência Nacional de Petróleo

Criada pela Lei nº 9.478/1997

Regula e fiscaliza as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Criada pela Lei nº 9.782/1999²⁷

Regula e fiscaliza as atividades relacionadas a produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária/controlado sanitário (ex: alimentos e medicamentos)

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

Criada pela Lei nº 9.961/2000²⁸

Regula e fiscaliza as atividades de assistência suplementar à saúde (planos privados de saúde)

ANA – Agência Nacional de Águas

Criada pela Lei nº 9.984/2000

Regula e fiscaliza as atividades relacionadas ao aproveitamento dos recursos hídricos

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

Criada pela Lei nº 10.233/2001

Regula e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e exploração da infra-estrutura de transportes terrestres (exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária; transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e cargas)

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Criada também pela Lei nº 10.233/2001

Regula e fiscaliza atividades de prestação de serviços e exploração da infra-estrutura de transportes aquaviários (portos, navegação, exploração do transporte aquaviário)

²⁷ Instituída para promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária (art. 6º da Lei 9.782/1999)

²⁸ Tem por finalidade promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quando às suas relações com prestadores e consumidores (art. 3º da Lei 9.961/2000)

ANCINE – Agência Nacional do Cinema²⁹
Criada pela MP 2.281-1/2001, alterada pela Lei nº 10.454/2002
Regula e fiscaliza a atividade de cinema, que é fomentada pelo Estado

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
Criada pela Lei nº 11.182/2005
Regula e fiscaliza as atividades de aviação civil e infraestrutura aeroportuária

ANM – Agência Nacional de Mineração
Criada pela Lei nº 13.575/2017
Regula e fiscaliza a atividade de mineração

Há ainda entidades cujas funções são de índole equivalente às das agências reguladoras, que são qualificadas também como autarquias especiais, mas que não receberam a denominação de “agência”: a CVM – Comissão de Valores Mobiliários³⁰; e o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

O BACEN e o Conselho Monetário Nacional são exemplos de outros entes com funções normativas e de fiscalização, mas não intitulados agências.

No âmbito regional, podemos mencionar agências reguladoras no Paraná (Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná), em São Paulo (Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo – CSPE), no Rio de Janeiro (Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado do Rio de Janeiro), no Ceará (Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará), na Bahia (Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia), e no Rio Grande do Sul (Agências Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS)

²⁹ Há um projeto de lei em discussão no Congresso Nacional que prevê a criação da ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual.

³⁰ A MP 8/2001, que alterou alguns arts. da Lei nº 6.385/1976, deu à CVM índole equivalente às agências reguladoras.³⁰

CONTRATO DE GESTÃO

As leis que instituíram as agências reguladoras existentes prevêm que elas celebram com a AP Direta um contrato de gestão.

Em tal contrato são estabelecidas metas a serem atingidas pelas agências³¹ e em troca elas recebem benefícios visando lhe dar maior autonomia. Os benefícios dizem respeito, basicamente, ao afastamento de medidas de controle/tutela da AP Direta.³²

³¹ com indicadores de avaliação objetiva de desempenho, para verificar se as metas estão sendo atingidas

³² O § 8º do art. 37 da CF/1988 prevê que as entidades da AP Indireta poderão celebrar contrato de gestão com o Estado.

O objetivo do contrato, nesse caso, é estabelecer metas a serem cumpridas pela entidade, e em contrapartida, liberar tais entidades de certas formas de controle/tutela, dando-lhes maior autonomia.

Ocorre, todavia, que as exigências de controle/tutela decorrem da lei (principalmente o Decreto-lei 200/67 – arts. 19 e 26), não podendo ser derogadas por meio de contrato.

Controle/tutela

É a fiscalização que a AP Direta exerce sobre entes da AP Indireta, visando o cumprimento, por estas de suas finalidades institucionais.

O art. 26 do Decreto-lei 200/67, em seu § único, prevê alguns atos de controle/tutela a ser exercido pela AP Direta sobre entes da AP Indireta, dentre os quais destacamos:

- a indicação ou nomeação do dirigente da entidade;
- o recebimento de relatórios e balancetes;
- a aprovação da proposta orçamentária,
- fixação de limites com gastos de publicidade e pessoal;
- intervenção por motivo de interesse público.

Este controle, portanto, previsto em lei, não pode ser derogado, mesmo que parcialmente, por contrato.

O que se diz, também, é que a AP Direta, tendo o poder de controle sobre os entes da AP Indireta, pode estabelecer metas de desempenho e cronologia de seu cumprimento, não necessitando, para tanto, de celebrar contrato com o ente da AP Direta.

CABM – não faz sentido contratar o que se pode impor.

Há quem defenda (MSZP) que com a alteração efetuada pela EC 19/98, que introduziu o § 8º ao art. 37 da CF/1988, passou a ser possível a celebração de contratos de gestão entre a AP Direta e entes da AP Indireta com a finalidade de derogar parcialmente o controle/tutela, dando maior autonomia à entidade.

Assim dispõe tal norma: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.”

Outros (CABM) defendem que a viabilidade da utilização deste tipo de contrato se sujeita à edição da lei prevista no art. 37, § 8º da CF, com a redação dada pela EC 19.

SERVIDORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O art. 1º da Lei nº 9.986/2000 previa que as relações de trabalho nas agências reguladoras seriam de emprego, regidas, portanto, pela CLT.

Propôs-se em face desta lei a ADIn 2.310-1-DF (autor da ação: Partido dos Trabalhadores), na qual o Ministro Marco Aurélio suspendeu liminarmente o art. 1º da referida lei, entendendo que o regime celetista é incompatível com a atividade desempenhada pelas agências reguladoras, de fiscalização. Para ele, em princípio, o regime aplicável é o estatutário (de cargo público).

Houve, posteriormente, a edição da Lei nº 10.871/2004, estabelecendo então o regime estatutário para os servidores das agências e revogando expressamente, em seu art. 37, dispositivos da Lei nº 9.986/2000 (notadamente aqueles que estabeleciam o regime celetista). Em face da edição de tal lei, em dezembro/2004 a ADIn 2.310-1-DF foi extinta.

Tal lei, segundo CABM, deverá mencionar explicitamente quais os controles que podem ser suspensos no caso de serem celebrados os contratos, resultando, como consequência, a ampliação da autonomia das entidades.

É que a autonomia das entidades jamais pode ser ampliada por “contrato”. Deve haver lei que estabeleça quais os controles que podem ser suspensos, com consequente ampliação da autonomia das entidades.

A lei deverá ser explícita com relação ao que poderá ser afetado.

No caso, segundo quem defende tal tese, só após a edição da lei prevista no art. 37, § 8º da CF/1988 é que poderiam ser celebrados validamente contratos de gestão (ampliativos de autonomia) entre o Estado e entidades da AP Indireta.³²

MJF tem posição semelhante. Segundo ele, o contrato de gestão não pode instituir direitos ou obrigações além daqueles já consagrados pela lei, haja vista que ele versa sobre matérias subordinadas ao princípio da legalidade. Para MJF ele deve ser visto não como “contrato”, mas sim como uma avenca em que são fixadas por autoridades públicas metas e objetivos concretos a serem perseguidos, o que dá mais transparência à atividade pública e amplia a possibilidade de controle a atuação dos ocupantes de cargos públicos.