



**Autor**  
Flávio de Araújo Willeman

# RESPONSABILIDADE CIVIL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

**Prefácio**  
*Marcos Juruena Villela Souto*

4ª edição revista, ampliada e atualizada de acordo  
com as Leis nºs 13.848/19 e 13.784/19

**Área específica**  
DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Áreas afins**  
DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO.

**Público-alvo/consumidores**  
ALUNOS EM GERAL E ADVOGADOS QUE MILITAM  
NA ÁREA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E  
REGULATÓRIO.

**FORMATO:** 14,5 × 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 1000XXXX

As agências reguladoras surgiram no Direito brasileiro como instrumento importante para efetivação de um modelo novo de gestão da Administração Pública, tendo como escopo uma atuação técnica, sem injunções políticas, para, ponderando custos e benefícios, fiscalizar, normatizar e julgar conflitos de interesses nas relações atinentes aos serviços públicos concedidos ou de atividades econômicas de interesse geral.

Por ser novidade, a chance de danos decorrentes dessa atividade de risco faz surgir a necessidade de lançar um olhar mais crítico sobre as formas de atuação das agências, de modo a cotejá-las com as modalidades de responsabilização das pessoas jurídicas de direito público, notadamente o dever de indenizar por atos de regulação normativa, executiva e judicante.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

W699r Willeman, Flávio de Araújo  
Responsabilidade civil das agências reguladoras / Flávio de Araújo Willeman.  
4. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2020.  
254p.; 14,5cm x 21,5cm  
  
ISBN: 978-85-450-0725-8  
  
1. Direito administrativo. 2. Direito regulatório. I. Título.  
  
CDD: 341.3  
CDU: 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

WILLEMANN, Flávio de Araújo. *Responsabilidade civil das agências reguladoras*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 254p. ISBN 978-85-450-0725-8.

**Flávio de Araújo Willeman** é Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Advogado. Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes. Doutorando em Direito na Universidade Federal Fluminense – UFF (Programa PPGDIN – Direitos, Instituições e Negócios). Professor dos cursos de pós-graduação da FGV, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ e da Escola Superior de Advocacia Pública do Estado do Rio de Janeiro – ESAP. Desembargador Eleitoral do TRE-RJ – Biênio 2014-2016.

PREFÁCIO	
<b>Marcos Juruena Villela Souto</b> .....	15
NOTA DO AUTOR À 4ª EDIÇÃO.....	17
NOTA DO AUTOR À 3ª EDIÇÃO.....	19
NOTA DO AUTOR À 2ª EDIÇÃO.....	21
INTRODUÇÃO .....	23
CAPÍTULO 1	
RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO POR AGÊNCIAS REGULADORAS.....	33
1.1 Noções preliminares .....	33
1.2 A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público.	34
1.3 O Código Civil de 2002 e a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público .....	47
1.4 Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público em razão de omissões administrativas.....	48
1.5 Prescrição .....	59
1.6 A função regulatória estatal exercida pelas agências reguladoras.	66
1.7 As principais características das agências reguladoras .....	70
1.7.1 Conceito, origem, forma de criação e regime jurídico das agências reguladoras.....	71
1.8 Conclusões parciais .....	80
CAPÍTULO 2	
A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS POR ATOS ORIUNDOS DA REGULAÇÃO EXECUTIVA.....	83
2.1 Noções preliminares .....	83
2.2 A regulação executiva e a responsabilidade civil das agências reguladoras por atos ilícitos.....	84
2.3 A responsabilidade civil das agências reguladoras pela edição de atos regulatórios executivos de fiscalização, consentimento e sanção de polícia administrativa.....	86
2.3.1 Responsabilidade civil das agências reguladoras por consentimento regulatório de polícia administrativa .....	95
2.3.2 Responsabilidade civil das agências reguladoras por fiscalização regulatória de polícia administrativa .....	100
2.3.3 Responsabilidade civil das agências reguladoras por sanção regulatória de polícia administrativa .....	102
2.4 Responsabilidade civil das agências reguladoras por atos relacionados à delegação da execução de serviços públicos a particulares .....	106
2.4.1 Atos regulatórios e atos do poder concedente – Distinção e competências .....	106
2.4.2 Responsabilidade civil das agências reguladoras por atos regulatórios relacionados à modelagem .....	110
2.4.3 Responsabilidade civil das agências reguladoras por atos praticados no procedimento licitatório .....	112
2.4.4 Responsabilidade civil das agências reguladoras decorrente da celebração e execução dos contratos de concessão e permissão de serviços públicos.....	114

2.4.4.1	A responsabilidade civil das agências reguladoras por “culpa” <i>in eligendo</i> e <i>in vigilando</i> – A questão da ausência de fiscalização do segmento regulado .....	115
2.4.5	Responsabilidade civil das agências reguladoras em razão de serviços públicos executados em regime privado, mediante autorização .....	129
2.5	Responsabilidade civil das agências reguladoras por atos de intervenção sobre o ordenamento econômico.....	131
2.5.1	A responsabilidade civil das agências reguladoras por atos regulatórios de planejamento econômico, de fomento público, e por ato que impõe tabelamento ou controle de preços.....	135
2.5.1.1	O dever de indenizar em razão de falha no planejamento econômico.....	137
2.5.1.2	O dever de indenizar decorrente da regulação do fomento público.....	144
2.5.1.3	O dever de indenizar decorrente de ato regulatório que imponha tabelamento ou controle de preços .....	151
2.5.2	O dever de indenizar no sistema de regulação cooperativa entre as agências reguladoras federais e as agências reguladoras estaduais e municipais – Inovação da Lei Federal nº 13.848/2019..	162
2.6	Conclusões parciais .....	165

### CAPÍTULO 3

RESPONSABILIDADE CIVIL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS POR ATOS DE REGULAÇÃO NORMATIVA ..		169
3.1	Noções preliminares .....	169
3.2	Função regulatória normativa .....	169
3.4	Responsabilidade civil das agências reguladoras por atos de regulação normativa .....	178
3.4.1	Responsabilidade civil das agências reguladoras por ato de regulação normativa lícito.....	181
3.4.2	Responsabilidade civil das agências reguladoras por omissão de regulação normativa .....	184
3.5	O dever de indenizar das agências reguladoras por ordem regulatória de polícia administrativa .....	188
3.6	Conclusões parciais .....	190

### CAPÍTULO 4

RESPONSABILIDADE CIVIL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS POR ATO DE REGULAÇÃO JUDICANTE.....		193
4.1	Noções preliminares .....	193
4.2	A função julgadora das agências reguladoras .....	193
4.3	O método de julgamento de conflito de interesses perante as agências reguladoras – Conciliação, mediação e arbitragem administrativa .....	196
4.4	Termo de ajustamento de gestão nas concessões. Método alternativo de composição de conflitos. Possibilidade de conversão das sanções administrativas pecuniárias em investimentos .....	200
4.4.1	Ausência do dever vinculado de sancionar. Possibilidade de realização de termo de ajustamento de gestão.....	202
4.4.2	Impossibilidade de celebração de TAG sem processo administrativo regulatório. Requisitos para sua celebração .....	204
4.4.3	Ausência de um dever de sancionar por parte das agências reguladoras. Requisitos para celebração do TAG.....	205
4.5	Responsabilidade civil das agências reguladoras por ato de regulação judicante .....	211
4.5.1	Responsabilidade civil das agências reguladoras por omissão ou atraso na regulação judicante .....	214
4.6	Conclusões parciais .....	215

CAPÍTULO 5

RESPONSABILIDADE CIVIL DOS DIRIGENTES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS .....	217
5.1 Noções preliminares .....	217
5.2 A conduta culposa ou dolosa do dirigente.....	218
5.3 O direito regressivo – A discussão sobre a possibilidade de denúncia da lide .....	221
5.4 Responsabilidade solidária dos diretores e das agências reguladoras? .....	226
5.5 Conclusões parciais .....	235
 CONCLUSÕES FINAIS.....	 237
 REFERÊNCIAS.....	 243