

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**INEFICIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO CARF: os  
efeitos da captura como impeditivos da efetivação do interesse  
público**

**LUCAS VINÍCIUS FERREIRA MELO E SILVA**

**CARUARU**

**2019**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**INEFICIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DO CARF: os  
efeitos da captura como impeditivos da efetivação do interesse  
público**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao  
Centro Universitário Tabosa de Almeida  
ASCES/UNITA, como requisito parcial, para obtenção  
do grau de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Msc. Marcos Jordão

**LUCAS VINÍCIUS FERREIRA MELO E SILVA**

**CARUARU**

**2019**

## BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Presidente: Prof. Msc. Marcos Jordão

---

Primeiro Avaliador: Prof.

---

Segundo Avaliador: Prof.

## RESUMO

O presente artigo visa discutir acerca da captura que ocorre no âmbito das agências reguladoras e do CARF e como tal efeito impede a efetivação do interesse público que as entidades e o órgão citados representam. A partir dessa ideia central o trabalho discutirá três elementos centrais, quais sejam: apresentar, em linhas gerais, o modelo regulatório brasileiro, sua implementação e seu atual estado; dispor sobre as atribuições do CARF e suas mudanças derivadas dos escândalos que ocorreram no seu âmbito; e, por fim, discutir a teoria da captura e os indícios que os entes acima citados demonstram da ocorrência da captura. Para atingir tais objetivos foi utilizada a metodologia bibliográfica em conjunto com a análise de conteúdo e abordagem qualitativa. Os resultados apresentados pelo presente trabalho sugerem que há diversos indícios de captura no âmbito das entidades que são objeto do presente estudo, algo perceptível diante da má gestão, da ineficiência de diversos serviços, da falta de lógica que parece direcionar tantas decisões dos referidos órgãos, além de tantos outros que podem facilmente ser resumidos em apenas um único ponto: a troca da busca pelo interesse público pela busca do interesse dos particulares envolvidos. Essa conclusão se justifica quando se atenta a forma que estes órgãos controladores têm agido, para tanto são trazidos diversos exemplos de atuações que são, na melhor das hipóteses, desastrosas para os contribuintes e para os usuários de serviços regulados. Leis que são ignoradas em favor de meros regulamentos; regulamentos que, descaradamente, beneficiam as empresas reguladas; punições (isto é, quando elas ocorrem) com valores irrisórios além de, é claro, utilização das prerrogativas administrativas para beneficiar o estado apenas quando convém aos diretores do órgão em questão.

**Palavras-chave:** Agência Reguladora; Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF; captura.

## **ABSTRACT**

This article aims to discuss the capture that takes place in the scope of the regulatory agencies and the CARF and as such effect prevents the effective public interest that the entities and the cited body represent. From this central idea the work will discuss three central elements, which are: to present, in general lines, the Brazilian regulatory model, its implementation and its current state; to decide on the attributions of CARF and its changes derived from the scandals that occurred in its core; and, finally, to discuss the theory of capture and the evidence that the entities mentioned above demonstrate the occurrence of the capture. To achieve these objectives, the bibliographic methodology was used in conjunction with content analysis and qualitative approach. The results presented by the present study suggest that there are several indications of capture in the scope of the entities that are the object of the present study, something perceptible in the face of mismanagement, inefficiency of several services, lack of logic that seems to direct so many decisions of said organs, as well as so many others that can easily be summarized in one single point: the exchange of the search for the public interest for the search of the interest of the individuals involved. This conclusion is justified when one looks at the way these controlling bodies have acted, for which are brought several examples of actions that are, at best, disastrous for taxpayers and users of regulated services. Laws that are ignored in favor of mere regulations; regulations that blatantly benefit regulated companies; punishments (that is, when they occur) with derisory values beyond, of course, use of administrative prerogatives to benefit the state only when it behooves the directors of the body in question.

**KEYWORDS:** Regulatory Agency; Administrative Council of Tax Appeals – CARF; capture.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>1. NOÇÕES GERAIS SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O CARF .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Agências Reguladoras e a Teoria da Captura .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 CARF: corrupção e parcialidade.....</b>	<b>8</b>
<b>2. DEFICIÊNCIAS DOS MODELOS ADOTADOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS .....</b>	<b>11</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>21</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>24</b>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo questionar o modelo de funcionamento de instituições criadas como meios de garantir a proteção ao interesse público, quais sejam as agências reguladoras (com foco especial na Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e na Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL) além do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

Isto porque a atuação das entidades e do órgão acima citados afeta, seja diretamente ou não, a vida de toda a população brasileira tendo em vista que eles gerenciam/fiscalizam setores econômicos essenciais (agências reguladoras) ou atuam na solução de litígios tributários (CARF). Sendo assim, é necessário a análise da efetividade desse modelo de interferência pública, supostamente, para preservar o interesse público.

De forma a atingir tal finalidade foi utilizada a pesquisa do tipo bibliográfica, a qual foi associada a pesquisa explicativa, justamente para, respectivamente, utilizar informações e dados publicados em outros documentos de forma a compreender e analisar aquilo que foi previamente dito acerca do tema e identificar os fatores que podem determinar o surgimento do fenômeno, o qual, no presente caso, é justamente a ineficiência dos modelos adotados pelas agências reguladoras e pelo CARF.

Além disso, o presente trabalho foi realizado mediante abordagem qualitativa e estudo dogmático combinando doutrina, legislação e jurisprudência no desenvolvimento do mesmo. A elaboração seguiu o método hipotético-dedutivo para a sua concretização.

Uma vez definida a metodologia utilizada no presente artigo, retorna-se a questão principal do trabalho, qual seja a necessidade de abordar o funcionamento do sistema regulatório e do CARF para que seja possível compreender a ambos como um todo, assim como também perceber os efeitos da captura nos mesmos e suas formas de proteção contra aquela.

Para tal, é preciso lembrar de aspectos indispensáveis que tornam o tema tão relevante. O poder público, tradicionalmente, era considerado a resposta de todas os problemas brasileiros, essa linha de pensamento, atualmente, encontra-se em declínio diante de diversos fatores que vêm ocorrendo nos últimos tempos. No entanto, mesmo com essa crise de confiança, ainda perdura uma forte centralização

estatal que, apesar de ter encolhido, continua bastante atuante em diversos setores econômicos.

Essa atuação é justamente o que é alvo de questionamento por parte deste trabalho, embora não seja mais o protagonista o peso das atitudes estatais é inquestionável. São inúmeras as formas que o mesmo tem de afetar um determinado setor, algo que ele pode fazer através de leis, regulamentos entre outras maneiras. A questão é, enquanto a entidade está a defender o interesse público não há, em tese, nenhum problema, mas o que acontece se ela deixar de buscar o interesse público? Uma entidade com tanto poder, pode facilmente utilizá-lo de forma a impedir a livre concorrência, proteger os entes regulados entre outras maneiras de preservar apenas interesses particulares.

Uma visão ainda mais pessimista pode ser adotada, e se, sob nenhuma possibilidade, tal modelo seja a forma ideal para se proteger a coletividade? E se a própria existência de tais entidades estiver eivada de vícios irreversíveis? Encontrar respostas para estas perguntas auxiliaria bastante na confecção de uma solução para tantos problemas que afetam a população brasileira.

O CARF não está inserido no âmbito das teorias da captura (as quais abrangem apenas seus efeitos nas agências reguladoras), no entanto, tendo em vista sua função, semelhante, de zelar pelo interesse público é possível traçar um paralelo entre ambos.

Sobre tal órgão, cuja função é ainda mais relevante quando se considera o peso que os tributos têm na economia brasileira, vale salientar seu passado recente manchado devido a denúncias de corrupção trazidas à tona devido, principalmente, a duas grandes investigações (Zelotes e Mãos Limpas) realizadas tendo o CARF como alvo.

Além disso sua forma de agir nos litígios tributários é realmente confusa e suspeita, muitas vezes há o uso de certos poderes de forma a prejudicar os contribuintes, isso excluindo determinados contribuintes que parecem contar com a proteção do órgão, um claro indício de captura.

Em suma, o presente trabalho visa questionar justamente a ineficiência das agências e do CARF e o quanto disso é culpa da captura de seus dirigentes/agentes.



# 1. NOÇÕES GERAIS SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O CARF

## 1.1 Agências Reguladoras e a Teoria da Captura

O modelo regulatório foi adotado no Brasil a partir da década de 90. Para Carvalho Filho (2017) isso ocorreu em decorrência da necessidade de modernização do Estado, no entanto Luiz Guedes da Luz Neto (2016) afirma que um importante fator na adoção de tal modelo foi a pressão de certos organismos internacionais (FMI, OCDE, BIRD), os quais atrelaram a concessão de incentivos e empréstimos à adoção do citado modelo. A crise fiscal pela qual o país passava levou à descrença do modelo de Estado empresário anteriormente vigente, dessa forma a mudança trouxe uma onda de otimismo que acabou não se efetivando.

As agências reguladoras brasileiras são definidas, de acordo com Carvalho Filho (2017), pela presença de quatro características principais, quais sejam: poder normativo técnico (diz respeito à delegação que tais entidades receberam por meio de lei para editar normas técnicas complementares de caráter geral, há certo questionamento acerca da constitucionalidade desse poder), autonomia decisória (o poder revisional exaure-se no âmbito interno, sendo inviável juridicamente eventual recurso dirigido a órgãos ou autoridades da pessoa federativa à qual está vinculada a autarquia), independência administrativa (alguns de seus representantes têm investidura a termo não podendo ser removidos de seus cargos por razões políticas) e autonomia econômica-financeira (ou seja elas dispõem de recursos próprios recebendo também dotações orçamentárias).

Para Justen Filho (2014) há uma disputa ideológica acerca do quanto o Estado deve atuar diretamente na economia. Isto porque por um lado há aqueles com uma visão neoliberal que pretendem que o Estado adote a postura de absentéismo enquanto seus “opositores” defendem uma atuação estatal ainda mais exaustiva.

Para o referido autor é preciso equilibrar ambas as vertentes isso porque, segundo ele, é necessário que sejam respeitadas tanto a autonomia individual e da sociedade civil quanto às obrigações que um Estado Social se propõe a efetivar.

Existem diversas teorias acerca do fenômeno de captura dos órgãos reguladores, sendo as duas principais: a teoria do ciclo de vida das agências reguladoras e a teoria econômica da captura dos reguladores de Stigler.

A primeira faz uma analogia entre o ciclo da vida humano e o das agências de forma a explicar as fases desta última. Foi formulada por Marver H. Bernstein na década de 50.

Segundo o referido autor haveriam quatro fases no ciclo das agências: gestação (na qual se discutia a ideia de se criar ou não o órgão regulador), juventude (na qual a agência atuaria energeticamente no setor regulado, contando com o apoio do Executivo e do Legislativo. No entanto, a impulsividade típica dessa fase eventualmente a desgastaria com ambos os poderes contribuindo para o eventual isolamento da agência), maturidade (na qual o isolamento iniciado na juventude se concretiza não restando mais qualquer apoio político ou popular para a agência. Diante do risco de extinção, tendo em vista que não mais possuiria utilidade, a agência se aproxima dos setores regulados de forma a garantir sua existência. Nessa fase a agência começa a apenas gerenciar o setor não mais exercendo controle ou fiscalização sob o mesmo, há também a adoção de ideias em moldes que beneficiem os grupos regulados) e, por fim, a velhice (nesta última fase a agência reguladora passa a ter como principal objetivo a manutenção do setor privado que garante a sua existência, havendo a completa substituição do interesse público pelo interesse do setor regulado, caracterizando assim o fenômeno da captura).

A segunda teoria, formulada na década de 60 por George J. Stigler<sup>1</sup>, constatou que a regulação é mais benéfica para os regulados do que para a sociedade, tanto o é que alguns setores privados demandavam serem regulados. Isto ocorre porque, segundo Stigler (2004), a regulação é operada fundamentalmente em benefício da indústria que a adquire, pois essa seria a forma mais eficiente de preservar sua participação no mercado a um menor custo possível. Determinados setores capturariam o regulador para atingir seus próprios fins ou seriam escolhidos pelo Estado para serem utilizados de forma a beneficiar outros.

A análise da legislação (Leis 9.472/97, 10.233/2001 e 11.182/2005) que originou às agências que serão tratadas neste presente artigo permite compreender que, como meio de evitar a captura, as agências reguladoras foram dotadas de uma série de prerrogativas advindas de sua natureza de autarquia especial<sup>2</sup>. Dentre as

---

<sup>1</sup> George Joseph Stigler (Seattle, 17 de janeiro de 1911 — Chicago, 1 de dezembro de 1991) foi um economista estadunidense. Foi laureado com o Prêmio de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel de 1982.

<sup>2</sup> A lei 9.472/97 (a qual criou a Anatel) descreve justamente o que vem a ser esse ponto em seu art. 8º: “A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por

quais é válido destacar: sua maior autonomia, os termos fixos de seus dirigentes, os quais não podem ser afastados por motivação política, o período de quarentena pelo qual seus dirigentes se sujeitam, garantindo, ao menos em tese, proteção ante a possibilidade da captura.

Apesar disso, a precariedade dos serviços prestados em diversos setores regulados somados a estagnação de avanços nos mesmos denota a existência de indícios de captura.

Destaque para a situação da ANATEL a qual, por meio de sua resolução 654/2015, dispôs que a empresa que realizará pesquisas de aferição do grau de satisfação e de qualidade percebida junto aos usuários será contratada pelas empresas reguladas. A ANAC foi ainda além e, através de sua resolução 372/2015, além de permitir uma situação análoga à da ANATEL também permite que as empresas reguladas afirmem diretamente os dados relativos ao IQS (Índice de Qualidade do Serviço) sob certas circunstâncias, bastando apenas prévia comunicação do feito para a ANAC. Ora como se esperar qualquer imparcialidade de pesquisas realizadas de maneira tão abertamente favoráveis às empresas reguladas?

Essa situação traz novamente à tona o seguinte questionamento “o quão responsável é a captura pela ineficiência do modelo regulatório”, isso porque segundo a visão de Bernstein e de Stigler a captura ou é uma questão de tempo, sendo uma “evolução” natural que ocorre ao longo da vida da agência, ou é inerente ao próprio modelo.

Segundo Luz Neto (2016) os objetivos originários (quais sejam: o exercício independente das atividades de expedição dos atos normativos, fiscalizar o cumprimento das normas regulatórias além de punir aqueles que infrinjam as normas) das agências reguladoras não foram cumpridas, nem no Brasil e nem nos locais que inspiraram a adoção de tal modelo pelo Estado brasileiro (Europa e Estados Unidos).

Ainda de acordo com o referido autor, na prática o que ocorre é justamente a utilização do modelo regulatório como um meio de garantir controle do mercado para as empresas que já atuam no setor regulado, as quais capturam a agência reguladora de forma a fazê-la atuar de acordo com seus interesses.

---

independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”. Descrição semelhante também se faz presente nas leis 10.233/2001 (art. 21, §2º) e 11.182/2005 (art. 4º).

O resultado dessa situação é justamente a ausência de concorrência nos mercados sujeitos à regulação tendo em vista a série de impeditivos ao ingresso de novas empresas. Sendo assim, resta prejudicado a suposta busca pelo bem da sociedade e passa-se a proteger os entes privados de outros entes privados que poderiam reduzir sua parcela de controle do mercado ou até mesmo “destroná-los”.

## **1.2 CARF: corrupção e parcialidade**

O CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) é um órgão colegiado relativamente recente tendo sido criado em 2008 através da Medida Provisória 449 a qual foi posteriormente convertida na lei 11.941/2011.

Em tese, tal órgão tem a função de solucionar de maneira imparcial e célere os litígios tributários federais atuando como uma segunda instância administrativa de julgamento, ou seja, é competência do mesmo julgar recursos da primeira instância além de recursos especiais administrativos. Tal qual estabelecido pelo art. 25, inc. II, do decreto 70.235/72.

Já o 1º parágrafo do referido artigo diz respeito a como o CARF será “constituído por seções e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais” assim como o 2º parágrafo do mesmo artigo afirma que “As seções serão especializadas por matéria e constituídas por câmaras”.

A portaria MF nº 153 de 2018 veio a alterar alguns aspectos do Anexo I do Regimento Interno, no entanto, a estrutura, de maneira geral permanece a mesma. Existem 3 (três) seções de julgamento dispoendo de 9 (nove) turmas extraordinárias de julgamento somada a 12 (doze) câmaras de julgamento.

As competências de tais seções estão dispostas nos parágrafos 2º ao 4º do Anexo II do Regimento Interno. Já no que diz respeito às turmas especiais, é importante salientar que a competência destas abrange apenas processos com valores reduzidos. O julgamento de recursos contra decisões de turmas ou de câmaras é função das Câmaras Superiores de Recursos Fiscais.

É passível de utilização quando o contribuinte quiser defender o não pagamento de determinado tributo por interpretar que o mesmo não está de acordo com a lei ou com a Constituição Federal. Devendo se ressaltar que defesa no âmbito administrativo suspende a exigibilidade do crédito tributário, por força do artigo 151, III, CTN.

Uma das características mais importantes do CARF é a possibilidade de, sob certas circunstâncias, suas súmulas terem efeito vinculante para toda a administração pública federal, tal qual se extrai do art. 75 do Anexo II do Regimento Interno.

A escolha dos conselheiros que formam o CARF é dividida em duas fases, inicialmente o conselheiro será escolhido mediante lista tríplice elaborada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou por confederações representativas de categorias econômicas de nível nacional e pelas centrais sindicais, a depender de quem o conselheiro está representando (Fazenda Nacional e contribuinte, respectivamente).

Finda tal etapa, a referida lista é encaminhada ao Comitê de Seleção de Conselheiros, o qual é formado por representante do CARF, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, das confederações representativas das categorias econômicas de nível nacional e, por fim, da sociedade civil.

Os conselheiros do CARF serão escolhidos pelo Ministro da Fazenda e terão mandatos de três anos, sendo possível recondução por até nove anos (prazo contado em dobro para conselheiro que sejam presidentes Câmara ou de turma ordinária ou especial).

Uma vez encerrado esse prazo, o conselheiro poderá continuar a exercer sua função por no máximo três meses e, uma vez que esse último prazo também se encerre haverá que se respeitar um prazo de três anos até que este conselheiro possa novamente ser designado. Esse mecanismo apresenta certa semelhança com o apresentado pelo das agências reguladoras que impedem seus dirigentes de atuarem na área que regularam por determinado período.

Outro mecanismo de controle presente no Regimento Interno do CARF é a limitação para um máximo de dois conselheiros que tenham ligações ou vínculo profissional com um conselheiro em exercício de mandato. Também há a impossibilidade, por três anos contados do prazo de desligamento de seus respectivos cargos, de se designar como Conselheiro representante dos contribuintes ex-ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Procurador da Fazenda Nacional.

Não havia remuneração para o conselheiro representante dos contribuintes assim como era permitida que os advogados, que constituíam boa parte do quadro de

conselheiros, continuassem a atuar na esfera privada, como advogados ou consultores jurídicos.

Se mesmo os diversos meios para se proteger as agências reguladoras não teriam sido, como visto anteriormente, eficientes para protegê-las, não causa nenhuma surpresa que mecanismos permissivos como os do CARF não teriam sido suficientes para impedir que o mesmo fosse desvirtuado.

Tal qual descrito no artigo da Revista Jurídica (2016) uma carta anônima daria origem à Operação Zelotes a qual investiga um dos maiores esquemas de sonegação fiscal do Brasil, com valores estimados na casa dos dezenove bilhões de reais.

Segundo os autores do citado artigo, esse suntuoso valor foi atingido mediante atuação de conselheiros (de ambos os tipos) em conjunto com empresários, advogados e contadores para reverter ou anular multas, reduzir o valor de tributos além de manipular o resultado de julgamentos.

Por fim, os autores ainda descrevem que, para apurar tais denúncias foram criadas duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), uma no Senado Federal e uma na Câmara dos Deputados. A do Senado Federal tinha como foco apurar as supostas manipulações nos julgamentos para anular ou reduzir os tributos cobrados, ações que permitiram a sonegação do valor anteriormente mencionado. Já a CPI da Câmara dos Deputados investiga a possibilidade da prática de fraudes realizadas por bancos e grandes empresas no que diz respeito ao pagamento de propinas aos conselheiros do CARF para que estes últimos favorecessem os primeiros em julgamentos de atos de sonegação fiscal realizados no âmbito do CARF.

Diante de toda a polêmica e as denúncias o CARF passou por um processo de reestruturação que alterou diversos aspectos de seu funcionamento, dentre os quais vale destacar: a extinção de diversas Turmas de Julgamento de forma a reduzir o número de conselheiros, o fim da possibilidade de os conselheiros dos contribuintes exercer advocacia ou consultoria, a concessão de remuneração aos mesmos justamente para compensar a nova restrição, redução dos mandatos e o aumento do número de conselheiros por turma de 6 para 8.

Outro aspecto que vale a pena ser salientado é que, apesar da “captura” do CARF por interesses privados, o chamado voto de Minerva é constantemente utilizado de forma que raramente beneficia o contribuinte, tal qual se extrai do levantamento realizado pela NEF/FGV.

Por meio deste estudo é possível perceber que o CARF vem sendo parcial de ambos os lados, ora beneficiando certas empresas e bancos ora beneficiando a própria administração. Independentemente de qual dos grupos é beneficiado percebe-se que isto é realizado em detrimento do contribuinte.

Tratando especificamente do tópico do favorecimento próprio dos 347 julgamentos decididos pelo voto de Minerva abrangendo todas as três turmas do CARF apenas 6 foram parcialmente favoráveis ao contribuinte, mesmo número de casos onde não houve julgamento de mérito. Ou seja, num total de 347 oportunidades 335 foram decididas favoravelmente à Fazenda Nacional, por outro lado, não houve sequer uma oportunidade onde houvesse uma decisão completamente favorável ao contribuinte.

## **2. DEFICIÊNCIAS DOS MODELOS ADOTADOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

Diante de todas as informações trazidas anteriormente não à toa que diversos problemas ocorreram, setores mal regulados aparentam ser a regra com inúmeros exemplos de agências exercendo sua função de maneira inefetiva, demonstrando claros indícios de captura.

O método apressado e atropelado da implementação das agências fez com que as mesmas já nascessem com sua estrutura frágil, um grande exemplo dessa situação é o que ocorreu com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Luis Alberto Gurgel de Faria (2014) descreve tal situação no livro *Agências Reguladoras no Direito Brasileiro: Teoria e Prática*. Devido à proximidade da aviação civil com questões de segurança nacional esta área era gerenciada pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), o qual veio a ser substituído pela ANAC.

Ocorre que a transição de uma para outra, como quase tudo no Brasil, não foi bem executada, segundo Rodrigo Pinto de Campos (2008, *apud* FARIA, 2014, pág. 154) tal qual se extrai do trecho abaixo:

(a) a transição do DAC para a Anac deu-se de maneira precipitada, sem garantia de alocação dos níveis mais sofisticados da burocracia militar em postos equivalentes na Agência, com a consequente perda da *expertise* técnica construída ao longo de décadas; (b) a escolha dos dirigentes e burocratas da Agência pautou-se, em muitos casos, por critérios que não privilegiaram o conhecimento e a experiência

prévia no setor, dificultando o acerto na tomada de decisões e facilitando a ocorrência de captura pelos entes regulados (...).

Ou seja, uma das supostas maiores vantagens das agências, qual seja o uso de pessoas com grande conhecimento técnico na área a ser regulada, foi ignorado já no início da mesma. Não apenas houve a saída de diversos indivíduos com vasta experiência na área como também aqueles que vieram a substituí-los estavam muito aquém daquilo que se espera de um modelo que, supostamente, preza pela grande qualificação técnica.

A má qualificação dos dirigentes já é, por si só, um grande fator negativo na formação da referida agência, no entanto, o real problema é: se os critérios de conhecimento e experiência prévia não foram os fatores de escolha, quais foram? A resposta é incerta, pois os envolvidos nas escolhas sempre criarão inúmeras justificativas para o injustificável.

Ainda assim, a atuação posterior da ANAC, ora ineficaz ora auxiliando as empresas reguladas, denota um óbvio indício de captura da mesma, talvez já desde o seu início.

Quanto à ineficácia da mesma, basta lembrar da crise do setor em 2006, conhecido como o “apagão aéreo”<sup>3</sup>. Embora tenha ocorrido, até certo ponto, uma “supervalorização” do papel da ANAC (a qual foi culpada por coisas que estavam além de sua competência), na referida crise, não há como contestar que a falta de preparo dos dirigentes, somado a diversos problemas estruturais influenciou bastante no apagão.

Somada aos problemas acima citados vale também lembrar das acusações de flagrantes ilegalidades e corrupção que atingiram a agência, conforme matéria da revista *Em Discussão* (2010), dentre os quais vale destacar:

As acusações do ex-presidente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) José Carlos Pereira sobre uma suposta tentativa de Denise Abreu (na época, diretora de Serviços Aéreos) de favorecer empresários do setor ao buscar remover da Infraero o controle de carga de dois aeroportos;

A mesma diretora também foi acusada de incitar os empresários a contornarem a decisão do Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac) a respeito da redução do

---

<sup>3</sup> Nome este definido pela imprensa para descrever a situação de extrema precariedade que o setor de aviação atravessava.



tráfego aéreo em São Paulo<sup>4</sup>, além disso, posteriormente, descobriu-se que o irmão da mesma prestava serviços à TAM. Tendo, inclusive, sido nomeado como representante de duas filiais da referida empresa na Suíça;

E, quiçá a acusação mais grave, foi que Denise apresentou à Justiça Federal de São Paulo um documento que comprovaria que a ANAC havia normatizado pousos e decolagens em dias de chuva no aeroporto de Congonhas. A grande questão é que esse documento era apenas um estudo técnico, portanto, sem validade legal. Desconhecendo isso, o tribunal liberou que o aeroporto funcionasse normalmente em dias de chuva. Meses depois aconteceu a tragédia do voo TAM 3054, com a chuva tendo sido considerada um dos fatores que vieram a ocasionar o acidente.

Inclusive, o fator “chuva” é justamente um dos tópicos mais lembrados no relatório final de 2009 elaborado pela Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA). Isto porque, segundo dados extraídos deste relatório, após uma reforma, a pista apresentava diversas deficiências estruturais que acabavam por dificultar sua operação em tempos de chuva. Foram adotadas medidas emergências e paliativas para resolver essa questão, no entanto, o problema, em si, não foi adequadamente corrigido.

O referido relatório é de relevância ímpar pois, não apenas, como é óbvio, traz à tona as causas do acidente, como também auxilia a compreender algumas das flagrantes deficiências estruturais que afligiam o setor como o trecho a seguir indica CENIPA (2009, pág. 16):

O órgão local de controle de tráfego, em vista de sua impossibilidade de avaliar, diretamente, as condições da pista, estabeleceu, como prática a ser adotada pelos controladores, o repasse às aeronaves, em aproximação, das impressões dos pilotos que acabavam de pousar acerca das condições encontradas (...).

Ou seja, embora seja até louvável a atitude de alertar os pilotos que estavam para fazer aterrissagens sobre as impressões daqueles que haviam anteriormente utilizado a pista não é nem necessário dizer o quão pouco técnico é esse procedimento. Certamente funciona como uma atenuante ao problema, mas, de forma alguma, soluciona o problema em questão.

---

<sup>4</sup> A decisão do Conac foi tomada justamente após o acidente do voo TAM 3054 (o qual ocasionou a morte de 199 pessoas além de ter deixado 13 feridos), sendo uma tentativa de resposta a crise do setor. O fato desta decisão supostamente fortalecer a ANAC (para que ela melhor atuasse em proteção dos usuários) enquanto uma de suas diretoras é acusada justamente de favorecer o setor empresarial denota novamente os indícios de captura.

Ou seja, percebe-se uma tendência de empregar soluções paliativas para atenuar os problemas ao invés de efetivamente utilizar técnicas que os resolvessem.

Ao exemplo mostrado anteriormente somam-se diversos outros problemas, dentre os quais é importante destacar alguns que resultam, direta ou indiretamente, da atuação, ou, mais correto seria dizer da omissão, da ANAC. São eles:

A falta de cobrança em relação a uma não-conformidade<sup>5</sup>, ausência da Área de Segurança de Fim de Pista (RESA), em duas faixas das pistas do aeroporto de Congonhas relatada ainda no tempo do DAC.

Acerca desse aspecto é importante salientar que a requisição de tal área se encontra prevista na Convenção sobre Aviação Internacional e, caso não haja o cumprimento da mesma, é previsto que a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) seja informada, de forma a que esta pudesse alertar aos outros países signatários da convenção acerca dos aspectos que fugissem aos padrões internacionais. Nem mesmo esse último procedimento foi respeitado pela agência brasileira, a qual não informou a existência desta “peculiaridade” a OACI.

As obras de recuperação<sup>6</sup> que ocorreram em 2007 em ambas as pistas de Congonhas não foram alvo de inspeção aeroportuária especial. Também não houve nenhum tipo de inspeção formal da pista principal ao término da referida obra.

Oportuno frisar que estes são apenas alguns dos problemas/negligências que estão enumerados no relatório do CENIPA e, é ainda mais relevante lembrar que o aeroporto em pauta não era um minúsculo aeroporto “perdido” nos confins do interior brasileiro. Era “apenas” aquele de maior movimentação no Brasil, ora, se nem mesmo ele era corretamente fiscalizado pela ANAC que dirá aqueles localizados no interior.

Além disso, a fragilidade do setor era tão aparente e extrema que, segundo reportagem veiculada no G1 (2007), o fato de apenas cinco operadores faltarem ao trabalho foi suficiente para desencadear uma série de atrasos e cancelamentos em todo o país.

Uma breve leitura da Lei nº 11.182/05 permite que se entenda o papel da agência na referida crise; dispõe o artigo 2º da referida lei:

---

<sup>5</sup> A não conformidade em questão, inclusive, adveio de outra irregularidade do aeroporto que, a partir de 2002, começou um processo de reformas sem prévia autorização do Diretor-Geral do DAC, tal qual expressamente previsto na Instrução da Aviação Civil 2328-0790.

<sup>6</sup> Estas tinham como intuito, entre outras coisas, melhorar as condições de uso da pista em ocasiões de chuva, no entanto, um dos mais importantes aspectos previstos inicialmente no projeto (o chamado “*grooving*”) não foi implementado.

Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

Ou seja, cabia à ANAC ter fiscalizado a infraestrutura do setor, algo que ela claramente não fez, acarretando no apagão e contribuindo para o acidente. O saldo desta crise, além dos óbvios prejuízos aos usuários (direta ou indiretamente) do setor, foram os pedidos de demissão realizados por diretores da agência<sup>7</sup>, a demissão do então ministro da Defesa (Waldir Pires) e o emblemático mandado de segurança impetrado por deputados federais requerendo a instalação de uma CPI para tratar do apagão.

Já no que diz respeito ao auxílio prestado às empresas reguladas, além do já citado exemplo de favorecimento através da regulação que permitia a aferição da qualidade de serviço pelas próprias empresas reguladas, há também que se falar no favorecimento que ocorreu para as mesmas durante os anos 1970 e 1980.

Sobre tal período dispõe Luiz Guedes da Luz Neto (2014, p. 9-10), em seu artigo “Regulação da Aviação Civil no Brasil: um panorama do setor e o problema derivado da lacuna legislativa do processo de concessão de linhas aéreas”, que:

(...) a regulação funcionou em favor das empresas reguladas, referendando as planilhas de custos e criando barreiras à entrada de novas companhias no setor. O modelo de regulação previa o estímulo à concentração de empresas, o controle de entrada e da definição de linhas, bem como o controle tarifário estrito (preços controlados). Nesse período, a regulação serviu como desestímulo à melhora de eficiência operacional das empresas aéreas, pois, independente da qualidade da gestão, tinham as suas planilhas de custos referendadas, gerando possibilidade de lucro até para as empresas mal administradas. Entretanto, nos anos 1980 houve contenção de receitas em razão do controle da inflação.

Curioso que o motivo para o fim deste favorecimento aos entes regulados teve cunho financeiro, em razão da inflação descontrolada que caracterizou o fim deste período. O aspecto ético fora mais uma vez ignorado. Quanto ao interesse público, este vocábulo e este objetivo não parecem fazer parte do vocabulário das entidades em questão.

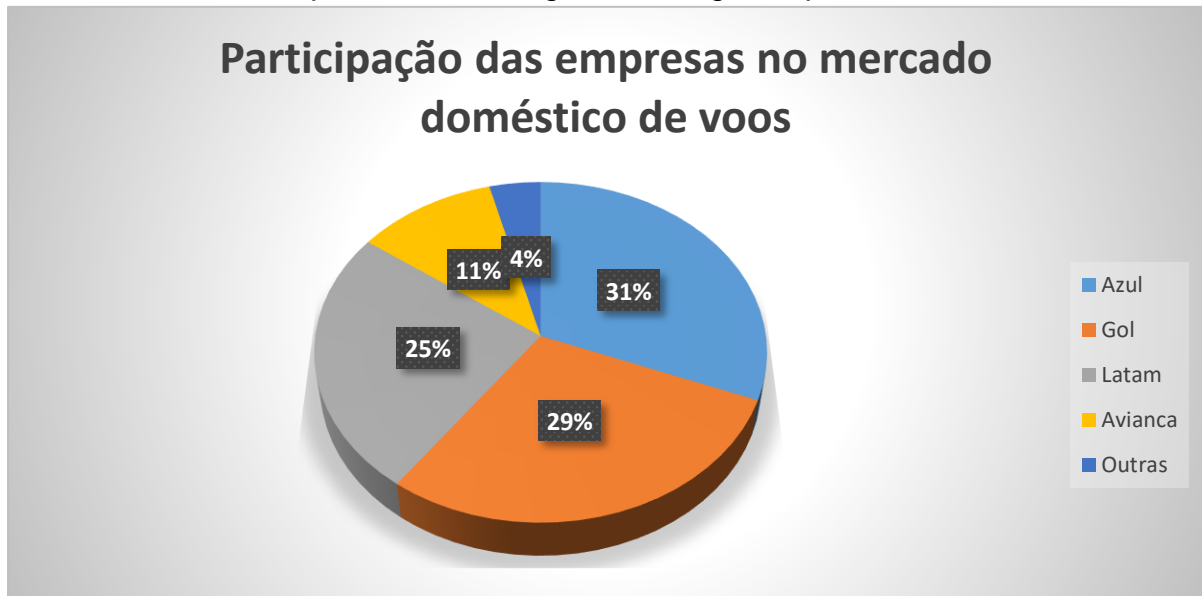
No ano de 2016, segundo o Anuário de Transporte Aéreo 2016 (2017), haviam 15 empresas aéreas brasileiras (destaque para Gol, Latam, Azul e Avianco) enquanto

---

<sup>7</sup> Até outubro daquele ano (2007) todos os membros da direção da ANAC haviam renunciado seus cargos.

havia um total de 92 empresas estrangeiras atuando no território nacional. Números que, segundo o Anuário do Transporte Aéreo 2017 (2018), caíram para 12 e 88, respectivamente, em 2017. Apenas a título de comparação, entre 1945 e 1960, segundo Luiz Guedes da Luz Neto (2014), haviam 34 empresas atuando neste setor.

Trata-se de um número impressionante, isso, no entanto, cai por terra quando se percebe que quatro empresas concentram quase que a totalidade do mercado aéreo doméstico, tal qual se extrai do gráfico a seguir exposto:



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo 2017 (2018, pág. 37)

A ANATEL é outra agência que é constantemente questionada diante das inúmeras reclamações que o setor de telecomunicações recebe. Inclusive a questão de punir as infrações aos direitos dos usuários é, para Luis Alberto Gurgel de Faria (2014), um dos principais meios de se perceber se a agência foi efetivamente capturada ou não.

Segundo o citado autor, tal agência foi responsável por diversos avanços no setor, entre os quais é válido destacar o barateamento e a facilitação do acesso à aparelhos de telefonia fixa e, principalmente, móvel além da criação de diversas normas que passaram a proteger os usuários de tais serviços (portabilidade, acesso a telefonia fixa na área rural, obrigação de instalação de orelhões em locais com mais de cem habitantes, tempo máximo de instalação de linhas fixas, entre outras).

No entanto, apesar de todas essas melhoras, o setor continua sendo, tal qual já dito anteriormente, o campeão de reclamações no Brasil. A situação chegou a ser tão caótica que a revista inglesa *The Economist* (2012) questionou a possibilidade de um blecaute no setor de telecomunicações brasileiro. Isto porque, na época, a

ANATEL havia aplicado uma sanção proibindo a Tim, Oi e Claro de venderem novos chips como forma de coibir as mesmas a realizarem mais investimentos e melhorarem a qualidade de suas respectivas prestações de serviços.

Diante da sanção as empresas conseguiram angariar 20 bilhões de reais que seriam gastos em 2014. Apesar de vultuosa, esta quantia foi considerada insignificante tendo em vista que a ANATEL prevê que seriam necessários 240 bilhões de reais em investimentos para a próxima década.

É justamente neste último aspecto que está a raiz do problema, problemas de infraestrutura que deveriam ser solucionados com prioridade não o são, algo que prejudica não apenas a imagem do modelo regulatório abrindo margem para questionamentos acerca da suposta efetividade do mesmo, como também o usuário dos serviços, de longe a maior vítima dessa história.

A brandura das punições às empresas reguladas é particularmente danosa à imagem das agências; no caso acima citado a proibição foi dessas três empresas venderem novos *chips*, à primeira vista parece algo suficientemente adequado ou será que não? Dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014 elaborada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acrescentam um fator importante a ser considerado, 77,9% dos brasileiros já possuem celular e o utilizam para uso pessoal, ou seja, eles já possuem os *chips* cujas vendas estavam sendo proibidas.

Não deixa de ser uma punição efetiva, não à toa as empresas deram um jeito de cumprir as exigências da Anatel para que pudessem voltar a vender seus *chips*, no entanto ela peca ao não promover, efetivamente, a melhora na prestação do serviço.

Uma situação ainda mais inusitada é a que ocorreu no processo nº 0001910-69.2017.8.17.8230 do Juizado Especial Cível e das Relações de Consumo de Caruaru. Houve a contratação da empresa para realizar a entrega de determinada bagagem, ocorre que tal mala foi extraviada e não chegou ao seu destinatário final.

Uma vez que a falha da empresa era incontestável a mesma buscou a realização de um acordo, no entanto, ofereceu um valor de R\$ 650,00 (seiscentos e cinco reais), algo completamente irrisório face aos objetos que a requerente afirmara ter perdido devido ao extravio da bagagem.

A parte realmente importante de toda esta situação está na decisão do magistrado, o mesmo decidiu com base em uma resolução (nº1432/2006) da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, a qual vincula o valor máximo da

indenização da empresa a 3.000 (três mil) ou 10.000 (dez mil) vezes, respectivamente nos casos de dano ou extravio, o valor coeficiente tarifário vigente na data do pagamento. Importante salientar que o valor deste coeficiente está descrito em outra resolução da ANTT, a de nº 5.826/2018.

O valor máximo que poderia ser pago, segundo o magistrado, alcançava meros R\$ 2.090,79 (dois mil e noventa reais e setenta e nove centavos), quantia completamente irrelevante para uma grande empresa. Em suma, um ressarcimento com este valor não surtirá nenhum efeito como meio de dissuadir uma empresa de ser irresponsável com as bagagens de seus clientes. Destaque também para o fato de tal resolução ter preterido o art. 6, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor. O referido artigo, dispõe justamente sobre os direitos básicos do consumidor sendo um deles justamente o direito a, entre outras coisas, reparação efetiva dos danos patrimoniais.

Ora não é preciso de muito para contemplar a gravidade da presente situação, uma mera resolução elaborada por uma agência reguladora tem, sabe-se lá como, o poder de desprezar e ignorar uma lei, a qual é elaborada por representantes legitimamente eleitos pelo povo. O Brasil, certamente, é uma terra “privilegiada” na qual teorias consagradas (tal qual a clássica pirâmide de Hans Kelsen) não parecem ter qualquer valor prático.

Uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema está fora do escopo do presente trabalho, no entanto, o questionamento é inevitável, quantos casos brasileiros são julgados conforme resoluções de agências reguladoras ao invés de leis? Essa indagação se faz necessária especialmente por se considerar que, “curiosamente”, a decisão em pauta foi extremamente favorável a uma empresa regulada. Será que, se a situação fosse inversa, com a empresa sendo prejudicada devido a um regulamento, ela ocorreria?

Tal qual já anteriormente relatado o CARF foi alvo da operação Zelotes devido a diversas denúncias de corrupção ocorridas no âmbito do mesmo. Num país com uma das mais altas taxas tributárias do mundo e um dos piores retornos para a população, tal qual demonstrado pelo Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade) feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) (2015), é revoltante que aqueles que estão encarregados de julgar os processos administrativos favoreçam de maneira tão descarada determinadas empresas e escritórios.

Entre estas empresas favorecidas vale destacar o Banco Itaú, o qual obteve uma decisão favorável do CARF que o desobrigou a pagar a “bagatela” de vinte e cinco bilhões de reais. Decisão esta tomada em 2017 com o Brasil em uma situação fiscal ainda pior que a atual. Como se isso não fosse o bastante vale também ressaltar que o antigo relator desse processo se trata de ninguém menos que João Carlos de Figueiredo Neto, preso em flagrante no momento em que cobrava a “humilde” quantia de um milhão e meio de um advogado do Itaú.

Apenas a título de curiosidade, essa prisão sequer foi fruto da operação Zelotes, tratando-se na verdade de uma consequência da Operação Quatro-Mãos. Ou seja, mesmo uma investigação de tamanha proporção não pôde coibir as ações ilegais no âmbito do órgão, afirmação feita pelos próprios procuradores da República. Ainda fruto dessa investigação percebeu-se indícios de que o antigo relator não trabalhava sozinho, visto que, supostamente, usava de sua influência para mudar a decisão de outros julgadores em prol de empresas que o houvessem cedido propina.

A existência de tais operações, somada às diversas mudanças que ela provocou no CARF são claros indícios de que a captura ocorreu. A reestruturação do mesmo foi uma forma de evitar que a mesma situação venha a ocorrer novamente; se ela será bem-sucedida apenas o tempo dirá.

O curioso é que, em ambos os casos (tanto das agências quanto do CARF) o interesse público foi preterido em prol de interesses particulares, no entanto, apenas os membros deste último sofreu represálias; as agências permanecem virtualmente inalteradas.

Muito provavelmente esta situação é fruto do costume de apenas se importar com um problema quando ele atinge patamares completamente insustentáveis. Até esse ponto ser alcançado o ditado popular “empurrar com a barriga” parece ser a ordem.

Não à toa é tão difícil forçar uma mudança positiva por parte das agências, levando-se em consideração a forma precária e apressada como as mesmas foram instituídas já seria esperada uma fragilidade ainda maior delas, ainda assim é difícil de acreditar que estas seriam praticamente natimortas.

A falta de apoio popular, os quais nem ao menos se importam com o que as agências fazem, parece já inserir as mesmas na 3ª fase (maturidade) descrita por Bernstein sem ao menos ter passado pelas duas outras fases, isto porque logo de

início houve forte influência política em suas criações o que ocasionou no encurtamento, ou mesmo na não existência, das duas fases iniciais.

Para se perceber o quão evidente é a inserção das agências na 3ª fase é só lembrar dos regulamentos trazidos anteriormente denotando uma óbvia aproximação do ente regulador com os grupos regulados, as medidas de regulação pouco efetivas também acabam por corroborar com essa linha de raciocínio, pois demonstram que a atividade na qual a agência está focando é gerencial e não mais a regulatória.

A situação da ANAC em especial provoca uma visão ainda mais negativa do sistema regulatório, pois a forma como ela foi criada e atua traz à tona a teoria de Stiegler. Isto porque o limitado número de empresas relevantes que atuam no setor, o já citado regulamento favorecendo as mesmas e as indicações políticas dão a entender que o ente regulador já teria nascido capturado.

Não obstante tais desvios, os membros de tais entidades parecem julgar estarem fazendo o certo e adequado. É preciso inclusive destacar o livro “Conselho Administrativo de Recursos Fiscais: 85 anos de imparcialidade na solução dos litígios fiscais” escrito por Ana Luisa Martins. O nome, principalmente no quesito que diz respeito a “imparcialidade” adquire ares de comicidade quando se lembra da operação Zelotes que veio a ocorrer 5 anos depois da publicação do mesmo, felizmente o nome do livro se refere a 85 anos de imparcialidade e não a 90.

São nada menos que 193 páginas de informações sobre o CARF, contendo, tal qual esperado, diversos elogios a si mesmo a um nível de despreendimento da realidade típico do que parece se esperar de comerciais de propaganda e não de um órgão sério e preocupado com o interesse público.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, tendo em vista o que foi apresentado no presente artigo, percebe-se os diversos indícios de captura que vem sendo apresentados tanto pelas agências reguladoras quanto pelo CARF.

Embora ambos possuam mecanismos de proteção que visam evitar a captura eles não aparentam ter sido eficientes contra aqueles que visam deturpar o intuito de tais entes. Os exemplos que o presente artigo tratou deixam esta situação bastante aparente.

A ANATEL gere um setor que, apesar de vir apresentando uma ligeira melhora nos últimos anos, ainda é, um setor bastante problemático e cheio de reclamações dos seus usuários. De acordo com levantamento feito pelo Ministério da Justiça, através do *site* Portal do Consumidor<sup>8</sup>, 43,3% de todas as reclamações realizadas em seu âmbito são justamente contra operadoras de telecomunicações. Um feito e tanto, é verdade, uma pena ele não ser um feito positivo. Não apenas a prestação de serviço ao consumidor é extremamente deficiente (havendo propaganda invasiva e abusiva, desinformação, má atendimento entre tantas outras deficiências e males no suporte ao consumidor) como também há uma precariedade absurda na infraestrutura do setor (ao ponto de ser estimado a necessidade de uma despesa de 240 bilhões na próxima década para tratar do problema).

Já a ANAC demonstra padecer do mesmo problema, talvez até mesmo desde a sua origem. A forma pela qual ela foi criada, ainda mais atrapalhada e suspeita do que o normal para as agências reguladoras brasileiras (se é que isso é possível), sem a menor preocupação quanto à qualidade técnica de seus dirigentes torna fácil de entender o porquê desse setor também não ter atendido às expectativas da população no que diz respeito à qualidade (novamente, tanto em relação a prestação do serviço em si quanto da infraestrutura do setor).

Ambas as agências não vêm obtendo êxito em suas funções de regularem seus respectivos setores em prol do interesse público. Suas ações, muitas vezes impensadas, acabam por produzirem efeitos fúteis nas empresas tendo todo seu peso repassado sobre o consumidor (tal qual o caso da desobrigação das companhias

---

<sup>8</sup> Ferramenta semelhante ao mais conhecido e tradicional “Reclame Aqui”. Objetiva, assim como o site anteriormente citado, atuar como intermediário nos conflitos entre consumidores e empresas/empresários.

aéreas de transportarem as bagagens gratuitamente, onde apenas o consumidor foi prejudicado).

Focar nas atitudes punitivas irremediavelmente acaba refletindo no consumidor, uma vez que o prejuízo que as empresas tiveram devido a punições e multas é, eventualmente, repassado a aquele que utiliza de seus serviços. Algo que, obviamente, não é, ou ao menos não deveria ser, a intenção das agências reguladoras.

O CARF também não deixa barato e conseguiu, de certa forma, provar ainda mais escancaradamente a ineficiência da interferência do Poder Público no mercado de maneira geral.

Apesar de ser, de longe, o mais velho (ao menos quando se considera a origem tratada no livro publicado pelo órgão) entre as entidades neste trabalho tratadas é também aquele mais problemático quanto à proteção do interesse público.

Tal qual demonstrado no presente artigo o CARF, mesmo quando age legitimamente, utiliza de sua função de maneira incoerente. Valendo-se de seu infame Voto de Minerva, o mesmo realizou quase a totalidade de seus julgamentos de forma que acabou por ser prejudicial ao contribuinte, por outro lado, grandes empresas, tal qual o Itaú, são poupadas do pagamento de tributos bilionários por meio de decisões que são, na melhor das hipóteses, suspeitas e, na pior, uma demonstração escancarada e sem qualquer pudor da inconsequência e corrupção que permeiam as atitudes de seus membros.

Não pode se olvidar da “coragem” de tais membros, ainda que diante de uma das maiores investigações já realizadas no país estes não deram o braço a torcer e continuaram não apenas aceitando como também buscando o suborno. Sem sombras de dúvidas é “louvável” tamanha iniciativa e sentimento “empreendedor”. É até difícil de imaginar como, diante de tantos afazeres “legais” e “éticos”, houve tempo para a produção de um livro de autoelogios. Realmente impressionante as formas como os membros do CARF gerem seus respectivos encargos.

Em resumo, percebe-se que nem as agências reguladoras e muito menos o CARF vêm cumprindo efetivamente suas obrigações algo que, sem dúvidas, ajuda a compreender o caos e o descaso que caracterizam diversos setores brasileiros.

Enquanto o interesse particular manter o interesse público em segundo plano não há qualquer expectativa de melhora significativa em qualquer desses setores

regulados, pelo contrário, a regulação passará a servir em prol dos regulados tal qual anteriormente demonstrado pelas teorias da captura já tratadas neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do. **Cálculo do IRBES: (Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade)**. 2015.

Disponível em:

<<http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf>>.

Acesso em: 11 nov. 2018

ANDREOLLA, Ana Paula. **Telecomunicações lideram ranking de reclamações em portal de defesa do consumidor**. 2018. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/telecomunicacoes-lidera-ranking-de-reclamacoes-em-portal-de-defesa-do-consumidor.ghtml>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

**Anuário do Transporte Aéreo 2016**, volume único, 1ª edição, Agência Nacional de Aviação Civil

**Anuário do Transporte Aéreo 2017**, volume único, 1ª edição, Agência Nacional de Aviação Civil

BRASIL. **Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº. 10.233, de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de InfraEstrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htm)>. Acesso em: 07 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm)>. Acesso em: 07 mai. 2018.

BRASIL. ANAC. **Resolução nº 372, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre as regras para a aferição, a fiscalização e a apresentação dos resultados dos Indicadores de Qualidade de Serviço - IQS, do Plano de Qualidade de Serviços -

PQS e do Relatório de Qualidade de Serviço - RQS pelas Concessionárias de Serviço Público de Infraestrutura Aeroportuária. Disponível em: <[http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2015/resolucao-no-372-de-15-12-2015/@\\_@display-file/arquivo\\_norma/RA2015-0372%20-%20Compilada%20at%C3%A9%20RA2017-0453.pdf](http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2015/resolucao-no-372-de-15-12-2015/@_@display-file/arquivo_norma/RA2015-0372%20-%20Compilada%20at%C3%A9%20RA2017-0453.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2018.

BRASIL. ANATEL. **Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015**. Aprova o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2015/829-resolucao-654>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. ANTT. **Resolução nº 1432, de 26 de abril de 2006**. Estabelece procedimentos para o transporte de bagagens e encomendas nos ônibus utilizados nos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros e para a identificação de seus proprietários ou responsáveis, e dá outras providências. Disponível em: <[http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/2432/Resolucao\\_n\\_\\_1432.html](http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/2432/Resolucao_n__1432.html)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. ANTT. **Resolução nº 5.826, de 29 de junho de 2018**. Autoriza o reajuste do coeficiente tarifário do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros. Disponível em: <[http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28166168/do1-2018-07-02-resolucao-n-5-826-de-29-de-junho-de-2018-28166144](http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28166168/do1-2018-07-02-resolucao-n-5-826-de-29-de-junho-de-2018-28166144)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. **LEI Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9986.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria MF Nº 153 (2018)**. Disponível em: <<http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/boletim-de-servicos-carf/portarias-do-mf-de-interesse-do-carf-2018/portaria-mf-153-regimento-interno-do-carf.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2018

Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos - CENIPA et al. **RELATÓRIO FINAL A - Nº67/CENIPA/2009**. [S.l.]. 2009. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/arquivos/RF3054.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

Economist. **THE NEXT big blackout? A swamped mobile-phone network could choque Latin America's biggest economy**. São Paulo, 2012. Disponível em: <[www.economist.com/node/21560271](http://www.economist.com/node/21560271)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

ESTRADA, Roberto Duque. **O dilema do Carf: o voto de qualidade ou a qualidade do voto?**. 2018. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2018-set-12/consultor-tributario-dilema-carf-voto-qualidade-ou-qualidade-voto#\\_ftn4](https://www.conjur.com.br/2018-set-12/consultor-tributario-dilema-carf-voto-qualidade-ou-qualidade-voto#_ftn4)>. Acesso em: 19 set. 2018.

FARIA, Luis Alberto Gurgel. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. In: FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Fernando Quadros da (Coordenadores). **Agências Reguladoras no Direito Brasileiro: Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FRAZÃO, Felipe. **Corrupção: Zelotes denuncia dois em caso de R\$ 25 bilhões**. 2016. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/corruptao-zelotes-denuncia-dois-em-caso-de-r-25-bilhoes/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

FRAZÃO, Felipe. **Operação Zelotes não intimidou corruptos do Carf, diz MP**. 2016. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/operacao-zelotes-nao-intimidou-corruptos-no-carf/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

G1. Veja o histórico do caos aéreo no país. **G1**, 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,MUL16123-5598,00-VEJA+O+HISTORICO+DO+CAOS+AEREO+NO+PAIS.html>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

GAMA, Paulo Calmon. O fenômeno da captura das agências reguladoras - federalização indevida de causas judiciais relacionadas aos setores regulados. **Revista CEJ**, América do Norte, v. 8, n. 26, p. 63-68, set. 2004.

SECRETÁRIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (SENACON). **BALANÇO CONSUMIDOR.GOV.BR 2017**. 2018. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

SOB denúncias, direção da Anac pediu demissão em 2007. **Em discussão!**, Brasília, v. 1, n. 5, p. 15, nov. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO – IBTP et al. **Cálculo do IRBES**. Disponível em: <<http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA et al. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 17.

Janaína Nicolau de ANDRADE, Hadassah Laís de Souza SANTANA, Nilson José FRANCO JÚNIOR. As possíveis transformações no conselho administrativo de recursos fiscais. **Revista Jurídica - Unicuritiba**, Curitiba, v. 04, n. 45, p. 534-564, 2016.

Juizado Especial Cível e das Relações de Consumo de Caruaru - Turno Tarde - 12:00h às 18:00h. PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL. **Processo nº 0001910-69.2017.8.17.8230**. DEMANDANTE: DILENE FERNANDES DE ALMEIDA DEMANDADO: VIACAO ITAPEMIRIM S.A.. Juiz de Direito: Eurico Brandão de Barros Correia. CARUARU, 21 de agosto de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEME, Cristiano; SANTI, Eurico Marcos Diniz de; HOFFMAN, Susy Gomes. **O voto de qualidade em números**. JOTA, 12/8/2016. Disponível na internet: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/observatorio-carf-o-voto-de-qualidade-em-numeros-12082016>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicada**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

LUZ NETO, Luiz Guedes da. **Agências Reguladoras: Uma promessa não realizada contra o risco da captura**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2016.

LUZ NETO, Luiz Guedes da. **Regulação da Aviação Civil no Brasil: um panorama do setor e o problema derivado da lacuna legislativa do processo de concessão de linhas aéreas**. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=04dfa78991b5140d>>. Acesso em: 21 novembro 2018.

Martins, Ana Luísa. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais: 85 anos de imparcialidade na solução dos litígios fiscais** / Ana Luísa Martins. - Rio de Janeiro: Capivara, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NASCIMENTO, Bárbara. **Carf decide a favor do Itaú em processo de R\$ 25 bi de impostos**. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/carf-decide-favor-do-itaú-em-processo-de-25-bi-de-impostos-21186804>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho. O modelo norte-americano de agências reguladoras e sua recepção pelo direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 157-176, 2009.

**Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores** 2014/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 102 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf>>. Acesso em 10 out. 2018.

REUTERS. **Carf suspende julgamento bilionário da fusão do Itaú com Unibanco**. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/carf-suspende-julgamento-bilionario-da-fusao-do-itaú-com-unibanco/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.



STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. *In*: MATTOS, Paulo. **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004.