FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Regulação, deferência e judicialização: os limites de intervenção do Judiciário na autonomia regulatória

Mateus de Farias Klein

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de [31.01.2025]

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

1.1 Tema e Contextualização

O Poder Executivo, por sua atuação própria ou por meio das agências reguladoras, desempenha um papel essencial na estrutura econômica e jurídica do Brasil, mas sua autonomia e o alcance de suas decisões normativas são frequentemente questionados. O debate entre reserva legal e reserva de regulação influencia diretamente sua capacidade de atuar, afetando a segurança jurídica, a previsibilidade das normas e a estabilidade do mercado. Ao mesmo tempo, a crescente participação do Poder Judiciário na revisão de atos regulatórios levanta desafios sobre como manter a independência das agências sem comprometer o controle legal necessário.

Esta pesquisa busca compreender de que forma a regulação conduzida pelas agências reguladoras se insere no debate entre reserva de lei e reserva de regulação, e quais são os limites do controle judicial sobre suas decisões, analisando os impactos dessas interações na estabilidade regulatória e na previsibilidade do mercado.

1.2 Questão Central de Pesquisa

Qual é o alcance da autonomia normativa das agências reguladoras no Brasil e até que ponto o controle judicial pode influenciar sua capacidade de decisão sem comprometer a segurança jurídica e a previsibilidade regulatória?

1.3 Modelo de Pesquisa

A pesquisa adotará o modelo de Resolução de Problema, com foco na análise dos impactos do controle judicial sobre a autonomia das agências reguladoras e na formulação de diretrizes para garantir um equilíbrio entre segurança jurídica e autonomia regulatória. O estudo abordará decisões judiciais relevantes, análise doutrinária e comparações internacionais, de modo a sugerir critérios para um controle judicial adequado dos atos regulatórios.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

A pesquisa se estrutura a partir da seguinte sequência lógica de exposição, considerando a contextualização fática, o referencial teórico-normativo, a abordagem analítica e as recomendações finais.

Contextualização fática

[Q1] Qual a distinção entre reserva legal e reserva de regulação na teoria do Direito Administrativo?

• [F1.1] Análise conceitual e histórica da reserva legal e reserva de regulação. (BONFADINI, 2021; SILVEIRA, 2022)

• [F1.2] Aplicação prática no direito administrativo brasileiro. (MARQUES NETO et al., 2023)

[Q2] Como o STF e o STJ têm interpretado a competência normativa das agências reguladoras?

• [F2.1] Levantamento jurisprudencial das decisões recentes do STF e STJ. (NOBRE JUNIOR, 2021)

• [F2.2] Impactos dessas decisões na segurança jurídica e previsibilidade regulatória. (DOURADO, 2021)

[Q3] Quais são os limites do controle judicial sobre a regulação exercida por entidades reguladoras?

• [F3.1] Parâmetros de controle judicial no Brasil. (CARVALHO, 2022)

• [F3.2] Análise de casos concretos. (SILVEIRA, 2022)

Referencial teórico-normativo

[Q4] Como ocorre esse controle em outros países com modelos regulatórios consolidados?

• [F4.1] Comparação com o modelo regulatório dos EUA e a doutrina Chevron. (JORDÃO, 2024)

• [F4.2] Análise de sistemas regulatórios do Reino Unido e da União Europeia. (SAMPAIO, 2024)

[Q5] Quais os impactos do controle judicial sobre a estabilidade regulatória no Brasil?

• [F5.1] Reflexos da atuação judicial sobre a autonomia das agências reguladoras. (COUTINHO & ADAMI, 2024)

• [F5.2] Efeitos no ambiente de negócios e na regulação econômica. (MONTEIRO, 2024)

Abordagem analítica

[Q6] De que forma a revisão judicial de atos regulatórios influencia a previsibilidade, a segurança jurídica e a estabilidade do mercado?

• [F6.1] Estudo de impacto econômico e social das decisões judiciais sobre regulação. (SAMPAIO, 2024)

• [F6.2] Análise da deferência judicial e da confiança na regulação estatal. (JORDÃO, 2024)

[Q7] Quais os limites do controle judicial sobre decisões regulatórias para garantir a segurança jurídica e a estabilidade do mercado?

• [F7.1] Debate sobre ativismo judicial e segurança jurídica. (SILVEIRA, 2022)

• [F7.2] Recomendações para harmonização entre regulação e controle judicial. (DOURADO, 2021)

Recomendações finais

[Q8] Como o controle judicial dos atos regulatórios pode afetar a autonomia das agências e a previsibilidade das normas?

• [F8.1] Propostas para fortalecer a previsibilidade das decisões regulatórias. (COUTINHO & ADAMI, 2024)

• [F8.2] Recomendações para um modelo de controle judicial equilibrado. (SAMPAIO, 2024)

A pesquisa será fundamentada em bibliografia e jurisprudência relevante ao tema.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

3.1 Por que o trabalho é relevante e a quem se destina?

A pesquisa é relevante para diversos atores do mundo jurídico e acadêmico, incluindo magistrados, advogados, reguladores, gestores públicos, legisladores e acadêmicos do Direito Administrativo e Econômico. Com o aumento do protagonismo das agências reguladoras no Brasil, a definição de seus limites normativos e o controle judicial sobre seus atos se tornam temas fundamentais para garantir um ambiente regulatório eficiente e previsível.

Aos magistrados e operadores do direito, a pesquisa oferecerá subsídios teóricos e empíricos para embasar decisões e interpretações sobre a atuação regulatória, contribuindo para um entendimento mais técnico e previsível do tema. Para as agências reguladoras, o estudo ajudará a estabelecer diretrizes mais claras para a edição de normas e a defesa de sua autonomia técnica. Aos legisladores, fornecerá elementos para eventuais ajustes normativos, a fim de delimitar os papéis do Executivo, das agências e do Judiciário. Já para a academia, o trabalho contribuirá para um aprofundamento teórico sobre a reserva legal e a reserva de regulação, um debate essencial no Direito Público contemporâneo.

3.2 Qual a utilidade prática e o componente de inovação?

A utilidade prática desta pesquisa reside na formulação de parâmetros objetivos para o controle judicial dos atos regulatórios, de modo a evitar excessos tanto da regulação quanto da interferência judicial, garantindo segurança jurídica e previsibilidade no ambiente econômico. A proposta inovadora está na abordagem comparativa do modelo brasileiro com sistemas regulatórios consolidados, como o norte-americano e europeu, analisando como a superação da doutrina Chevron pode influenciar o Brasil.

Além disso, a pesquisa trará recomendações fundamentadas para uma melhor delimitação da reserva de regulação, incorporando conceitos como a deferência judicial qualificada e a necessidade de revisão regulatória periódica para garantir que normas editadas pelas agências sejam compatíveis com os princípios da legalidade e proporcionalidade.

3.3 Como pode transformar a realidade?

Este estudo poderá transformar a realidade regulatória e judicial ao sugerir mecanismos para a consolidação de um modelo de deferência judicial equilibrado, que respeite tanto a expertise técnica das agências quanto os limites constitucionais da regulação. Algumas sugestões objetivas incluem:

- Criação de critérios normativos para a deferência judicial: Propor parâmetros claros para que os tribunais possam avaliar até que ponto devem deferir às interpretações normativas das agências, reduzindo o risco de decisões conflitantes e arbitrárias.
- Revisão do arcabouço normativo das agências reguladoras: Apontar ajustes normativos necessários para aumentar a transparência e a segurança jurídica na atuação regulatória, evitando interpretações divergentes sobre o alcance da reserva de regulação.
- Capacitação de magistrados e reguladores: Desenvolver recomendações para programas de formação e aperfeiçoamento de magistrados e reguladores, visando maior compreensão da atividade regulatória e seus impactos.
- Promoção de um ambiente mais seguro para investimentos: Ao reduzir a incerteza regulatória e o ativismo judicial desmedido, o estudo pode contribuir para um cenário mais previsível e atrativo para investimentos em setores regulados.
- Maior articulação entre Poderes: Estabelecer diretrizes que promovam uma interlocução mais eficiente entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário na definição de regras regulatórias, minimizando conflitos e sobreposições de competência.

Dessa forma, a pesquisa não apenas contribuirá para um melhor entendimento do papel das agências reguladoras e do controle judicial sobre suas decisões, mas também terá impacto direto na formulação de políticas públicas, na estabilidade econômica e no aprimoramento da governança regulatória no Brasil.

A pesquisa contribuirá para: (i) Estabelecimento de parâmetros para a distinção entre reserva de lei e reserva de regulação no Brasil; (ii) Delimitação dos limites do controle judicial, evitando interferências indevidas na autonomia das agências; (iii) Aprimoramento do ambiente regulatório, promovendo maior segurança jurídica para investidores e operadores do Direito**.**

4. **Familiaridade com objeto da pesquisa**

O pesquisador é advogado atuante na área de direito administrativo, contratações públicas e regulação. Atuou em procuradorias municipais, tendo exercido funções de elaboração de projetos de lei e demais atos normativos.

Atua na estruturação de projetos de infraestrutura, onde convive diariamente com setores regulados, que possuem relevância com impactos jurídicos e econômicos.

O viés do pesquisador pode ser colocado como quem defende menor interferência Estatal na atuação privada, sendo a mutação e adaptabilidade das relações itens fundamentais em relações de longo prazo, como os contratos firmados em setores regulados.

5. **Bibliografia preliminar**

ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. *Controle da Atividade Normativa das Agências Reguladoras*. 1. ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2013

BONFADINI, Paulo André Espirito Santo. *O poder normativo autônomo das Agências Reguladoras: Critérios e Controles*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. *A deferência judicial redimida*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 139-172, jan./abr. 2023. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.88639

CARVALHO, Luciana Luso de. *As agências reguladoras federais de serviços públicos e o controle do Tribunal de Contas de União*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

COUTINHO, Diogo R.; ADAMI, Mateus Piva. O fim de Chevron e o futuro da regulação no Brasil. JOTA, 16 jul. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/. Acesso em: 10 de dezembro de 2024.

DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e regulação:* reflexões para um direito administrativo do século XXI. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023

DOURADO, Guilherme Afonso. *O controle da função normativa das agências reguladoras pelo TCU:* uma análise pela perspectiva da legitimação da regulação normativa pelo processo. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021

JORDÃO, Eduardo. *A sobrevida da deferência pós-Chevron*. *Int. Públ. – IP*, Belo Horizonte, ano 26, n. 148, p. 171-195, nov./dez. 2024

JORDÃO, Eduardo. *Chevron é mais do que 'apenas OK', Zé!*. JOTA, 23 jan. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/. Acesso em: 19 de setembro de 2024

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockman; GUERRA, Sérgio. *Dinâmica da regulação. Estudo de casos da jurisprudência* brasileira: a conivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2023.

MONTEIRO, Vera. Suprema Corte dos EUA revoga Doutrina Chevron: entenda as implicações. Exame, 9 jul. 2024. Disponível em: https://exame.com/. Acesso em: 10 de dezembro de 2024.

MOTA, Clara; KIRA, Beatriz; SAITO, Carolina; LEVY, Mariana; PIMENTA, Raquel. Judiciário e regulação: superação da doutrina Chevron reverbera no Brasil? JOTA, 19 set. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/. Acesso em: 10 de dezembro 2024

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *O controle jurisdicional da função normativa das agências reguladoras*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SAMPAIO, Patrícia. Superação da doutrina Chevron e a legitimidade do ato administrativo: limite de revisão judicial numa perspectiva comparada. JOTA, 27 ago. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/. Acesso em: 10 de dezembro de 2024

SILVA, Fernando Quadros da. *Controle judicial das agências reguladoras*: aspectos doutrinários e jurisprudenciais. 1. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014

SILVEIRA, Phillipe. *O Controle Judicial das Agências Reguladoras*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

6. Cronograma de execução

	2024			2025												
Atividade	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Horas
Revisão bibliográfica																60h
Pré-Projeto Pesquisa																60h
Pesquisa e estudos de jurisprudência																40h
Confirmação do Tema de Pesquisa e estrutura do projeto																20h
Elaboração Preliminar da Estrutura																20h
Redação dos Capítulos																260h
Redação Introdução e Conclusão																60h
Revisão textual																30h
Formatação																10h
Entrega																n/a