

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, REGULAÇÃO E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DÉBORA DIAS THOMÉ**

**DEFERÊNCIA JUDICIAL:**  
**UM ESTUDO EMPÍRICO NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**  
**SOBRE O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

**BRASÍLIA – DF**  
**2025**

**DÉBORA DIAS THOMÉ**

**DEFERÊNCIA JUDICIAL:  
UM ESTUDO EMPÍRICO NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
SOBRE O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento

**BRASÍLIA – DF  
2025**

**DÉBORA DIAS THOMÉ**

**DEFERÊNCIA JUDICIAL:**

**UM ESTUDO EMPÍRICO NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
SOBRE O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito e Políticas Públicas

Aprovada em: 17/12/2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento (Orientadora)  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Dr. Vanice Regina Lírio do Valle  
Universidade Federal de Goiás - UFG

## **AGRADECIMENTOS**

O resultado de um trabalho jamais é solitário, pois sempre se constrói com o apoio generoso de muitos, tampouco é imediato, pois traz consigo o esforço de longos períodos de dedicação.

A Deus, meu guia, cuja luz conduz toda minha existência.

À professora Roberta Simões Nascimento, pelo permanente incentivo à busca de excelência deste trabalho.

Aos professores Henrique Araújo Costa, Alexandre Araújo Costa e Fernanda de Carvalho Lage, pelos valiosos ensinamentos.

A Milton Lopes Sobrinho Júnior, meu marido, pela força e parceria nos desafios deste e de outros muitos desafios da vida.

A Gabriel e William, meus filhos, pela compreensão diante de minhas ausências e por tornarem minha vida repleta de alegria.

A Júlia e Roberto, meus pais, pelo exemplo de integridade, persistência e determinação e pelo constante apoio e sustentação.

À Isabela Gonçalves Taveira, minha irmã do coração, e a Rodolfo Dias Thomé, meu irmão, pela presença constante e amizade insubstituível.

A Vitor Fernando Gonçalves Cordula, Tayanna Chaves Lago, Janaina Berno Lopes Werneck Lima e Victor Benigno Porto, meus companheiros de curso, pela convivência e diálogos que ampliaram meus horizontes acadêmicos e pessoais.

“Somos anões nos ombros de gigantes”

— Bernardo de Chartres

## RESUMO

THOMÉ, Débora Dias. **Deferência Judicial: um estudo empírico no âmbito do STF sobre o controle das agências reguladoras**. 175 fls. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

A pesquisa analisa a deferência judicial conferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) às decisões das agências reguladoras federais no exercício de suas competências de regulação técnico-setorial. O objetivo é descrever a realidade da jurisprudência, desenvolvendo uma pesquisa empírica quantitativa e qualitativa, realizada a partir da análise de acórdãos publicados que tenham como questão principal o controle judicial de atos, normas e decisões daquelas entidades. A questão que se coloca é: há na jurisprudência uma predisposição à deferência? Nesse contexto, a partir dos parâmetros conceituais desenvolvidos no primeiro capítulo, a deferência judicial foi entendida como um poder-dever de autocontenção qualificado pelo respeito institucional do judiciário a outras entidades, em harmonia com os parâmetros democráticos do ordenamento jurídico brasileiro. O segundo capítulo concentrou-se no estudo das agências reguladoras com foco no controle judicial de sua atuação. A última parte da dissertação foi dedicada à concretização da pesquisa empírica. A princípio, foi montada uma base de dados bruta a partir da seleção de processos em que as agências participaram da relação jurídico-processual. Na sequência, acrescentou-se acórdãos que possuíam elementos discursivos indicadores da presença ou da ausência de deferência. A aplicação de recortes metodológicos (processos autuados entre 5/10/2010 e 5/10/2024 nos quais houve julgamento de mérito da questão principal por acórdão publicado), originou uma base de dados líquida. Os acórdãos selecionados foram classificados em deferentes, interferentes e alheios à regulação técnico-setorial. Considerou-se três situações como deferência: a manutenção da atuação das agências, a preservação do juízo técnico das agências e a presença de expresse discurso deferencial. As situações opostas foram definidas como hipóteses de interferência. Por sua vez, quando o litígio foi decidido desconsiderando a agência reguladora ou sua atuação regulatória, era classificado como alheio à regulação técnico-setorial. O resultado revelou a predominância de decisões deferentes. Constatou-se ainda que os julgados foram precedidos de fiscalização judicial e acompanhados de justificativas para intervir ou não nas escolhas do agente regulador. Assim, os dados evidenciaram que a decisão judicial deferente do STF não implica na abdicação do controle jurisdicional e nem decorre de uma concordância automática ou obrigatória com regulação promovida pelas agências. É resultado de um juízo de autocontenção ponderado, que preserva a atuação daquelas entidades sem afastar a fiscalização da juridicidade de seus atos, normas e decisões. Trata-se, na verdade, de uma forma de equilíbrio entre o controle judicial e a preservação da autonomia e autoridade das agências reguladoras.

**Palavras-chave:** Deferência Judicial; Supremo Tribunal Federal; agências reguladoras; pesquisa empírica.

## ABSTRACT

THOMÉ, Débora Dias. **Judicial Deference: an empirical study on the judicial review of regulatory agencies by the Supreme Federal Court.** 175 fls. Dissertation (Master's Degree) - Faculty of Law, University of Brasília, Brasília, 2025.

The research analyzes the judicial deference granted by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) to the decisions of federal regulatory agencies in the exercise of their technical-sectoral regulatory powers. The objective is to describe the reality of the case law by developing quantitative and qualitative empirical research based on the analysis of published appellate decisions (acórdãos) whose primary issue is the judicial review of the acts, norms, and decisions of those entities. The central question is: is there a predisposition toward deference in the case law? In this context, based on the conceptual parameters developed in the first chapter, judicial deference was understood as a power-duty of self-restraint qualified by the judiciary's institutional respect for other entities, in harmony with the democratic parameters of the Brazilian legal system. The second chapter focused on the study of regulatory agencies, specifically regarding the judicial review of their activities. The final part of the dissertation was dedicated to the implementation of the empirical research. Initially, a raw database was compiled by selecting cases in which the agencies were parties to the legal proceedings. Subsequently, decisions containing discursive elements indicating the presence or absence of deference were added. The application of methodological filters (cases filed between October 5, 2010, and October 5, 2024, in which there was a judgment on the merits of the main issue via a published decision) resulted in a refined database. The selected decisions were classified as deferential, interfering, or unrelated to technical-sectoral regulation. Three situations were considered as deference: the maintenance of the agencies' actions, the preservation of the agencies' technical judgment, and the presence of explicit deferential discourse. Opposite situations were defined as hypotheses of interference. Conversely, when the litigation was decided while disregarding the regulatory agency or its regulatory performance, it was classified as unrelated to technical-sectoral regulation. The results revealed a predominance of deferential decisions. It was further observed that the rulings were preceded by judicial oversight and accompanied by justifications for intervening or not in the choices of the regulatory agent. Thus, the data evidenced that a deferential judicial decision by the STF does not imply the abdication of jurisdictional control, nor does it result from an automatic or mandatory agreement with the regulation promoted by the agencies. It is the result of a weighted judgment of self-restraint, which preserves the performance of those entities without removing the oversight of the legality of their acts, norms, and decisions. It is, in fact, a form of balance between judicial review and the preservation of the autonomy and authority of regulatory agencies.

**Keywords:** Judicial Deference; Supreme Federal Court; regulatory agencies; empirical research.

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Ferramenta de pesquisa do <i>site</i> do STF .....           | 88 |
| Figura 2 – Campos da ferramenta de pesquisa do <i>site</i> do STF ..... | 88 |
| Figura 3 – Ferramenta de pesquisa do STF na intranet.....               | 89 |
| Figura 4 – Campos da ferramenta de pesquisa da intranet .....           | 89 |



## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 – Lista de agências reguladoras selecionadas.....                             | 84  |
| Quadro 2 – Metodologia de camadas empregada na pesquisa .....                          | 87  |
| Quadro 3 – Base de dados bruta do parâmetro subjetivo puro .....                       | 93  |
| Quadro 4 – Base de dados bruta do parâmetro subjetivo objetivo .....                   | 101 |
| Quadro 5 – Base de dados líquida .....   | 103 |
| Quadro 6 – Processos da base de dados líquida agrupados por assuntos semelhantes ..... | 123 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 – Lista de processos da base de dados líquida com respectiva classificação .....   | 113 |
| Tabela 2 – Proporção entre os critérios identificadores da decisão judicial deferente ..... | 120 |
| Tabela 3 – Ranking de percentuais de deferência por agência .....                           | 122 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1– Resultado da aplicação do critério subjetivo puro: sem e com aplicação dos filtros .....         | 92  |
| Gráfico 2 – Primeiro resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo .....                    | 97  |
| Gráfico 3 – Segundo resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo .....                     | 98  |
| Gráfico 4 – Terceiro resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo .....                    | 98  |
| Gráfico 5 – Quarto resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo.....                       | 99  |
| Gráfico 6 – Quinto resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo .....                      | 99  |
| Gráfico 7 – Sexto resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo .....                       | 100 |
| Gráfico 8 – Sétimo resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo ....                       | 100 |
| Gráfico 9 – Oitavo resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo .....                      | 101 |
| Gráfico 10 – Classificação dos processos da base líquida .....  | 113 |
| Gráfico 11 – Classificação da base líquida excluídas as decisões alheias à regulação técnico-setorial ..... | 118 |
| Gráfico 12 – Proporção entre os critérios identificadores da decisão judicial deferente .....               | 121 |
| Gráfico 13 – Proporção percentual de deferência por agência reguladora .....                                | 122 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| AAAS    | Avaliação Ambiental de Área Sedimentar                      |
| ABRAMGE | Associação Brasileira de Medicina de Grupo                  |
| ACP     | Ação Civil Pública  |
| ADC     | Ação Direta de Constitucionalidade                          |
| ADI     | Ação Direta de Inconstitucionalidade                        |
| ADO     | Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão            |
| ADPF    | Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental              |
| AIR     | Análise de Impacto Regulatório                              |
| ANA     | Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico               |
| ANAC    | Agência Nacional de Aviação Civil                           |
| ANATEL  | Agência Nacional de Telecomunicações                        |
| ANTAQ   | Agência Nacional de Transportes Aquaviários                 |
| ANCINE  | Agência Nacional do Cinema                                  |
| ANEEL   | Agência Nacional de Energia Elétrica                        |
| ANM     | Agência Nacional de Mineração                               |
| ANPD    | Autoridade Nacional de Proteção de Dados                    |
| ANP     | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis |
| ANS     | Agência Nacional de Saúde Suplementar                       |
| ANTT    | Agência Nacional de Transportes Terrestres                  |
| ANVISA  | Agência Nacional de Vigilância Sanitária                    |
| APA     | <i>Administrative Procedure Act</i>                         |
| ARE     | Recurso Extraordinário com Agravo                           |
| Art.    | Artigo  |
| BACEN   | Banco Central do Brasil                                     |
| BPC     | Benefício de Prestação Continuada                           |
| CADE    | Conselho Administrativo de Defesa Econômica                 |
| CAUC    | Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais             |
| CVM     | Comissão de Valores Mobiliários                             |
| CDE     | Conta de Desenvolvimento Energético                         |
| CF/1988 | Constituição Federal de 1988                                |
| CFEM    | Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais |

|            |   |
|------------|---|
| CLT        | Consolidação das Leis do Trabalho   |
| CNDH       | Conselho Nacional de Direitos Humanos   |
| CN         | Congresso Nacional  |
| CNJ        | Conselho Nacional de Justiça  |
| CNPE       | Conselho Nacional de Política Energética  |
| CODECINE   | Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional             |
| CONAMA     | Conselho Nacional do Meio Ambiente  |
| COSIP      | Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública                          |
| DPU        | Defensoria Pública da União   |
| ECI        | Estado de Coisas Inconstitucional   |
| EPA        | <i>Environmental Protection Agency</i>  |
| EUA        | Estados Unidos da América   |
| FID        | Fator de Indisponibilidade  |
| IA         | Inteligência Artificial   |
| IBAMA      | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis              |
| ICC        | <i>Interstate Commerce Commission</i>   |
| ICMBIO     | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade                               |
| INPI       | Instituto Nacional da Propriedade Industrial  |
| LC         | Lei Complementar  |
| LGPD       | Lei Geral de Proteção de Dados  |
| LO         | Lei Ordinária   |
| LPI        | Lei de Propriedade Industrial   |
| MP         | Ministério Público  |
| MPF        | Ministério Público Federal  |
| OAB        | Ordem dos Advogados do Brasil   |
| ONGs       | Organizações Não Governamentais   |
| OSCIPs     | Organizações da Sociedade Civil   |
| PETs       | Petições  |
| PIS/COFINS | Programa de Integração Social/ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| PL         | Projeto de Lei  |

|       |  |
|-------|--|
| PMQC  | Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis  |
| PPGD  | Programa de Pós-Graduação em Direito   |
| RDC   | Resolução da Diretoria Colegiada   |
| REL   | Relator  |
| RE    | Recurso Extraordinário   |
| RG    | Repercussão Geral  |
| RGC   | Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações  |
| RGPS  | Regime Geral de Previdência Social   |
| RPV   | Requisição de Pequeno Valor  |
| SFN   | Sistema Financeiro Nacional  |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira  |
| SS    | Suspensão de Segurança   |
| STF   | Supremo Tribunal Federal   |
| STJ   | Superior Tribunal de Justiça   |
| STP   | Suspensão de Tutela Provisória   |
| SUS   | Sistema Único de Saúde   |
| SUSEP | Superintendência de Seguros Privados   |
| TCU   | Tribunal de Contas da União  |
| TFRH  | Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos  |
| TFGE  | Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Geração, Transmissão e ou Distribuição de Energia Elétrica de Origem Hidráulica, Térmica e Termonuclear |
| UnB   | Universidade de Brasília   |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO.....  | 17  |
| 1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEFERÊNCIA JUDICIAL.....   | 22  |
| 1.1 Contextualização histórica da deferência judicial nos Estados Unidos .....                 | 22  |
| 1.2 A doutrina da deferência judicial .....  | 28  |
| 1.3 O conceito de decisão judicial deferente para a pesquisa .....                             | 36  |
| 1.3.1 O que é deferência judicial? .....   | 38  |
| 1.3.2 O que é a decisão judicial interferente?.....  | 44  |
| 1.3.3 Decisão judicial alheia à regulação técnico-setorial.....                                | 45  |
| 1.4 Conclusões parciais .....  | 46  |
| 2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A DEFERÊNCIA JUDICIAL.....   | 49  |
| 2.1 Contextualização histórica e as agências reguladoras nos EUA.....                          | 49  |
| 2.2 História, estrutura e competências das agências reguladoras brasileiras .....              | 52  |
| 2.3 O controle judicial das agências reguladoras .....   | 59  |
| 2.3.1 Controle judicial deferente x juízo de conformidade com o Direito .....                  | 68  |
| 2.3.2 Controle judicial deferente x controle de discricionariedade .....                       | 72  |
| 2.3.3 Controle judicial deferente x concordância .....   | 75  |
| 2.4 Conclusões parciais .....  | 76  |
| 3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A DEFERÊNCIA JUDICIAL ÀS AGÊNCIAS<br>REGULADORAS FEDERAIS ..... | 78  |
| 3.1 Delimitação da abrangência da pesquisa.....  | 78  |
| 3.2 Metodologia e parâmetros para filtragem da base de dados .....                             | 86  |
| 3.2.1 Aplicação do parâmetro subjetivo puro.....   | 91  |
| 3.2.2 Aplicação do parâmetro subjetivo objetivo .....  | 94  |
| 3.2.3 Transição da base bruta para a base refinada .....                                       | 102 |
| 3.3 Análise dos dados: o controle das agências reguladoras pelo STF .....                      | 104 |
| 3.3.1 Qual categoria é predominante nas decisões do STF? .....                                 | 112 |
| 3.3.2 A postura do STF oscila conforme a agência envolvida? .....                              | 121 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.3.3 A postura do STF oscila conforme a natureza da controvérsia? ..... | 123 |
| 3.4 Conclusões parciais.....   | 134 |
| CONCLUSÃO.....   | 137 |
| REFERÊNCIAS .....  | 142 |
| ANEXO I.....   | 155 |
| Base de dados bruta.....   | 155 |
| ANEXO II .....   | 174 |
| Base de dados líquida com classificação dos processos .....              | 174 |



## INTRODUÇÃO

Esta dissertação visa a investigar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à deferência concedida às agências reguladoras federais. A pesquisa se preocupa com o controle judicial dessas entidades no desempenho de suas funções propriamente regulatórias. Nesse sentido, foram selecionados julgados que decidem sobre o exercício das suas competências de regulação técnico-setorial. A partir da classificação das decisões em deferentes, interferentes ou alheias à regulação técnico-setorial, esta pesquisa pretende verificar qual postura prepondera. A questão central que se busca responder é se a jurisprudência do STF demonstra ou não deferência em relação às agências reguladoras federais. A resposta permitirá compreender em que medida o STF reconhece e preserva a autonomia técnica e a autoridade decisória dessas autarquias.

A necessidade de respeito institucional às agências reguladoras decorre do fato de que elas foram criadas justamente para lidar com a complexidade de determinados setores, exercendo papel central na regulação econômica e social. Contudo, por outro lado, sua autonomia técnica e decisória não as exime de controle. Sua atuação não está imune a mecanismos de fiscalização. Nesse contexto, refletir sobre a deferência significa analisar em que medida o Judiciário deve, sem renunciar à sua função de controle, assegurar a essas entidades um espaço de conformação das políticas públicas regulatórias setoriais.

Esse debate está presente na jurisprudência dos EUA, que, de forma geral, atribui respeito às decisões e ações daquelas entidades. É resultado do reconhecimento pelos tribunais da *expertise* técnica e da competência institucional na concepção e implementação de políticas públicas setoriais. Conforme observa Veríssimo (2012, p. 501), a deferência judicial às agências reguladoras constitui um traço histórico da jurisprudência norte-americana, frequentemente presente nas decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS).

No contexto jurídico brasileiro, entretanto, a deferência judicial permanece um tema ainda pouco explorado e é adotada de forma tímida pelas cortes (Nunes, 2015, p. 385). Essa realidade somada à ausência de consenso doutrinário sobre o tema evidencia a necessidade de aprofundamento teórico e empírico da questão.

A importância do aprimoramento desse instituto jurídico no sistema brasileiro foi reconhecida também por Sérgio Guerra (2015). Em estudo do modelo norte-americano, o autor ressalta a importância de compreender os mecanismos de controle judicial aplicados pela SCOTUS que “de um lado é profundo (*hard look*), e, de outro, aplica um duplo teste que preserva decisões substantivas (*deference*) desde que respeitado o devido processo legal” (Guerra, 2015, p. 102).

Embora exista, em linhas gerais, uma concepção de deferência como autocontenção, sua aplicação varia significativamente entre os tribunais de diferentes países. Na Austrália, por exemplo, a interpretação final cabe prioritariamente aos tribunais, de modo que a ambiguidade de uma lei constitui questão cuja resolução é dever exclusivo do Poder Judiciário (Zhu, 2019, p. 14). Na Suécia, a regra é também a revisão judicial completa, sendo a deferência admitida apenas de forma excepcional (Zhu, 2019, p. 7). No extremo inverso, na China, observa-se ampla deferência às decisões administrativas, prevalecendo uma postura institucional de respeito à Administração Pública (Zhu, 2019, p. 7).

Ainda faltam estudos aprofundados e uma definição de deferência judicial. Certo é que o instituto em seu sentido técnico-jurídico não se conforma ao entendimento que lhe é atribuído pela linguagem comum, no sentido de simples aceitação da vontade de outrem, tampouco se alinha, no contexto brasileiro, à tradicional Doutrina Chevron. Inclusive destaque-se que a *Chevron doctrine* foi recentemente revisitada pela SCOTUS, no caso *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce* (2024). Nesse recente julgado entendeu-se que ela parte de uma premissa equivocada de que as agências possuem competência especial para resolver ambiguidades legais. A SCOTUS considerou, assim, que a aplicação automática da deferência às agências reguladoras estabelecida na *Chevron* era incompatível com o *Administrative Procedure Act* (APA).

Ademais, além de todas essas questões, o próprio significado de deferência judicial ainda é intrincado. De um lado, ela não se resume à efetiva manutenção, pelo juiz, do ato, norma ou decisão administrativa contestada, acepção conhecida como “deferência pelo resultado”. Tampouco se limita à validação das teses suscitadas pela autoridade administrativa num litígio judicial. De outro, a deferência envolve, também, casos em que a escolha administrativa foi considerada de forma respeitosa, de modo a conceder à administração um espaço específico de liberdade de atuação. E essas hipóteses podem ser identificadas a partir dos fundamentos da decisão, por meio de

uma análise do discurso judicial.

Diante dessa complexidade, optou-se pela pesquisa empírica, com o objetivo de compreender a jurisprudência do STF sobre o controle judicial das agências reguladoras federais. Assim, a questão que se apresenta é: existe na jurisprudência do STF uma predisposição à deferência aos atos, normas ou decisões das agências reguladoras federais no exercício de suas competências de regulação técnico-setorial? O objetivo será descrever a realidade, desenvolvendo uma pesquisa empírica quantitativa e qualitativa a partir da análise de acórdãos publicados que tenham como questão principal o controle judicial de atos, normas e decisões de agências reguladoras.

No primeiro capítulo, dedicado ao estudo do instituto jurídico da deferência judicial, após a contextualização histórica, realizou-se a revisão da literatura pertinente. Constatada a ausência de consenso sobre o tema e a dificuldade real de estabelecer parâmetros que permitam identificar as hipóteses de deferência ou de interferência, optou-se por criar critérios de classificação das decisões judiciais.

Para os fins deste trabalho, adotou-se o conceito de que a deferência judicial representa o exercício do poder-dever de autocontenção judicial qualificado pela demonstração de respeito institucional à autonomia decisória e à autoridade técnica das agências reguladoras em questões inseridas no âmbito de sua regulação técnico-setorial, em observância aos parâmetros democráticos estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro. Considerando esses parâmetros conceituais, foram estabelecidos três critérios próprios para a classificação das decisões do STF: a manutenção da atuação da agência; a preservação do juízo técnico da agência; e a presença de discurso de respeito institucional. Constatada a presença de um deles, a decisão será considerada deferente. Se ausente todos eles, a depender dos fundamentos de decidir adotados no caso concreto, a decisão será classificada em interferente ou como alheia à regulação técnico-setorial.

Consoante se verá no desenvolvimento do trabalho, a decisão judicial interferente ocorre nos casos em que, a despeito de a matéria se inserir na competência setorial e regulatória da agência, o julgador diverge da atuação ou do juízo da agência, ou ainda se utiliza de um discurso de deslegitimação, preferindo sua própria escolha em detrimento daquela advinda da agência. A decisão alheia à regulação técnico-setorial, por sua vez, é identificada nos casos em que há completa descon sideração da agência em julgamento fundado exclusivamente em normas

constitucionais ou legais de caráter geral.

O segundo capítulo concentrou-se no estudo das agências reguladoras e no controle judicial de sua atuação. Assim como no capítulo anterior, inicia-se com uma breve contextualização histórica, à qual se segue uma análise da estrutura e competências das agências reguladoras federais brasileiras. Na sequência, são debatidas as peculiaridades do controle judicial de seus atos. Nesse contexto, cabe destacar que a *expertise* das agências é justificativa tão frequente nas decisões deferentes, que foi mencionada grande parte dos autores estudados.

Justen Filho (2002, p. 592), por exemplo, afirma que submeter decisões técnico-científicas estatais aos padrões usuais de controle jurisdicional seria uma tentativa desastrosa. Grostein (2020, p. 111) aponta que os próprios tribunais reconhecem suas próprias limitações institucionais, recusando-se a decidir certas questões por falta de *expertise*. Horwitz (2008, p. 1085), por sua vez, destaca que o julgador reconhece, em determinados casos, a maior aptidão de outra instituição para oferecer respostas mais adequadas para determinado problema.

Ferreira (2022, p. 87) classifica a *expertise* como uma razão de natureza institucional para a deferência judicial. Já Miranda (2023, p. 92) a categoriza como um motivo para deferir baseado nas capacidades institucionais dos Poderes Executivos nacionais para a tomada de decisões cuja *expertise* escapa ao Judiciário. Fonte (2015, p. 348) afirma que a aniquilação da discricionariedade da Administração Pública em matérias de alta complexidade técnica e/ou de grande indeterminação/incerteza fática consubstanciaria-se em um controle judicial incongruente. Campana (2018, p. 293) defende que “cabe ao Judiciário, em deferência à técnica regulatória (...) manter a decisão da Administração Pública”.

O terceiro e último capítulo foi dedicado à coleta e análise de dados. A base selecionada abrange um período de quatorze anos, contemplando processos autuados entre 5 de outubro de 2010 e 5 de outubro de 2024. Considera-se esse recorte temporal suficiente para revelar o recente posicionamento dessa Corte sobre o tema.

Quanto aos parâmetros adotados, foram selecionados processos em que houve o julgamento do mérito da questão principal por acórdão publicado pelo STF (variável I), desde que a matéria debatida estivesse inserida na esfera técnico-regulatória setorial de alguma agência reguladora (variável II). Isso porque, nos casos em que o STF proferiu acórdão de procedência ou improcedência sobre a

controvérsia, torna-se mais evidente a presença ou a ausência de deferência judicial.

A essas duas variáveis foram acrescentados mais dois critérios. O primeiro, chamado de subjetivo puro, seleciona processos em que as agências reguladoras estão inseridas formalmente na relação processual, atuando como parte, *amicus curiae*, terceiro interessado, interveniente, ou sob qualquer outra forma de participação por manifestação expressa nos autos. Mas, considerando a necessidade de abranger as controvérsias sobre todos os aspectos relacionados à atividade regulatória da agência, impôs-se a adoção combinada de outro parâmetro. Assim, surgiu o segundo critério, denominado subjetivo objetivo, vinculado ao objeto do litígio, cuja finalidade é identificar acórdãos fundamentados em discursos que indiquem a presença ou a ausência de deferência, mesmo que a agência não figure formalmente como parte na relação jurídica processual.

Para a delimitação da base de dados, adotou-se ainda outro recorte metodológico: a seleção de entidades federais com natureza de autarquia especial, dotadas de autonomia administrativa e técnica no exercício de suas competências e de autoridade para regular setores técnico-econômicos específicos. Como resultado foram selecionadas quinze agências: ANA, ANAC, ANATEL, ANTAQ, ANCINE, ANEEL, ANM, ANPD, ANP, ANS, ANTT, ANVISA, BACEN, CADE e CVM. Com base na conjugação de todos esses critérios de filtragem, foi elaborada a base de dados líquida, composta por 96 acórdãos.

Esses julgados foram classificados conforme os parâmetros definidos no primeiro capítulo, nas categorias deferente, interferente ou alheia à regulação técnico-setorial. A partir daí, foram extraídas diversas perspectivas analíticas. Inicialmente, o conjunto total de processos foi examinado para identificar qual categoria predominou. Em seguida, analisou-se cada agência reguladora, com o objetivo de verificar se o comportamento do STF variava conforme a entidade envolvida. Por fim, investigou-se se a postura da Corte oscilava de acordo com a natureza da controvérsia.

O estudo, entretanto, não se restringiu à análise quantitativa, pois, ao longo do texto, foram desenvolvidas reflexões de natureza qualitativa tais como: teria o Brasil, em algum momento, adotado uma deferência judicial automática e obrigatória às agências reguladoras, à semelhança da Doutrina Chevron? A deferência às agências decorre necessariamente da ausência de *expertise* técnica por parte do Poder Judiciário? As respostas serão apresentadas ao final do trabalho, como resultado das análises empíricas e teóricas desenvolvidas ao longo da pesquisa.

## 1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEFERÊNCIA JUDICIAL

Neste capítulo, apresenta-se a doutrina da deferência judicial enquanto instituto jurídico. A construção conceitual proposta tem início com uma análise histórica acerca da origem e da evolução dos entendimentos doutrinários sobre o tema. Nesse contexto, os dois primeiros subitens dedicam-se à exposição do referencial teórico. Nos subitens seguintes, desenvolve-se a delimitação conceitual do instituto, com a identificação de seus elementos constitutivos e de suas principais características práticas, a fim de definir seu conteúdo e alcance.

### 1.1 Contextualização histórica da deferência judicial nos Estados Unidos

No contexto norte-americano, o termo “deferência”, quando relacionado ao controle judicial da Administração Pública, geralmente é empregado com algum adjetivo, tais como “Chevron”, “Skidmore”, “Thayeriano”. Essas qualificações se referem não só aos casos julgados pela SCOTUS, mas sobretudo às diversas fases evolutivas da doutrina.

O modelo Thayeriano, por exemplo, tem origem na teoria de James Bradley Thayer, exposta no texto *The origin and scope of the american doctrine of Constitutional Law* (Veríssimo, 2012, p. 502-503). Embora o modelo tenha sido apresentado em 1893, ganhou aplicação prática e força doutrinária apenas no século XX, especialmente nos anos 1930 e 1940. A concepção de deferência proposta por esse modelo inspirou, posteriormente, outras doutrinas que também visavam a equilibrar o papel dos tribunais em relação às agências administrativas e ao Poder Legislativo.

Em sua formulação original, entendia-se que o legítimo enfrentamento das questões políticas caberia exclusivamente aos poderes eleitos. Ao Poder Judiciário se reservava uma postura de respeito e deferência às escolhas realizadas pelos agentes públicos. Os adeptos desse posicionamento entendiam que

[...] como a Constituição é feita para pessoas que discordam sobre esses valores, ela deve ser interpretada de forma deferente em

relação às escolhas e às interpretações feitas pelo próprio Congresso, salvo, novamente, nos casos em que a inconstitucionalidade tenha necessariamente que ser reconhecida por qualquer pessoa justa e racional (Veríssimo, 2012, p. 505).

Essa teoria parte do princípio de que os tribunais só devem invalidar uma interpretação legislativa ou administrativa se ela for claramente inconstitucional. Reflete uma alta deferência ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. Seu foco, portanto, é a autocontenção judicial:

[...] no direito norte-americano, a autocontenção judicial deve ocorrer quando há pretensão de invalidação de uma lei ou ato administrativo que não envolva ofensa a direito fundamental, devendo-se proceder à aplicação do teste de racionalidade ao caso (*rational basis test*), isto é, o menor nível de escrutínio judicial, em que se perquire apenas se houve um propósito legítimo do governo, e se este agiu dentro dos padrões de racionalidade, sendo ônus do particular a demonstração de que o ato não atende a este requisito (Arruda, 2020, p. 220).

A Doutrina Skidmore, oriunda do caso *Skidmore v. Swift & Co.* (1944), por sua vez, é mais flexível. Sugere que o grau de deferência conferido a uma agência depende do poder de persuasão da sua interpretação, considerando três fatores: experiência técnica, consistência e qualidade do raciocínio e adequação às circunstâncias. O Judiciário deveria exercer maior controle quando houvesse menor embasamento da agência e, em contrapartida, “se autoconter quando esta tivesse observado certos parâmetros de qualidade/ legitimidade” (Nunes, 2015, p. 394).

Nessa época, a SCOTUS ainda não utilizava a palavra deferência, mas se referia à decisão da agência como algo que deveria merecer consideração. Desse modo, a relevância da doutrina Skidmore permanece válida como *standard*.

A Doutrina Auer, também conhecida como Seminole Rock, proveniente do caso *Bowles v. Seminole Rock & Sand Co* (1945), instrui os tribunais a deferirem às interpretações de uma agência sobre seus próprios regulamentos, salvo quando estas forem claramente errôneas ou inconsistentes. Esse mesmo princípio foi reafirmado no caso *Auer v. Robbins* (1997), ocasião em que a SCOTUS enfatizou a necessidade de as interpretações formais e informais da agência receberem o respeito judicial, contanto que fossem razoáveis (Brecher, 2019). Em ambos os precedentes, reconheceu-se que a interpretação de uma agência sobre sua própria regulação merece deferência judicial, inclusive em maior escala que aquela conferida às

interpretações da própria lei por parte das agências.

A discussão sobre a deferência ganhou real profundidade a partir da primeira metade do século XX. Um dos marcos mais importantes foi resultado do julgamento *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (1984)<sup>1</sup>. Na ocasião, restou estabelecido que os tribunais devem deferência automática às interpretações razoáveis de leis ambíguas realizadas por agências administrativas, desde que o Congresso tenha delegado autoridade para a agência interpretar a questão e que esta tenha sido razoável. Em linhas gerais, quando a legislação não for clara, o controle judicial deve ser limitado a verificar se a interpretação legal adotada pela agência reguladora é razoável e permitida pela lei (Nunes, 2015, p. 395).

A SCOTUS firmou, à época, novos parâmetros para o controle judicial sobre os atos de regulação. Essa grande virada no tratamento do controle das agências baseava-se na “crença liberal no sentido de que a interferência governamental seria capaz de causar mais males que a inação” (Silveira, 2022, p. 23). No âmbito da Doutrina Chevron, foram fixados dois níveis de análise. No primeiro, verifica-se se o Congresso foi claro ao legislar sobre determinado tema; se houve clareza, a vontade legislativa deve prevalecer. No segundo, caso haja ambiguidade ou silêncio da lei sobre a questão, a interpretação da agência deve ser acatada pelos tribunais nos limites da delegação, desde que seja razoável.

Assim, a Doutrina Chevron estabeleceu uma deferência obrigatória e automática às interpretações razoáveis formuladas por agências administrativas em casos de ambiguidade legal (Scalia, 1989, p. 516-517). Trata-se, portanto, de uma doutrina caracterizada por um elevado nível de deferência.

Sunstein e Vermule (2021, p. 164,165) se referem à Doutrina Chevron como entendimento que transfere a autoridade final de interpretação das leis para as agências administrativas. Essa abordagem reflete a confiança existente naquela época na *expertise* técnica e na especialização das agências regulatórias, reconhecendo que elas estão mais bem posicionadas para interpretar e aplicar leis dentro de suas respectivas áreas (Nunes, 2015, p. 400). Verificava-se uma efetiva

---

<sup>1</sup> Em uma outra perspectiva, há quem considere que a consagração definitiva do princípio da deferência no plano da jurisprudência constitucional americana ocorreu no caso *United States v. Carolene Products Company* (1938) (Veríssimo, 2012, p. 505). Nessa ocasião, a presunção de constitucionalidade das leis foi condicionada à existência de razões coerentes, isto é, não evidentemente irracionais e nem arbitrarias. A razoabilidade do ato sancionado, portanto, foi tomada como princípio fundamental para aplicação da deferência, de modo a afastá-la nos casos em que se constatarem decisões desprovidas de racionalidade, absurdas ou caprichosas.



preocupação por parte da SCOTUS de não ir além do necessário, de tender a se afastar de um papel de revisor. Ir até onde seu dever de proteção exija. Não mais.

Contudo, a despeito de ter sido pilar da justiça norte-americana por muito tempo, a Doutrina Chevron foi objeto de críticas (Nunes, 2015, p. 403). Primeiro algumas decisões do início dos anos 2000 construíram *standards* a fim de limitar o padrão da Chevron (Valle, 2021, p. 151), como nos casos *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218 (2001), *Barnhart v. Walton*, 535 U.S. 212 (2002) e *Kisor v. Wilkie* (2019)<sup>2</sup>. Com esses novos entendimentos, a Doutrina Chevron tornou-se “pouco homogênea em Cortes estaduais” (Valle, 2021, p. 154), mas ainda não era possível falar-se em sua superação.

Pedrollo (2011, p. 281) destaca que as críticas derivavam principalmente da falta de clareza da Doutrina Chevron quanto às hipóteses de sua aplicação, não sendo tarefa fácil “avaliar se a intenção do Congresso é clara com relação à definição e objetivos da política pública” e se “a resposta dada pela agência é uma construção admissível, ou razoável, do texto da lei”. Conforme o autor, à época, Sunstein também teceu críticas ao entendimento exposto no julgamento do caso, argumentando que ele era excessivamente genérico e falhava em dar diretrizes claras (Pedrollo, 2011, p. 279).

Anos depois, Sunstein e Vermeule (2021, p. 106) destacam que a jurisprudência que fundamentou a deferência às agências em matéria de interpretação legislativa por vezes apontava a consistência da agência como justificativa para a deferência judicial. No entanto, os autores ressaltam que ainda persistem dúvidas quanto ao valor da consistência nas interpretações das agências. Como afirmam:

Mesmo depois que o caso Chevron foi decidido em 1984, porém, o *status* doutrinário da preferência por uma interpretação consistente das agências não ficou claro. Os principais fundamentos da decisão do caso Chevron, a *expertise* e a *accountability* política, obviamente não tornam a consistência um elemento válido ou mesmo relevante. Na verdade, o próprio caso Chevron envolveu inconsistência na forma de uma mudança repentina na interpretação de fonte do governo

---

<sup>2</sup> Nesse caso, a Suprema Corte americana revisitou a doutrina *Auer*, trazendo um controle judicial reforçado, estabelecendo que os tribunais deveriam examinar mais ativamente as interpretações das agências, não se limitando a aceitar automaticamente suas justificativas. Foram estabelecidos critérios mais rigorosos para aplicação da deferência. A interpretação da agência, além de razoável, deveria ter respaldo técnico, ser consistente e resultar de um processo formal ou especializado da agência (Valle, 2021, p. 156).

Carter para o governo Regan. Apoiando essa mudança, a Corte parece não ter considerado a inconsistência como algo importante (Sunstein; Vermeule, 2021, p. 106).

Apesar disso, Sunstein, passados vinte anos de aplicação dessa doutrina, acredita que ela “se tornou fundamental”, por ser um ponto de partida para a avaliação da interpretação que uma agência faz da lei (Pedrollo, 2011, p. 281).

Nada obstante sua importância, a Doutrina Chevron sempre contou com detratores e, esporadicamente, deixou de ser aplicada a alguns casos, sobretudo por invocação da Doutrina das Questões de Impacto (*Major Questions Doctrine*), que ganhou mais notoriedade após o *West Virginia vs. EPA* (2022), no qual se exigiu autorização clara do Congresso para que as agências pudessem editar normas sobre políticas de grande relevância econômica e política, como a transição energética. Embora não tenha superado expressamente a Doutrina Chevron, houve limitação do seu sentido. Trata-se de um mecanismo *prima-facie* de contenção de delegações amplas, uma espécie de versão branda, indireta ou da própria *nondelegation doctrine*.

Nesse contexto, destaque-se a *nondelegation doctrine*, componente importante do sistema estadunidense que não se tem presente no direito brasileiro e decorre do art. I da Constituição dos EUA. Ela estabelece que o Congresso não pode delegar seu poder legislativo sem fornecer um *intelligible principle* que limite a discricionariedade do Executivo (Farber, 2022). Em outros termos, trata-se de uma proibição ao Congresso de transferir seu poder legislativo para outro órgão ou entidade, ao menos não de forma ilimitada ou sem parâmetros. Desse modo, as normas gerais e abstratas devem ser feitas por representantes eleitos.

A *major questions* não é idêntica à *nondelegation*, pois não declara inconstitucional a delegação. Ela apenas realoca poder interpretativo para o Judiciário, o que levanta críticas de usurpação de competência legislativa mais do que de controle da delegação em si. Todavia, há quem entenda que a *major questions doctrine* é uma “cúmplice” da *nondelegation doctrine* (Klein, 2025).

Nesse caso da *West Virginia vs. EPA* (2022), a SCOTUS restringiu o escopo de atuação de uma agência de proteção ambiental norte-americana, o *Environmental Protection Agency* (EPA), sob o fundamento de que caberia ao Congresso estabelecer diretrizes claras e objetivas, em vez de delegar funções normativas amplas à agência. Argumentou-se que, em questões de grande impacto econômico e político, as agências não podem tomar decisões significativas sem clara autorização do

Congresso (Capozzi, 2024, p. 6). Assim, em questões com implicações econômicas, políticas ou sociais significativas, estabeleceu-se que o Congresso deve delegar poder explicitamente às agências, sendo vedado expandir sua autoridade com leis vagas ou ambíguas.

Na sequência, a SCOTUS julgou o caso *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce* (2024) e decidiu expressamente pela superação da Doutrina Chevron. Para a SCOTUS, a Doutrina Chevron parte de uma premissa equivocada, na medida em que as agências não possuem competência especial para resolver ambiguidades legais, e sim os próprios tribunais. No julgamento, a Corte considerou que a aplicação automática da deferência às agências reguladoras era incompatível com o *Administrative Procedure Act* (APA).

Guerra esclarece que o APA representa “verdadeira constituição do direito administrativo no âmbito federal” (2015, p. 99). Essa lei estabelece procedimentos e critérios para o controle judicial dos atos das agências e confere ao Poder Judiciário norte-americano a função de supervisioná-las em duas frentes principais: (i) a conformidade com o direito e (ii) o combate a arbitrariedades (Silveira, 2022, p. 20).

O primeiro procedimento consiste no exame de conformidade, isto é, na verificação da compatibilidade do ato administrativo com a norma vigente. O segundo envolve o exame do mérito da decisão da agência (Silveira, 2022, p. 20). A SCOTUS, na recente decisão de 2024, entendeu que o APA, criado justamente para controlar eventuais excessos das agências administrativas, não poderia mais ter sua eficácia reduzida pela deferência automática prevista na tradicional Doutrina Chevron. A argumentação vencedora foi no sentido de que os tribunais devem decidir todas as questões legais relevantes.

Dessa forma, a decisão tomada em 2024 estabeleceu que os tribunais não devem deferir às agências apenas porque a lei é ambígua, mas devem exercer seu julgamento independente, à luz dos parâmetros do APA, para determinar a melhor interpretação da lei. Na prática, a superação da Doutrina Chevron implicou uma diminuição do poder das agências e um aumento de poder para o próprio Poder Judiciário.

Nos precedentes posteriores à Chevron havia uma diferença de amplitude do debate que merece destaque. Neles se tratavam de outras fontes de manifestação do entendimento da agência, quais sejam, atos normativos *stricto sensu*; decisões de interpretação quanto a seus próprios atos normativos; decisões em casos isolados em

que se pretenda a ampliação da compreensão; dentre outros temas.

Assim, a Doutrina Chevron foi formalmente superada em 2024, sob o fundamento de que ocasionava uma abdicação da responsabilidade do Poder Judiciário no controle das agências, em contrariedade ao que previa o APA. Ao reforçar que a interpretação final das leis deve ser responsabilidade dos tribunais, e não das agências, a nova decisão da SCOTUS marca uma mudança significativa no direito administrativo norte-americano, reavivando debates e críticas acerca dos contornos e limites da deferência judicial.

## **1.2 A doutrina da deferência judicial**

Lawson e Seidman (2020) entendem que a deferência não se manifesta apenas nas hipóteses em que o julgador se remove completamente do processo de tomada de decisão e cede integralmente às opiniões de outros atores<sup>3</sup>. Segundo esses autores, a deferência está presente também nos casos em que o Judiciário apenas atribui algum peso à opinião do outro ator. Nesses termos, afirmam que a deferência admite variações, que podem ir desde uma presunção forte até uma aceitação quase automática, como ocorria sob a Doutrina Chevron. A deferência, para eles, não é uma questão de tudo ou nada, mas sim uma ideia passível de gradação. Lawson e Seidman (2020, p. 9) classificam-na em obrigatória ou discricionária, a depender de sua origem: se é comandada por lei positiva ou se é uma escolha feita pela própria autoridade judicial.

A partir do exame da jurisprudência norte-americana, Lawson e Seidman (2020, p. 86-87) observaram que as decisões não deferentes costumam fundamentar-se em constatações de que a atuação da agência reguladora foi: (1) arbitrária, caprichosa, abuso da discricionariedade, ou contrária à lei; (2) sem observância dos procedimentos legais, normativos ou regulamentares; (3) sem provas substanciais. Esses fatores evidenciam uma análise mais rigorosa por parte do julgador, que examina a validade e a consistência do raciocínio da agência em relação a outras

---

<sup>3</sup> No ponto, é importante destacar que o livro de Lawson e Seidman foi escrito em 2020, época em que a Doutrina Chevron ainda estava em vigor, embora já fosse alvo de um processo gradual de mitigação. Os autores registraram esse movimento com precisão, notando que, na prática, os tribunais federais dos Estados Unidos vinham reduzindo a aplicação da tradicional doutrina Chevron, deixando de presumir a correção da decisão da agência. Importa destacar, contudo, que os dados colhidos pelos autores antecedem a superação definitiva dessa doutrina, ocorrida em 2024.

determinações legítimas já proferidas em casos anteriores, bem como demais elementos que o tribunal considere persuasivos e relevantes para decidir se deve ou não aplicar a deferência.

Conforme Lawson e Seidman (2020, p. 9), as justificativas mais frequentes para uma postura deferente dos órgãos judiciais decorrem da combinação entre os seguintes fatores: a legitimidade dos tomadores de decisão; a probabilidade de que cheguem a boas respostas; a ponderação dos custos da tomada de decisão diversa; e a consideração dos efeitos esperados da não deferência no *status* legal e político.

Com base nessa conclusão, elaboraram a seguinte classificação dos “tipos” de deferência (Lawson; Seidman, 2020, p. 9):

- 1) deferência de legitimação: baseia-se na legitimidade democrática ou institucional do ator deferido. Envolve o reconhecimento de sua autoridade. Por exemplo, os tribunais podem deferir às decisões do Legislativo porque os legisladores são representantes eleitos do povo;
- 2) deferência epistemológica: fundamenta-se na aferição da precisão das decisões da agência, ao levar em conta a *expertise* técnica ou o conhecimento especializado do ator deferido em uma determinada questão;
- 3) deferência econômica: analisa o custo-benefício do processo de tomada de decisão. Por exemplo, a deferência pode evitar a duplicação de esforços e recursos ao confiar nas decisões de especialistas;
- 4) deferência de sinalização: refere-se ao sinal enviado a outros atores. A deferência pode reforçar a confiança pública e institucional ao demonstrar respeito pelas competências de outras entidades; e
- 5) deferência prudencial (ou estratégica): ocorre, por exemplo, na utilização da deferência para evitar confronto direto com outro ramo do governo, ou para preservar a própria legitimidade e autoridade da autoridade judicial.

Para alcançar o esquema acima, Lawson e Seidman (2020, p. 91) examinaram as razões que os tribunais apresentaram para justificar a deferência em diversos cenários. A partir dessa análise, conceberam uma estrutura para descrever e analisar esse instituto. Essa abordagem levou-os a concluir que a deferência tem uma aplicação contextual, isto é, reflete as particularidades do campo jurídico e das questões em jogo. Por exemplo, o grau de deferência concedido às agências administrativas pode ser diferente daquele dado às decisões legislativas ou às

interpretações de tratados internacionais.

Já Horwitz (2008, p. 1072-1073) entende a deferência como a atitude de um juiz, ou de outro tomador de decisão, que opta por seguir a determinação feita por outro indivíduo ou por uma instituição, ainda que, ao examinar a questão de forma independente, pudesse chegar a conclusão diversa<sup>4</sup>. Com base nessa ideia, o autor elaborou a seguinte fórmula: A deferência envolve um decisor (D1) que abdica de seu próprio julgamento para adotar o entendimento de outro decisor (D2), em circunstâncias nas quais o decisor que defere, (D1), poderia ter chegado a uma decisão diferente<sup>5</sup>.

Horwitz (2008, p. 1101-1102) sustenta que a deferência judicial deve ser condicionada à presença de certas qualidades por parte da instituição destinatária, como a boa-fé e o cumprimento de um padrão mínimo de processo decisório adequado. Ela deveria, assim, ser aplicada apenas se atendidos critérios específicos que assegurem a legitimidade e a qualidade das decisões da instituição não judicial. Nesse sentido, critica a deferência automática ou incondicional nos termos da Doutrina Chevron.

Veríssimo (2012), por sua vez, aborda a deferência judicial como uma forma de autolimitação do Poder Judiciário. Segundo o autor, a deferência não implica a abdicação total do controle judicial, mas sim um atuar prudente e cauteloso. Trata-se, portanto, de um “um princípio que exige respeito pela interpretação razoável, ainda que administrativa ou legislativa, de textos jurídicos extraordinariamente abertos e genéricos” (Veríssimo, 2012, p. 521). Nesse sentido, a deferência consiste em priorizar interpretações legislativas ou administrativas quando se mostram razoáveis e estão baseadas em processos adequados.

Veríssimo (2012, p. 511) aponta dois pressupostos para a aplicação da deferência. O primeiro, procedimental, compara a capacidade institucional de diferentes órgãos para decidir sobre uma determinada questão. O segundo,

---

<sup>4</sup> Texto original: “For purposes of this Article, we may define deference in terms suggested by Robert Schapiro: deference involves a decisionmaker following a determination made by some other individual or institution that it might not otherwise have reached had it decided the same question independently. (...) Deference, then, involves a decisionmaker (D1) setting aside its own judgment and following the judgment of another decisionmaker (D2) in circumstances in which the deferring decisionmaker, D1, might have reached a different decision” (Horwitz, 2008, p. 1072-1073).

<sup>5</sup> Texto original: “[deference], then, involves a decisionmaker (D1) setting aside its own judgement and following the judgement of another decisionmaker (D2) in circumstances in which the deferring decisionmaker, D1, might have reached a different decision” (Horwitz, 2008, p. 1072-1073).

substancial, exige a razoabilidade das decisões. O autor confere especial relevância ao pressuposto procedimental, afirmando que ele está presente na maior parte dos julgados da SCOTUS, inclusive no caso *Chevron* (Veríssimo, 2012, p. 511).

Por fim, Veríssimo (2012, p. 520) sustenta que a racionalidade jurídica da doutrina da deferência dos EUA é compatível com o direito brasileiro. Para demonstrar tal compatibilidade, ele recorda que a antiga Súmula 400 do STF já contemplava a deferência a interpretações razoáveis do direito<sup>6</sup>, posição hoje abandonada no atual momento de ativismo.

Ferreira (2022) traz uma noção de deferência bem próxima do raciocínio desenvolvido por Lawson e Seidman (2020). O autor classifica as razões para os tribunais deferirem da seguinte forma: (1) de natureza estrutural; (2) de natureza institucional; e (3) de natureza prudencial ou estratégica (Ferreira, 2022, p. 80).

No primeiro grupo, relativo às justificativas estruturais, observa-se uma conexão com o princípio da separação dos poderes, uma vez que a deferência, sob esse enfoque, busca respeitar a alocação constitucional das competências entre os diferentes Poderes do Estado, impedindo que o Judiciário assuma atribuições que cabem ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo. A justificativa estrutural da deferência tem como objetivo evitar que o Poder Judiciário substitua o mérito das decisões de outros poderes por sua própria avaliação. Essa abordagem está alinhada ao modelo de autocontenção judicial, que reconhece que certas matérias são mais bem decididas por aqueles a quem a Constituição outorgou essa responsabilidade (Ferreira, 2022, p. 80).

No segundo grupo, encontram-se as razões institucionais, que relacionam a deferência à maior aptidão de uma instituição para oferecer uma resposta para determinado problema. Nesse sentido, o Judiciário pode não ser a instituição mais bem equipada para resolver certas disputas, especialmente quando envolvem questões altamente técnicas ou especializadas. Nessa hipótese, Ferreira (2022, p. 83) menciona, como exemplo, as agências reguladoras, cujo conhecimento mais aprofundado sobre setores específicos do mercado justifica uma deferência judicial às suas decisões.

Por fim, o terceiro grupo refere-se às razões prudenciais, situando a deferência

---

<sup>6</sup> Súmula 400 do STF: “Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra “a” do art. 101, III, da Constituição Federal” (Brasil, 1964).

como uma atitude de cortesia do Judiciário em relação a outra entidade. Diferentemente das justificativas estruturais e institucionais, as prudenciais têm caráter estratégico e pragmático. O Judiciário pode optar pela deferência para evitar conflitos institucionais, preservar a harmonia entre os poderes e evitar o risco de instabilidade ou desconfiança no sistema jurídico. O autor exemplifica que os tribunais podem agir com deferência para manter boas relações institucionais, evitando tensões políticas e jurídicas excessivas (Ferreira, 2022, p. 93).

Miranda (2023) pesquisou o tema no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento de casos relacionados à pandemia de Covid-19. Buscava identificar padrões discursivos e argumentos nas decisões do STJ, com fundamento na ideia de Lawson e Seidman (2020), no sentido de que a deferência poderia ser medida em graus. Desse modo, buscava indícios sobre as variações de peso judicial conferido à interpretação da Administração na edição de políticas públicas do período.

Seu objeto de estudo foi peculiar por envolver situação de calamidade sanitária, tendo reconhecido que “em situações de emergência, a deferência judicial para com os atos do Poder Executivo é eminentemente pragmática”, (Miranda, 2023, p. 47). Nesse sentido, seus resultados refletem uma lógica distinta daquela observada diante de situações de normalidade (Miranda, 2023, p. 47).

Para a autora, a deferência representa “o respeito, por parte do Poder Judiciário, pela interpretação normativa formulada pelos outros Poderes da República” (Miranda, 2023, p. 12). Configura uma estratégia de tomada de decisão que se exterioriza pelo “discurso judicial, pelos resultados dos pronunciamentos judiciais e pela amplitude de controle do ato administrativo” (Miranda, 2023, p. 24). Assim, a autora classificou todas as decisões segundo o tipo de discurso utilizado. Desse modo, seu foco foi a identificação de padrões discursivos deferenciais. Categorizou as decisões em três rótulos: deferência pelo discurso, pelo resultado e pela amplitude do controle.

Na deferência pelo discurso, Miranda (2023, p. 87) considerou a presença ou a ausência do discurso de deferência com fundamento nas seguintes perguntas: há discurso de autorrestrrição? Se a resposta for afirmativa, quais os argumentos utilizados? Ocorre que a autora reconhece que nem sempre a presença de um discurso de deferência na decisão resulta em uma atuação não intrusiva.

No caso da deferência pelo resultado, foram feitas as seguintes perguntas:



qual a postura do STJ com relação à decisão administrativa? Ele anula ou mantém o ato sindicado? A partir das respostas, considerou haver deferência apenas na decisão que mantém o ato sindicado (Miranda, 2023, p. 106).

A terceira variável, consubstanciada na deferência pela amplitude de controle, foi examinada a partir das seguintes questões: o STJ se restringiu a um controle formal ou houve um controle substantivo do ato? Houve algum tipo de limitação do objeto que poderia ser revisado judicialmente? (Miranda, 2023, p. 112-114).

Com fundamento nessas premissas, as decisões foram agrupadas conforme a classe processual: inicialmente as proferidas em sede de HC e RHC, em seguida as proferidas em MS e RMS e, por fim, as decisões em SS e SLS. Após a análise individual dos três tipos de discursos deferenciais em cada um desses grupos, Miranda (2023, p. 114-116) examinou a relação entre os diferentes tipos de discurso, na tentativa de verificar o impacto entre eles. A partir dessa análise, a autora avaliou a postura do STJ quanto às políticas públicas de enfrentamento à Covid-19<sup>7</sup>.

Ao final, Miranda (2023, p. 178) entendeu pela “existência de um plexo de classificações possíveis”, que não se limita à avaliação dos polos opostos “deferência” e “intrusão”, abrangendo a análise de múltiplas combinações entre esses extremos.

A autora ressalta, em sua conclusão, que:

Enquanto a teoria afirma que a deferência não pode ser compreendida como um fenômeno binário, a empiria confirma a existência dos denominados matizes de deferência. As descobertas revelam, contudo, que os graus de deferência judicial às políticas públicas têm menos a ver com o procedimento administrativo que culminou nas escolhas da Administração, como se supunha inicialmente, e mais com as percepções individuais dos magistrados a respeito da correição das opções realizadas pelos gestores públicos (Miranda, 2023, p. 178-179).

Conclui que “a reação geral do STJ ao analisar as políticas públicas de enfrentamento à Covid-19 foi moderada” (Miranda, 2023, p. 184). A partir dos achados

---

<sup>7</sup> Nos resultados percentuais apresentados pela autora, destacamos os processos em que houve a análise do mérito. Do total de 303 decisões examinadas, 209 aplicaram óbices processuais, 72 realizaram a análise das políticas públicas e 22 limitaram-se a considerações adjacentes ao mérito. No que se refere à deferência pelo resultado, do total de 303 decisões, 70 confirmaram as políticas públicas, 5 as excepcionaram, 3 as anularam, 3 suprimiram omissões estatais, 4 cancelaram tais omissões e, em 218 delas, a autora classificou como “não se aplica”. Quanto ao tipo de controle, das 303 decisões, 59 realizaram controle substantivo do ato, 13 realizaram controle meramente formal e 231 decisões foram rotuladas como “não se aplica”. Finalmente, quanto à presença do “discurso de deferência, 235 não o apresentaram, enquanto 68 processos o evidenciaram (Miranda, 2023).

empíricos afirma que

nesse peculiar momento histórico, a atuação dos Poderes Executivos nacionais é substancialmente escrutinada pelo STJ, e a manutenção das políticas públicas depende diretamente da concordância meritória dos julgadores sobre as avaliações técnicas e políticas realizadas pelos gestores públicos (Miranda, 2023, p. 179).

No estudo de Jordão e Cabral Junior (2018), foram adotados os seguintes parâmetros analíticos: (i) discurso de deferência, voltado à análise dos argumentos das decisões judiciais relacionadas à separação dos poderes e à autorrestrição em face da Administração Pública; (ii) deferência pelo resultado, destinada a verificar se a solução judicial manteve, anulou ou suspendeu o ato administrativo controlado; e (iii) deferência pela amplitude do controle, empregada para avaliar se o controle judicial se restringiu apenas aos aspectos procedimentais dos atos controlados ou se foi realizado o “controle substantivo” da questão em julgamento (Jordão; Cabral Júnior, 2018, p. 550-551).

A pesquisa desses autores, portanto, classifica como deferência pelo discurso as hipóteses em que os argumentos das decisões judiciais veiculam ideias de separação dos poderes e de autorrestrição. Esse critério foi utilizado para examinar não só decisões relacionadas à “atividade-fim” da agência, mas também processos que envolviam suas “atividades-meio”, tais como concurso público para ocupação de cargos nas agências, regime jurídico, gratificações e remuneração de seus servidores, cobrança de impostos das agências, entre outras questões administrativas.

O estudo que mais se aproxima da presente investigação foi conduzido por Jordão, Reis e Cabral Júnior (2020), embora limitado às classes de RE e ARE no período de 1996 a 2017. Tal pesquisa teve por objetivo verificar se e como o STF exerce controle sobre as agências reguladoras federais em instância recursal. Os autores, após analisar um universo de 2.896 processos, concluíram que:

[...] nos poucos casos em que o mérito da controvérsia constitucional é enfrentado (85), o STF adota postura deferente à agência, acolhendo seu entendimento administrativo em 88,7% dos casos. Essa orientação pró-agência se mantém tanto na mais óbvia hipótese, em que a agência figura como parte recorrida (92%), como na mais surpreendente hipótese, na qual a agência é a recorrente (85,2%) (Jordão; Reis; Cabral Júnior, 2020, p. 123).

Os autores esclarecem ainda que “relativamente aos quantitativos que esses percentuais representam, em 29 processos, a agência reguladora atuou como recorrente e, em 46 deles, figurou como recorrida” (Jordão; Reis; Cabral Júnior, 2020, p. 148).

No trabalho de Jordão, Reis e Cabral Júnior (2020), interessa destacar os critérios adotados para considerar a existência de deferência judicial. Foram considerados somente os casos em que o STF julgou o mérito dos recursos conhecidos, assim como foi feito na presente pesquisa. Nesse bloco, foram analisados um total de 85 processos. A deferência foi entendida quando o STF julgava favoravelmente às teses apresentadas nos recursos.

Concluíram que, ao se analisarem as matérias constitucionais efetivamente julgadas pelo STF, de um modo geral, o tribunal vem adotando uma orientação sensivelmente favorável às agências reguladoras em sede recursal quando o mérito do recurso é efetivamente examinado. Nessa perspectiva, entenderam haver deferência por parte do STF, uma vez que este tende a acolher as teses sustentadas por essas autarquias, “totalizando um percentual 88,7% de recursos julgados de forma favorável às autarquias especiais” (Jordão; Reis; Cabral Júnior, 2020, p. 148).

Outro parâmetro de análise foi a manutenção pelo STF das decisões da origem. Com efeito, em se tratando de uma pesquisa que tem como objeto apenas processos recursais, aferiram a deferência considerando a postura da Corte em manter ou reformar as decisões tomadas nas instâncias pretéritas. No ponto, concluíram que a orientação do STF é majoritariamente favorável às agências reguladoras (Jordão; Reis; Cabral Júnior, 2020, p. 149).

A partir do exposto até aqui, de forma geral, observa-se que cada autor e cada pesquisa operam com distintos parâmetros e com conceitos de contornos próprios. Não há concordância sobre o conteúdo da deferência, nem sobre os critérios práticos para sua aferição. Daí a necessidade de estabelecer parâmetros práticos para a presente pesquisa, com vistas a identificar hipóteses de deferência ou de interferência judicial. Portanto, optou-se por criar critérios objetivos, isto é, que possam posicionar a classificação das decisões judiciais fora de uma zona de incerteza (zona cinzenta) e dentro de uma zona de certeza positiva (decisões deferentes) ou negativa (decisões

não deferentes)<sup>8</sup>.

Destarte, ainda que correndo o risco de redução da complexidade do conceito de deferência judicial, impõe-se uma delimitação da abordagem empírica que permita excluir casos com uma ampla margem de subjetividade. Assim, a definição metodológica adotada não esgota nem limita a pesquisa sobre a deferência judicial, mas foi necessária para operacionalizar a investigação. Os critérios adotados são explicados na seção a seguir.

### 1.3 O conceito de decisão judicial deferente para a pesquisa

Toda pesquisa empírica comporta inúmeras possibilidades analíticas, que variam conforme os parâmetros definidos pelo pesquisador. A composição do banco de dados, a escolha das unidades de análise, a definição de variáveis, categorias, tipologias e os critérios de inclusão e exclusão de dados, bem como a opção metodológica adotada, são elementos que influenciam diretamente os resultados, por refletirem decisões subjetivas e técnicas próprias de cada estudo. Essa dependência de classificações humanas, inerente à estruturação de bases de dados, implica, em geral, algum grau de imprecisões.

Não obstante, ainda que cientes dessas limitações, importa ressaltar que toda investigação tem aptidão de, no mínimo, acrescentar ou complementar outros estudos sobre a mesma temática. A incorporação de abordagens metodológicas diversificadas tem o potencial de aprimorar e enriquecer análises preexistentes. Nesse intuito, o presente estudo busca contribuir para o debate sobre a deferência judicial, oferecendo informações adicionais.

Com esse propósito, a fim de definir o conceito de deferência judicial a ser adotado neste trabalho, torna-se necessário examinar as concepções empregadas em seis estudos referências sobre o assunto. Os três primeiros, Zhu (2019), Groisten (2020) e King (2008), iluminam o conceito teórico-abstrato de deferência. Os três

---

<sup>8</sup> A distinção entre “zona de certeza” e “zona cinzenta” baseia-se em estudos de hermenêutica jurídica, teoria da norma e aplicação do Direito que abordam a previsibilidade e a margem de indeterminação inerentes à interpretação das normas. Conforme ensina Tércio Sampaio Ferraz Jr. (2003, p. 255), na obra *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*, a norma jurídica não possui um significado fixo e imutável, mas sim um campo de significação com limites variáveis. Esse campo é composto por uma zona de certeza, em que sua aplicação é clara e direta (geralmente coincidente com casos paradigmáticos), e uma zona de incerteza ou ambiguidade, que demanda do aplicador do direito uma atividade interpretativa mais intensa.

últimos direcionam a construção de critérios práticos para classificação das decisões judiciais. São eles: Horwitz (2008); Jordão e Cabral Junior (2018); e Lawson e Seidman (2021).

Quanto aos ensinamentos dos pesquisadores norte-americanos Lawson e Seidman (2021), embora tenham sido utilizados em alguma medida na presente pesquisa, é necessário destacar alguns pontos de divergência. Esses autores, a partir da análise de julgados dos tribunais federais dos Estados Unidos, incorporaram graus ao conceito de deferência com fundamento na ideia de que “há situações em que o tribunal dá peso à decisão de outro ator, sem aquiescer completamente com o ato sujeito à controle judicial” (Lawson; Seidman, 2020, p. 81)<sup>9</sup>. Nesse sentido, definem a deferência como a “atribuição por um ator jurídico de alguma medida de consideração ou peso à decisão de outro agente no exercício da função do agente deferente” (Lawson; Seidman, 2020, p. 81).

Ocorre que, se adotada essa concepção, a deferência judicial abrangeria desde os casos em que houve um controle judicial tímido, até aqueles em que a atuação da agência foi completamente rechaçada ou tenha sido totalmente substituída pela decisão do julgador. Neste ponto reside a divergência. Acredita-se ser mais adequado não inserir na classe de “decisões deferentes” os casos em que a atuação da agência foi completamente rechaçada ou substituída pela decisão do julgador. Dentro de uma realidade prática, considerar deferente uma decisão que afasta explicitamente a escolha regulatória da agência traria um risco de distorção conceitual.

É dizer, corre-se o risco de incluir, de forma indevida, decisões de caráter interferente no rol das consideradas deferentes. Ora, ressoa ilógico supor que decisões que deslegitimam a atuação da agência possam ser classificadas como deferentes. A ideia de deferência deve convergir com os limites conceituais do instituto:

Vale resgatar o significado de deferência – que no léxico significa atitude de respeito ou consideração; ou ainda, interesse pelos assuntos alheios. Disso não resulta qualquer limitação à garantia constitucional de acesso à Justiça, ou qualquer apequenamento do Poder Judiciário. Ao contrário; tem-se nisso o indicativo de prestígio judicial às decisões administrativas adequadamente construídas,

---

<sup>9</sup> Texto original: “[...] a definition of deference as: The choice by a legal actor to give some measure of consideration or weight to the decision of another actor in exercising the deferring actor’s function” (Lawson; Seidman, 2020, p. 81).

conduta que tem importante valor de indução ao aperfeiçoamento do exercício da função regulamentar (Valle, 2024).

Recomenda-se, assim, uma definição de caráter menos genérico, pois um conceito que insere diversos tipos de decisão numa mesma classificação pode esvaziar a distinção e a classificação das decisões judiciais. Daí a necessidade de delimitar o conceito de deferência para adequá-lo a uma pesquisa empírica.

Os critérios aqui adotados para classificar as decisões judiciais serão binários. Afinal, como a pretensão é selecionar casos que se situam em uma zona de certeza positiva ou negativa, torna-se necessário desenvolver critérios que permitam uma resposta de “sim” ou “não”. Com essas premissas estabelecidas, e tendo sido realizado o devido acordo sobre as ideias gerais do conceito e sobre os parâmetros de seleção de processos com maior potencial de gerar dados objetivos, passa-se à construção das bases conceituais teóricas e práticas que orientarão a classificação das decisões.

### 1.3.1 O que é deferência judicial?

Tendo em vista a inexistência de uma doutrina consolidada no Direito brasileiro sobre a definição de deferência judicial, sua identificação exige a construção de critérios interpretativos. Nesse subitem, portanto, será realizado um acordo semântico sobre o conceito de deferência judicial para os fins desta pesquisa.

Em termos teóricos, a deferência judicial consiste no exercício de um poder-dever de abstenção voluntária (autocontenção) do julgador em intervir na atuação de outra entidade, resultante de uma postura de confiança em sua capacidade, legitimidade e competência. Tal conduta expressa respeito institucional em relação às atribuições que o ordenamento jurídico conferiu a esse ente, consoante os parâmetros democráticos estabelecidos. Tal conceito, dessa forma, refere-se ao reconhecimento, por parte dos tribunais, dos limites do seu próprio poder.

A definição ora proposta vai ao encontro da ideia defendida por Zhu (2019, p. 5) no sentido de que a deferência se consubstancia na atitude de um tribunal que, ao decidir, dá prioridade ao julgamento de uma agência em razão do reconhecimento à delegação de competências conferida a essas entidades. Para o referido autor, o

conceito de deferência pode ser extraído de um caso da Suprema Corte do Canadá, *Dunsmuir v New Brunswick*, de 2008, nos seguintes termos:

A deferência é tanto uma atitude do tribunal quanto uma exigência do direito de revisão judicial. Isso não significa que os tribunais sejam subservientes às determinações dos órgãos decisórios, nem que devam demonstrar reverência cega às suas interpretações, ou que possam se contentar em apenas fazer menção ao conceito de controle de razoabilidade enquanto, de fato, impõem sua própria visão. Pelo contrário, a deferência implica respeito pelo processo decisório dos órgãos adjudicativos, tanto em relação aos fatos quanto ao direito. A noção de deferência “tem origem, em parte, no respeito pelas decisões governamentais de criar órgãos administrativos com poderes delegados”. Assim, a deferência, no contexto do padrão de razoabilidade, implica que os tribunais darão a devida consideração às determinações dos órgãos decisórios<sup>10</sup> (Zhu, 2019, p. 5, tradução nossa).

O significado de autocontenção judicial e sua relação com a jurisdição constitucional é tema muito bem explorado por Grostein (2020). O autor realizou uma análise comparativa da postura de autocomedimento observada nas decisões da SCOTUS e do STF. O foco do estudo recaiu sobre os critérios adotados de forma autônoma por esses órgãos para evitar intervir em determinadas matérias, diferenciando entre as limitações externas e aquelas resultantes da vontade interna dos próprios juízes.

Conforme Grostein (2020, p. 40)<sup>11</sup>, a autocontenção judicial se refere a situações em que os próprios tribunais impõem limites à sua atuação, optando por não interferir em determinados temas, mesmo que formalmente tenham competência para tanto. A autocontenção, portanto, difere das limitações normativas impostas pela Constituição e pelo ordenamento jurídico. Enquanto as restrições normativas são exógenas (impostas de fora para dentro), a autocontenção é endógena, ou seja, resulta da escolha própria dos juízes de restringirem sua atuação.

---

<sup>10</sup> Texto original: “*Deference is both an attitude of the court and a requirement of the law of judicial review. It does not mean that courts are subservient to the determinations of decision makers, or that courts must show blind reverence to their interpretations, or that they may be content to pay lip service to the concept of reasonableness review while in fact imposing their own view. Rather, deference imports respect for the decision-making process of adjudicative bodies with regard to both the facts and the law. The notion of deference ‘is rooted in part in a respect for governmental decisions to create administrative bodies with delegated powers’ ... Deference in the context of the reasonableness standard therefore implies that courts will give due consideration to the determinations of decision makers*” (Zhu, 2019, p. 5).

<sup>11</sup> Grostein (2020, p. 42) ressalta que a opção por uma postura mais contida pode ser justificada por diferentes motivações, tais como: reconhecimento da separação de poderes e deferência às decisões do Legislativo e do Executivo; evitação de choques institucionais e manutenção da estabilidade política; proteção da legitimidade do tribunal e preservação de seu capital institucional; insegurança sobre os efeitos da decisão judicial no contexto social e econômico.

A autocontenção, segundo Grostein (2020, p. 142-143), é um fenômeno complexo e que se manifesta por diferentes critérios. Destaca, todavia, três deles. O primeiro está ligado às questões políticas, nas quais os tribunais superiores se autorrestringem no julgamento de temas considerados de competência exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo. Isso ocorre, por exemplo, quando o tribunal evita interferir em decisões que envolvem política partidária, organização do governo, conflitos eleitorais ou decisões de política externa.

O segundo critério de autocontenção é a presunção de constitucionalidade. Nesse ponto, o autor trata especificamente da deferência a leis e atos normativos emanados pelo Poder Legislativo e a regras econômicas, sociais e regulatórias, que são válidos até que se prove sua inconstitucionalidade. Grostein (2020, p. 143) argumenta que há situações em que, ao optar por não revisar decisões regulatórias ou legislativas, o tribunal utiliza essa presunção como mecanismo legítimo de autocontenção. O autor afirma que o STF costuma presumir a constitucionalidade de normas regulatórias e legislativas, atuando com deferência em matérias técnicas e de política pública e evitando intervenções judiciais sem base sólida.

O terceiro é o critério processual, limitando quais casos os tribunais podem ou devem julgar, em razão de questões formais e procedimentais. Conforme explica, esse critério “opera por meio de técnicas que inviabilizam pronunciamentos sobre o mérito das diversas demandas levadas a apreciação” (Grostein, 2020, p. 185-186). Conclui que, nos EUA, os critérios materiais de autocontenção (especialmente questões políticas e de presunção de constitucionalidade) costumam ser fundamentos centrais nas decisões, enquanto no Brasil tais critérios aparecem mais frequentemente em votos isolados, reforçando uma dimensão individual da autocontenção (Grostein, 2020, p. 297).

King (2008, p. 438), por sua vez, defende a necessidade de autocontenção dos julgadores, que deveriam avaliar: (i) o efeito de seus pronunciamentos sobre terceiros que não fazem parte da demanda judicial; (ii) a capacidade institucional do próprio Judiciário para avaliar questões de alto grau de tecnicidade; (iii) os impactos resultantes de eventual restrição da atuação dos demais Poderes; e (iv) a legitimidade democrática do Poder Judiciário. Para ele, os princípios de autocontenção permitem a resolução de casos em que há abertura para o exercício de uma discricionariedade judicial significativa e, ao mesmo tempo, a solução do litígio tenha potencial de impactar para além das partes e haja incerteza quanto aos fatos ou princípios morais



relevantes (King, 2008, p. 438).

À luz dessas ideias, a autorrestrrição deve ser entendida como a decisão do julgador de não impor sua vontade sobre a de outro ente legitimamente competente. Trata-se de uma atuação diversa do tradicional exercício pelo juiz de um poder de *imperium*, no sentido da imposição da vontade do julgador.

Um exemplo de decisão judicial deferente ocorre quando o Poder Judiciário opta por não substituir uma escolha válida da agência, tomada no livre exercício de suas atribuições legais e técnicas. Nesses casos, o controle judicial é exercido de forma a evitar que o julgador substitua a norma, ato ou decisão da agência por uma solução que, em sua perspectiva de intérprete constitucional e legal, lhe pareça ser mais adequada. Desse modo, o magistrado remete a solução para outra sede decisória (que não o próprio Poder Judiciário).

Assim, a autocontenção somente pode ser reconhecida como atitude deferente quando resultante do exercício de um poder-dever de respeito institucional. É justamente essa qualidade que revela a natureza da “deferência judicial”, relacionada ao equilíbrio entre os poderes e à confiança nas instituições. A deferência judicial, assim, não é sinônimo de submissão, mas do exercício de um poder-dever institucional que preserva a autonomia e o espaço de atuação das entidades reguladoras dentro de seu âmbito legítimo.

Importante, todavia, lembrar que, mesmo quando, por exemplo, se abstém de impor uma solução que se sobreponha às vontades da agência reguladora, o Poder Judiciário mantém para si o exercício de supervisão e controle. Nesse sentido, a deferência não se confunde nem elimina o juízo de conformidade com o Direito. A fiscalização judicial está presente na deferência judicial e não tolhe a avaliação da constitucionalidade, legalidade e razoabilidade do ato objeto de controle.

Assim, para os fins desta pesquisa, o acórdão só assume a classificação “deferente” se a decisão judicial for resultado de uma “autoabstenção qualificada”. Isto é, uma autorrestrrição do magistrado que, ao não intervir, reconhece a legitimidade da atuação de outro entidade sobre a questão em litígio em respeito aos parâmetros democráticos. É um poder-dever do Judiciário de reconhecer uma competência conferida pelo ordenamento à outro ente e, em razão disso, evitar interferências desnecessárias ou que comprometam a eficiência do sistema democrático. Assim, o cerne da deferência judicial reside na renúncia ao juízo substitutivo, qualificada pelo reconhecimento da legitimidade e da competência de outro órgão para tomar

decisões, ainda que o juiz entenda que existiria uma outra solução ótima em determinado caso concreto.

Importante ressaltar que a deferência não ocorre em relação apenas às agências reguladoras, podendo estar presentes quanto a outros sujeitos, entidades ou instituições. A deferência é um critério substantivo, e não limitado apenas a um determinado sujeito. Não se está adotando, com isso, um critério de deferência pelo sujeito. Contudo, como a pesquisa se limita ao estudo das agências reguladoras, especificamente nesse caso, a deferência judicial corresponde à postura de autocontenção do Poder Judiciário, caracterizada pela demonstração de respeito institucional à autonomia decisória e à autoridade técnica das agências em matérias inseridas no âmbito de sua competência regulatória técnico-setorial.

Formulado o conceito em termos teóricos, agora será necessário identificar na prática uma postura evidente de deferência no controle judicial sobre a atuação das agências reguladoras. Isso também exige a elaboração de critérios operacionais. No intuito de rastrear casos explícitos (que podem ser inseridos com relativa segurança na zona de certeza positiva ou na zona de certeza negativa), foram estabelecidos os seguintes parâmetros:

1) Manutenção da atuação da agência – Considera-se deferente a decisão do STF que preserva a atuação geral da agência no âmbito de sua regulação técnico-setorial, desde que resultante do exercício do poder-dever de respeito institucional. Consoante ensina Horwitz (2008, p. 1072-1073), a decisão que mantém ato, norma ou decisão da agência será classificada como deferente. Esse é o raciocínio que se extrai da obra de Horwitz (2008, p. 20), que, ao demonstrar preocupação com a precisão filosófica e teórica do conceito, define a deferência como a situação em que: um decisor (D1) abdica do próprio julgamento e segue o julgamento de outro decisor (D2), em circunstâncias nas quais o primeiro poderia ter chegado a uma decisão diferente.

Com efeito, a deferência judicial se revela justamente na ausência de substituição das decisões, interpretações e ações de outras autoridades, entidades ou instituições. O exercício de autocontenção do julgador, que não impõe sua própria decisão em substituição à daquela entidade igualmente competente, qualificado pelo reconhecimento judicial da autoridade e da autonomia da agência, configura a deferência na sua forma mais explícita.

Essa postura se evidencia, por exemplo, em relação às agências reguladoras,

quando o STF preserva uma determinada decisão sobre política pública setorial; mantém a validade de uma norma prevista em resolução da agência; reconhece como exigível uma sanção aplicada ou confirma a adequação dos critérios técnicos utilizados pela entidade reguladora. Ocorre mesmo nos casos em que a agência não tenha participado formalmente da relação processual. Trata-se, portanto, de hipótese que independe de manifestação expressa da agência nos autos.

Embora a mera preservação da atuação da agência reguladora não seja critério suficiente por si só para caracterizar uma decisão como deferente, é inegável que ele constitui, ao menos, uma das hipóteses de deferência. A literatura, ainda que com diferentes enfoques, reconhece que a manutenção de ato administrativo pode representar uma forma de deferência judicial. Miranda (2023, p. 111), por exemplo, tratou dessa hipótese como “deferência pelo resultado”, afirmando que “o STJ confirmava o ato administrativo questionado, em atuação deferente; ou excepcionava o ato, em atuação não deferente”. Jordão, Reis e Cabral Junior (2020) também consideraram como deferentes decisões que confirmam o ato administrativo impugnado e não deferentes as que resultaram na anulação ou na suspensão do ato.

2) Preservação do juízo técnico da agência – Nos termos propostos por Jordão, Reis e Cabral Júnior (2020, p. 148), o acolhimento das teses sustentadas pelas autarquias é também um critério indicativo de deferência. Assim, é deferente a decisão em que há manutenção do juízo técnico da agência reguladora. Na pesquisa de Jordão, Reis e Cabral Júnior (2020, p. 138), que relacionou a deferência ao resultado dos recursos das agências, a deferência foi identificada nos casos em que o STF julgou os recursos favoravelmente às agências reguladoras quando seu mérito é analisado (Jordão, Reis e Cabral Júnior, 2020, p.152).

De modo diverso do primeiro parâmetro, esse critério exige a participação formal da agência na relação processual, porquanto necessária a análise de seu posicionamento expresso quanto ao mérito do litígio. Por sua própria natureza, o alinhamento da decisão com a posição e os argumentos da agência no processo demanda sua participação, seja como *amicus curiae*, parte ou terceiro interveniente.

3) Discurso de respeito institucional – É deferente uma decisão com manifestação expressa de confiança na competência da agência em matéria inserida na sua regulação técnico-setorial. Nesse terceiro critério, exige-se a presença de um discurso de respeito institucional, de consideração efetiva da autoridade e autonomia da agência. Essa lição é extraída de Lawson e Seidman (2020, p. 86-87).

Esse terceiro parâmetro é aferido independentemente de haver discussão nos autos sobre ato concreto da agência ou, ainda, de haver participação formal da agência no processo. Manifesta-se, por exemplo, quando o STF adota fundamentos de respeito e confiança institucional na capacidade técnico-regulatória da entidade, reconhecendo-a como instância legítima para disciplinar a matéria controvertida ou atribuindo-lhe a responsabilidade pela conformação da política pública correspondente.

O terceiro critério busca identificar, no discurso judicial, elementos que revelem respeito, valorização técnica e validação da legitimidade das decisões regulatórias. Essa identificação exige análise qualitativa dos votos, com foco nas razões explicitadas pelos ministros ao controlar a atuação regulatória, configurando uma abordagem interpretativa e contextual da deferência judicial no STF.

### 1.3.2 O que é a decisão judicial interferente?

Para fins de classificação nesta pesquisa, a interferência judicial é a atitude oposta à deferência. Verifica-se quando o Poder Judiciário promove uma substituição total ou parcial de norma, decisão ou ato da agência reguladora. Nesse sentido, a decisão judicial desqualifica e deslegitima a atuação ou o juízo regulatório da agência, minando sua capacidade regulatória. A interferência se revela, portanto, na consequência da ação judicial no sistema regulatório.

Na decisão judicial interferente, a despeito de a matéria se inserir na competência setorial e regulatória da agência, o julgador prefere a sua própria leitura em detrimento daquela advinda da agência. Com isso, o Poder Judiciário pode acabar esvaziando a autoridade e a autonomia da agência ao substituí-la por um juízo de conveniência e oportunidade próprio. É o que acontece quando a decisão judicial anula ou distorce um ato regulatório, ou quando afeta o juízo da agência reguladora na questão em litígio. Nesses casos, o magistrado acaba por interferir ou distorcer a política pública setorial adotada.

Assim como foi feito no item anterior, cumpre delimitar os critérios práticos para identificar a interferência, consubstanciados na resposta negativa aos mesmos três parâmetros anteriores, a saber:

- 1) Divergência com a atuação da agência – Quando há evidente substituição

de ato, norma ou decisão técnica da agência, a decisão judicial será classificada como interferente. Quando a decisão afasta, restringe ou invalida a atuação da agência, ocupando o espaço decisório com base em critérios jurídicos próprios, retira-lhe a competência para atuar no seu setor de regulação técnica. Ocorre quando o STF reformula ou restringe uma norma da agência com base em critérios próprios, assumindo o protagonismo técnico-normativo. Quando invalida decisão no modelo de regulação e nas políticas públicas implementadas pela agência com base em sua própria interpretação constitucional.

2) Divergência com o juízo técnico da agência – Ocorre quando o STF decide de forma contrária ao posicionamento da agência nos autos, denegando seus recursos, rechaçando expressamente seu juízo manifestado nos autos. Isso ocasiona a substituição de seu juízo técnico por um juízo próprio do magistrado. Nesses casos, o STF ocupa diretamente o espaço que seria da agência, assumindo o protagonismo regulatório.

3) Discurso de deslegitimação – A decisão interferente se revela também quando o STF deslegitima o papel institucional da agência em uma questão para a qual ela seria reconhecidamente competente. Nos casos de deslegitimação pelo discurso observa-se uma peculiaridade: há um esvaziamento da autoridade da agência, independentemente de a decisão anular formalmente o ato ou desprover um recurso. A decisão interferente inclui os casos em que o âmbito regulatório da agência foi afetado ou distorcido, de modo que o julgador passa a ocupar um espaço decisório que, de outra forma, caberia à entidade reguladora.

### 1.3.3 Decisão judicial alheia à regulação técnico-setorial

Entre os polos da deferência e da interferência, identifica-se uma terceira categoria: a decisão judicial alheia à regulação técnico-setorial, na qual há completa descon sideração da agência, ainda quando o litígio se insere no seu âmbito técnico-regulatório. Enquadram-se nessa categoria os casos em que o julgamento restou fundado exclusivamente em normas constitucionais ou legais de caráter geral.

Ocorre nas situações em que, apesar de a controvérsia envolver matéria pertinente à regulação setorial da agência, o STF soluciona o litígio sem qualquer referência ao órgão regulador ou sem considerar suas políticas públicas regulatórias.

A questão regulatória não é tratada, de modo que o cerne do debate e dos fundamentos de decidir passa ao largo de discussões sobre a atuação ou o juízo das agências na regulação técnico-setorial.

O que faz com que esse tipo de decisão mereça uma categoria própria e diversa da interferente? Na decisão interferente, como visto, incluem-se os acórdãos em que, a despeito de o STF reconhecer que o objeto do litígio está na esfera técnico-regulatória setorial de alguma agência, acaba por rechaçar sua autoridade. Já nas decisões alheias à regulação técnico setorial, a agência reguladora não é sequer considerada.

É preciso reconhecer, todavia, que não seria de todo ilógico sustentar que, em tais hipóteses, seria igualmente cabível a classificação em “interferente”, pois faz sentido argumentar que ignorar a agência poderia ser uma forma passiva de rejeitar sua autoridade. No entanto, a opção metodológica pela categoria “alheia à regulação técnico-setorial” revela-se adequada, pois se alinha aos propósitos da pesquisa de identificar manifestações explícitas de deferência ou de interferência, reduzindo ao mínimo possível a carga de subjetividade na classificação.

E na prática, como diferenciá-las? Assim como ocorre nas decisões intervenientes, nas “alheias à regulação técnico-setorial” também se verifica uma resposta negativa àqueles três parâmetros: há preservação de ato, norma ou decisão da agência? Há manutenção da atuação e do juízo técnico da agência? Há discurso expresso reconhecendo sua autonomia ou autoridade técnica? Contudo, a depender dos fundamentos adotados no acórdão, a decisão poderá ser classificada como alheia, e não como interferente.

Isso porque, como exposto, as decisões alheias à regulação técnico-setorial ocorrem nas situações em que, embora a controvérsia envolva matéria relacionada à regulação setorial da agência, o STF se omite quanto a considerações sobre sua autoridade ou autonomia institucional, optando por decidir sem manifestar deferência nem exercer interferência. Enquadram-se nessa categoria os casos em que o STF não adentra o mérito técnico-regulatório da questão e decide sem apoio ou rejeição a qualquer atuação ou juízo da agência reguladora.

#### **1.4 Conclusões parciais**

Do exposto, depreende-se que, embora as diferentes abordagens apresentem

perspectivas distintas sobre a deferência judicial, há convergência em torno de uma ideia comum: a discussão acerca do controle judicial da atuação das agências reguladoras está invariavelmente associada à necessidade de se estabelecer limites que impeçam a fiscalização judicial de anular por completo a autoridade e a autonomia regulatória dessas entidades. Existe, portanto, reconhecimento quanto à necessidade de equilíbrio entre o controle judicial, de preservação das competências das agências reguladoras e da importância da deferência judicial dentro desse contexto.

Com efeito, a ausência de ponderação adequada cria riscos nos dois extremos opostos. Se houver alta deferência, o controle judicial fica esvaziado. Se houver deferência insuficiente, os tribunais se tornam decisores políticos e minam a razão de ser das agências. Nesse sentido, Barkhuysen e Van Emmerik (2019), ao discutir esse aspecto, ressaltam que:

Em uma análise aprofundada e intensiva, o Judiciário pode ser acusado de invadir indevidamente o território da administração e, assim, de não observar a divisão de funções prevista no direito constitucional – ao agir dessa forma, estaria usurpando a função administrativa. Por outro lado, se atuar com contenção, pode ser acusado de oferecer uma proteção jurídica insuficiente. Assim, o desenvolvimento dessa doutrina reflete uma busca contínua por um equilíbrio adequado (Barkhuysen; Van Emmerik, 2019, p. 328).

O desafio, portanto, é o equilíbrio e a fixação de limites entre o exercício legítimo da função de controle pelo Judiciário e a necessidade de preservar a autonomia das agências. Não há uma resposta única ou fácil.

O panorama histórico nos revela que, a despeito de as decisões mais recentes nos EUA avançarem no sentido de promover um controle judicial mais ativo, com critérios mais rigorosos para aplicar a deferência judicial, essas restrições não implicam o abandono da deferência judicial como instituto jurídico consagrado. A eliminação do termo “automático”, no caso *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo*, por exemplo, não equivale a uma exclusão da ideia de deferência do sistema de controle judicial sobre a atuação administrativa.

Percebe-se, assim, que a doutrina da deferência vem evoluindo. Atualmente transcende sua concepção inicial “automática” e progride na busca de se tornar um parâmetro adequado e ponderado para o controle judicial das escolhas públicas. O “novo” entendimento da SCOTUS sobre a deferência judicial às agências sugere uma tentativa de se atingir a medida certa da intensidade do controle judicial sobre as decisões administrativas.

Persiste a necessidade de deferência judicial. As decisões recentes da SCOTUS não suprimiram por completo a atitude de respeito, mas apenas reforçaram que suas decisões, interpretações ou ações devem estar sujeitas a limites mais definidos. Nesse sentido, a deferência judicial, ainda que de forma mais criteriosa e sob maior escrutínio judicial, persiste como questão central a ser debatida.

A evolução recente da jurisprudência da SCOTUS, em 2024, ao delegar ao Judiciário a interpretação de normas regulatórias, se aproxima mais da realidade brasileira. Avaliando os resultados e a fundamentação utilizada nos acórdãos do STF, parece que, no Brasil, sempre houve uma abordagem mais cautelosa, contextual e pontual em relação à deferência judicial. Ao menos no âmbito do STF, nunca houve deferência automática ou obrigatória, também não houve limitação aos tipos de atuação das agências e nem a fixação de requisitos prévios, tal como a ambiguidade de lei e a razoabilidade do ato da agência, exigidos na Doutrina Chevron. Nesse sentido também já se pronunciou Valle (2024):

Já de há muito se tem por superado, em *terra brasiliis*, o cânon segundo o qual o controle judicial de atos administrativos, mesmo os regulamentares, devesse se limitar à análise de legalidade em sentido estrito. Estabelecidos os compromissos axiológicos do Estado pela Constituição de 1988, o resultado foi desde então, exigir-se do poder político organizado a observância da juridicidade – no que se inclui o alinhamento com esses mesmos objetivos constitucionais. Disso resultou a ampliação do espectro possível de análise do Poder Judiciário, inclusive com a proclamação pelo STF de que lhe caiba inclusive empreender à formulação de políticas públicas. Nestes termos, a reivindicação de espaço decisório empreendida pela Suprema Corte Americana no *overruling* de Chevron já foi formulada pelo Judiciário brasileiro há muito tempo (Valle, 2024).

Na realidade brasileira, observa-se que a intensidade do controle judicial sobre as escolhas realizadas por outros agentes públicos no planejamento e na implementação de políticas estatais varia caso a caso e envolve tanto atos, normas como decisões em geral. Mas somente com o resultado da pesquisa empírica é que será possível comprovar se a posição do STF se aproxima de um equilíbrio, situado entre a mera aquiescência (ou eventual negligência) no controle judicial e uma atuação que ultrapassa a noção de deferência.



## 2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A DEFERÊNCIA JUDICIAL

De início, será feita uma breve análise do contexto histórico do modelo de Estado regulador nos EUA. Na sequência, o foco recairá sobre as agências reguladoras brasileiras, sua história, estrutura e competências. A investigação do arranjo institucional regulatório no contexto brasileiro constitui etapa inicial necessária não apenas para a compreensão da relação entre as agências reguladoras e a deferência judicial, mas principalmente para a seleção e análise dos dados da presente pesquisa empírica. É o que será explorado neste segundo capítulo.

### 2.1 Contextualização histórica e as agências reguladoras nos EUA

A ideia de um Estado regulador nos EUA surgiu como resposta à necessidade de combate aos monopólios na economia. O processo de reforma estatal norte-americano já se desenvolvia desde a criação, em 1887, de sua primeira agência reguladora, a Comissão de Comércio Interestadual (*Interstate Commerce Commission – ICC*) (Nunes, 2007, p. 21). Ela atuava no setor ferroviário, o mais relevante para a economia à época, e tinha a finalidade de coibir abusos tarifários por parte de quem prestava os serviços de transporte (Silveira, 2022, p. 12). Conforme ressalta Nunes (2007, p. 23), o ICC foi resultado do ideal de construção de burocracias neutras, especializadas e independentes do sistema político, destinadas a regular a atividade ferroviária.

Mais tarde, o presidente Woodrow Wilson, que governou os Estados Unidos entre 1913 e 1921, criou o Banco Central e agência com poderes para fiscalizar os bancos (*Federal Reserve system*) e regular a inflação (Guerra, 2015, p. 26). Criou também uma agência para regular o mercado por meio de medidas antitruste e proteger a livre concorrência, a *Federal Trade Commission* (Guerra, 2015, p. 27).

Nos idos de 1930, o Estado norte-americano, liberal por excelência, se mostrou frágil após a grave crise social de 1929 (Carvalho, 2009, p. 380). Essa crise do capitalismo fez com que fosse revista a ideia de que o mercado funcionaria autonomamente e que, sem qualquer intervenção estatal, alocaria os recursos de maneira mais eficiente. Então, a partir de 1933, época do Presidente Franklin Roosevelt, foram conferidos novos contornos à administração pública americana, com a finalidade de equilibrar a liberalização da economia com a fiscalização e o

planejamento (Carvalho, 2009, p. 382).

Para os norte-americanos, as agências representam autoridades administrativas que “servem para auxiliar a chefia do poder executivo na condução e supervisão da atividade administrativa e suas normativas, nas tarefas diárias da Administração” (Medeiros, 2020, p. 150-151). Guerra (2015, p. 30) explica que há certa dificuldade de compreender o formato de agencificação do sistema dos EUA, no qual a grande maioria das ações estatais é conduzida por uma agência administrativa. Elas estão em quase todos os setores e atividades governamentais e surgindo interesse a ser atendido, o Congresso cria novas agências, incorpora atividades ou mesmo extingue-as (Guerra, 2015, p. 33).

Essa foi a solução encontrada para fortalecer o mercado, permitir a inovação tecnológica, retomar investimentos, aliando tudo ao aumento da governança. As agências serviriam, portanto, para o Estado se fazer mais presente na economia<sup>12</sup>. Buscava-se sanar os excessos do capitalismo (liberal). Nesse contexto, as agências federais “surgiram como um instrumento de aumento do controle central” (Silveira, 2022, p. 32).

Foram criados diferentes tipos de agências. Quanto aos poderes conferidos pelo Congresso, há uma conhecida divisão entre as agências reguladoras e as não reguladoras:

As reguladoras exercem, por delegação do Congresso, poderes normativos e de decisão que afetam os cidadãos com os quais se relacionam, condicionando seus direitos, liberdades ou atividades econômicas, com capacidade para resolver conflitos entre a própria Administração e os cidadãos, e entre esses mesmos cidadãos. As não reguladoras são aquelas que prestam serviços sociais, concedendo benefícios aos menos favorecidos. Ambas estão submetidas à APA (Shecaira, 2009, p. 434).

Outra classificação existente é a de agências subordinadas ao presidente da República (que pode demitir *ad nutum* seus dirigentes), e agências independentes (nas quais os dirigentes têm mandato e não há vinculação a qualquer dos três poderes) (Guerra, 2015, p. 98). As *independent agencies* americanas, como instrumentos de intervencionismo (Binenbojom, 2005), detêm poderes que extrapolam as funções executivas tradicionais. Elas se consolidaram com autonomia e

---

<sup>12</sup> O *New Deal* foi produto da crise do Estado liberal nos EUA, utilizado para implementação de programas governamentais com viés intervencionista (Silveira, 2022, p. 17).

independência, ainda que não absolutas, concentrando funções públicas normalmente distribuídas entre Poderes do Estado.

A fim de desempenhar suas atribuições e diante da necessidade de lhes conferir “maior autonomia (...) para a ação imediata, qualidade que nenhum dos três poderes do Estado detinha” (Silveira, 2022, p. 18), as agências receberam funções inerentes aos três Poderes republicanos. Por essa razão, segundo Ackerman (2014, p. 15), a criação das agências é um fenômeno que supera a tradicional separação em três poderes de Montesquieu, pois as insere em novas formas institucionais. Não podem ser classificadas como legislativas, judiciais ou executivas, o que lhes confere capacidade de lidar com diferenças nas dinâmicas necessárias às operações administrativas (Ackerman, 2014, p. 19)<sup>13</sup>.

As agências reguladoras, no entanto, foram objeto de objeções. Seus críticos alertavam que havia um risco de substituição do monopólio público pelo privado (Nunes, 2007, p. 39). Sustentavam que tais instituições não afastam a possibilidade de se converterem em estruturas de preservação de privilégios, desvirtuadas da finalidade de atendimento ao interesse público (Nunes, 2007, p. 15). Bentemuller (2020, p. 33) destaca que havia o receio de uma ampliação excessiva dos poderes do Executivo, o que poderia desequilibrar o clássico sistema de freios e contrapesos inerente à separação dos Poderes.

Em contraposição, parte da literatura continua defendendo a estruturação estatal por meio das agências. Sunstein e Vermeule (2021) argumentam que esse modelo regulatório é, na verdade, inevitável, dada a complexidade inerente ao Estado moderno e ao modo de funcionamento de suas instituições. Defendem a legitimação do Estado regulador através da aplicação de princípios jurídicos e democráticos.

Sunstein e Vermeule (2021) respondem às críticas de que o Estado seria ilegítimo ou autoritário com o argumento de que seu resgate e aprimoramento poderia ocorrer por meio da aplicação dos princípios do devido processo, legalidade,

---

<sup>13</sup> Diante da necessidade de coordenar as instituições para evitar tanto o isolamento tecnocrático quanto o controle político excessivo, Ackerman (2014) afirma a superação do modelo clássico de separação tripartite de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Argumenta que o mundo contemporâneo criou instituições autônomas, tais como as agências reguladoras, que não cabem nessas categorias. Para ele, é necessário construir uma nova realidade institucional, capaz de incorporar órgãos independentes como bancos centrais, comissões eleitorais e agências reguladoras, que exercem funções estatais cruciais fora dos três poderes tradicionais. Nesse contexto é que Ackerman (2014) apresenta a superação da clássica divisão de poderes para uma nova realidade, focada na legitimidade democrática e na especialização funcional para controlar a burocracia e proteger os direitos fundamentais.

proporcionalidade, imparcialidade e racionalidade. Considerando que a Administração Pública deveria operar com princípios interpretativos coerentes, e não apenas com regras fixas, haveria sim uma governança mais flexível e adaptável. Em conclusão, para eles, a melhor forma de lidar com o crescimento da Administração Pública não é sua destruição, mas sua reforma e aprimoramento dentro dos princípios de Direito.

Ao final, venceu a defesa da legitimidade das agências reguladoras modernas. A chamada *Nondelegation Doctrine* perdeu sua relevância<sup>14</sup>. A delegação de autoridade às agências em áreas complexas foi tida como inevitável e essencial para a governança moderna. Passados mais de 120 anos desde a criação da primeira agência reguladora federal, a ICC, a SCOTUS validou a delegação de poderes às agências e reconheceu a juridicidade na cumulação de funções quase-legislativas, quase-executivas e quase-judiciais (Guerra, 2015, p. 98). Segundo Guerra,

Quando há um questionamento sobre seus atos, os tribunais examinam os dados em recurso de apelação (*appeal*) de acordo com *standards* previstos na lei que outorgou competência à agência, geralmente, mantendo a escolha regulatória (princípio da deferência) (Guerra, 2015, p. 99).

Segundo Barbosa (2006, p. 21), o Estado sofreu uma metamorfose, marcada pela “modificação das estruturas sociais”. Esse novo perfil demanda dos órgãos públicos maior grau de conhecimento técnico e especialização, bem como respostas mais céleres que aquelas advindas do moroso processo legislativo formal. A resposta institucional mais acertada às exigências modernas seria, portanto, a criação das agências reguladoras independentes.

## 2.2 História, estrutura e competências das agências reguladoras brasileiras

No Brasil da década de 1990, o processo de reformas institucionais se alinhava com as mesmas ideias que prosperavam nos EUA (Cavalcante, 2020, p. 1). A falência

---

<sup>14</sup> Essa doutrina foi inicialmente adotada pela cúpula do Judiciário americano na época da criação da ICC e depois abandonada nos anos seguintes após o *Administrative Procedure Act* (APA). O Judiciário paulatinamente foi admitindo a delegação de mais poderes legislativos às agências, culminando, em 1946, com a criação do APA, que visava estabelecer procedimentos para as ações das agências e critérios para seu controle (Silveira, 2022, p. 20). O APA conferiu ao Judiciário norte-americano o controle em duas frentes: em face ao direito e em face a arbitrariedades. No primeiro caso, a Corte fazia o exame de conformidade da atuação da agência com a norma. No segundo, o exame era do próprio mérito da decisão da agência. Em 1984, houve uma grande mudança no tratamento do controle judicial, com o caso *Chevron*, no qual parâmetros e limites ao controle judicial de atos de regulação foram estabelecidos (Silveira, 2022, p. 21).

do modelo até então vigente, caracterizado pela prestação de serviços públicos deteriorados e pela incapacidade de garanti-los à maior parte da população, evidenciava a necessidade de uma mudança estrutural. Pereira (2005, p. 267) defendia a “transição de uma administração pública e burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente”, que priorizasse o atendimento aos cidadãos.

Assim, ganhava força o ideal de retirar o Estado das atividades produtivas, permitindo a concentração naquelas em que sua presença fosse essencial, como saúde, educação, habitação e saneamento básico. Passou-se a reconhecer a necessidade de um Estado menos executor e menos prestador direto de serviços públicos (Nunes, 2007, p. 41).

Nesse contexto, o modelo adotado no Brasil é uma “reprodução (parcial)” do padrão norte-americano (Guerra, 2015, p. 101). Assim como nos EUA, as competências exercidas pelas agências reguladoras brasileiras se assemelham ao exercício de parcelas do poder de gestão do Poder Executivo, de julgamento do Poder Judiciário e de produção normativa do Poder Legislativo:

A elas competem funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções do Legislativo, como criação de normas, regras procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções judiciárias (Nunes, 2007, p. 16).

A atribuição de competências de naturezas distintas atende à pretensão de que fossem autônomas do governo, até porque “a criação de agências reguladoras destituídas de independência não produzirá maiores inovações em nossa ordem jurídica” (Justen Filho, 2002, p. 593). Afinal, a efetividade de um Estado que se diz regulador depende da capacidade das agências de se consolidarem como fontes eficientes de produção permanente de políticas públicas, adequando a regulação setorial às alterações constantes na realidade social, econômica e técnico-científica. Cabe colacionar uma passagem de Silveira que sintetiza bem as finalidades multifacetadas para as quais as agências foram criadas:

Com esses limites, este diploma previu três formas de atuação estatal sobre a economia: (i) fiscalização, destinada a verificar se os setores

econômicos estão agindo conforme as normas setoriais criadas pelo Estado; (ii) fomento, que representa o estímulo à adoção de condutas socialmente desejáveis; e (iii) planejamento, que pretende estabelecer diretrizes para alcançar metas pré-estabelecidas na política econômica do país em determinado período (Silveira, 2022, p. 26-27).

Durante o governo de Collor de Melo, foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND) e o Programa Federal de Desregulamentação (PFD), substituindo normas específicas por normas gerais de regulamentação. O insucesso na implementação dos planos e o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, deixaram a cargo de Itamar Franco, seu sucessor, a continuidade do processo de redefinição do papel do Estado brasileiro. Avançaram-se as privatizações, compreendidas como a transferência ao setor privado de atividades passíveis de serem reguladas pelo próprio mercado.

Em 1994, já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), manteve-se a diretriz de fortalecer o papel regulador do Estado na economia, concebendo-o como um ente voltado à regulação das atividades econômicas de forma independente dos agentes responsáveis por sua execução. O presidente conseguiu o apoio político para promover a flexibilização gradual dos monopólios do setor elétrico, telecomunicações e de petróleo e gás natural, levando o Brasil aos caminhos que resultaram na criação da ANEEL, ANATEL e ANP. A primeira agência reguladora criada foi a ANATEL, em 1997, em decorrência da EC 8/1995, que dispõe sobre a concessão ou permissão dos serviços de telecomunicações. No mesmo ano, foi criada a ANP, resultante da EC 9/1995, que extinguiu o monopólio estatal de exploração do petróleo.

Transformava-se, assim, o modelo de Estado burocrático e intervencionista de Getúlio Vargas (1930 a 1940) em um modelo de administração gerencial e regulador<sup>15</sup>, que “evidencia um processo complexo de convivência de uma diversidade de modos de organização e funcionamento da ação pública” (Cavalcante, 2020, p. 2).

---

<sup>15</sup> Para Cavalcante (2020, p. 2), o Estado regulador é, em certa medida, uma manifestação do Estado gerencial, mas não se confunde com ele. Ambos compartilham pressupostos de eficiência, redução do papel executor do Estado e fortalecimento da função de supervisão, mas cada um possui origens e conjunturas distintas. O Estado regulador é inspirado no modelo norte-americano e europeu de *independent regulatory agencies*, que foca nas decisões baseadas em *expertise* setorial, com autonomia administrativa e financeira. Conforme o autor explica, o Estado gerencial é inspirado na Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*) dos anos 1980-1990, que traz a ideia de que o Estado deve promover resultados e bom desempenho, focando na formulação de políticas públicas e na supervisão de resultados e transferindo parte da execução ao setor privado ou a organizações sociais, OSCIPs, agências executivas, entre outros.

Conjuntamente com o processo de redemocratização do Brasil e com a promulgação da Constituição, implantaram-se ideias de reforma do Estado no sentido da liberalização (Silveira, 2022, p. 25). As agências reguladoras representaram uma parte do plano que objetivava privatizar, reduzir a dívida pública, induzir a reestruturação produtiva da indústria brasileira e aumentar a eficiência do sistema econômico (Nunes, 2007, p. 43).

Ocorre que toda essa reestruturação deveria, paradoxalmente, ser combinada com o reforço da capacidade de controle por parte do governo. A tentativa de aliar a reforma do novo Estado brasileiro com sua retirada da economia acabava gerando uma contradição: ao mesmo tempo em que se buscava reduzir a burocracia estatal, almejava-se uma atuação efetiva do Estado para garantir um extenso rol de direitos previstos na nova Constituição de 1988:

Seguindo essa lógica, a Constituição de 1988 (CRFB/88) buscou conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor, da redução das desigualdades sociais e regionais e da valorização do trabalho (Silveira, 2022, p. 26-27).

A tensão entre o ideal de um Estado menos intervencionista e a garantia de direitos sociais básicos permeou todo esse processo histórico. Como visto, o percurso da reforma do Estado no Brasil e a adoção das agências reguladoras refletem a tentativa de adaptação de um modelo internacional a um contexto nacional marcado por particularidades históricas e econômicas. Embora o modelo norte-americano tenha servido de inspiração, as agências brasileiras foram criadas para enfrentar desafios distintos, como a burocratização e a perda de qualidade dos serviços públicos<sup>16</sup>. Conforme aponta Cavalcante (2020, p. 2), sua natureza institucional complexa e multifuncional é reflexo do próprio processo de mudança estatal brasileiro, igualmente marcado por tensões e paradoxos.

Entendido o contexto histórico, quanto a sua estrutura, as agências brasileiras foram instituídas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo, mediante lei

---

<sup>16</sup> No Brasil da década de 1990, a função das agências era a de combater a forte intervenção estatal na economia até então empregada pelo governo anterior ditatorial, com vistas a contornar a perda de qualidade na prestação de serviços públicos. Naquela época, serviços importantes, como os de infraestrutura, energia elétrica, transportes, telecomunicações, petróleo e gás natural, estavam precarizados em razão da burocratização.

específica de iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 37, XIX). Têm a finalidade de promover a regulação técnico-setorial de atividades econômicas ou serviços públicos de interesse coletivo que demandam acompanhamento especializado e contínuo. Essa concepção encontra respaldo nas seguintes palavras de Di Pietro (2024):

As agências reguladoras são autarquias sob regime especial, criadas por lei, com a função de regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos ou atividades econômicas de relevância pública, em setores que demandam acompanhamento técnico especializado (Di Pietro, 2024, p. 505).

As agências reguladoras são pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta que exercem funções regulatórias em setores específicos da economia ou da prestação de serviços públicos, com independência técnica e autonomia decisória, a fim de equilibrar os interesses públicos e privados. A elas foram atribuídas as seguintes características:

1. Autonomia e independência decisória;
  2. Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
  3. Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
  4. Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares em audiências públicas; e
  5. Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução.
- Para garantir a autonomia financeira do ente regulador recomendava-se que este fosse organizado sob a forma de autarquia (Nunes, 2007, p. 46).

Finalmente, quanto às competências, a atuação das agências na regulação técnico-setorial abrange funções de fiscalização, adjudicação de conflitos, gestão de contratos e de dados setoriais, bem como a regulação voltada à proteção dos usuários e à promoção da concorrência<sup>17</sup>. Envolve a implementação e o planejamento de

---

<sup>17</sup> A gestão e a organização das agências reguladoras, assim como suas competências e atribuições, são disciplinadas tanto pela Lei nº 13.848/2019, que estabelece as normas gerais, quanto pelas leis específicas que instituem e disciplinam cada uma delas: arts. 4º, 5º e 21 da Lei 9.984/2000 (ANA); art. 8º e 31 da Lei 11.182/2005 (ANAC); art. 1º, 22 e 19 da Lei 9.472/1997 (ANATEL); arts. 20 e 27 da Lei 10.233/2001 (ANTAQ); arts. 7º, 8º e 36 da MP 2.228-1/2001 (ANCINE); arts. 2º e 3º da Lei 9.427/1996 (ANEEL); art. 2º da Lei 13.575/2017 (ANM); arts. 55-J e 55-L da Lei nº 13.709/2018 (ANPD); arts. 1º, 2º e 7º da Lei 9.478/1997 (ANP); arts. 3º e 4º da Lei 9.961/2000 (ANS); arts. 24 e 25 da Lei 10.233/2001 (ANTT); art. 7º da Lei nº 9.782/1999 (ANVISA); Lei 4.595/1964 modificada pela LC 179/2021 (BACEN); art. 88 da Lei 12.529/2011 (CADE), e Lei 6.385/1976 (CVM).



políticas públicas, incluindo diretrizes, projetos e decisões de impacto no setor. É de sua competência a cobranças de tarifas, taxas e outras exações destinadas à manutenção do modelo regulatório.

A função de normatização consiste na elaboração de normas e o estabelecimento de diretrizes normativas para o setor regulado. As competências sancionatórias se constituem, por exemplo, em condenações em processos administrativos e na imposição de sanções: advertências, multas, suspensão ou cassação de licenças e autorizações. As agências reguladoras também detêm a atribuição de mediação de conflitos, arbitragem regulatória, solucionando controvérsias entre agentes regulados, função conhecida como adjudicação<sup>18</sup>.

A gestão de contratos envolve a celebração, acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos e comerciais, incluindo concessões, outorgas, autorizações, licitações, revisões contratuais e extinção de atos. Também é de responsabilidade das agências a defesa dos direitos dos usuários, assegurando adequação e responsividade na prestação de serviços, com mecanismos de participação e controle social. Em suas atividades, também se incluem a promoção da livre concorrência entre os atores do setor, a prevenção de abusos de poder e a garantia da pluralidade de agentes econômicos.

Para tornar possível o exercício de todas essas competências, assim como ocorreu nos EUA, a legislação brasileira atribuiu às agências reguladoras brasileiras “simultânea e cumulativamente, funções quase-legislativas, quase-executivas e quase-jurisdicionais” (Guerra, 2021, p. 90). Assim, a “nova função administrativa [...] que abrange certa dose de função normativa, função executiva e função judicante, pode ser concentrada em apenas uma entidade (*agency*) a critério do Congresso” (Guerra, 2021, p. 82).

No que se refere à transferência do Poder Legislativo para as agências, trata-se de um poder normativo oriundo, essencialmente, de delegação legislativa, que reflete a competência atribuída às agências reguladoras para detalhar previsões abstratas e gerais (Silveira, 2022, p. 39).

Pela doutrina clássica, que submete o Direito Administrativo à lei, a legitimidade do poder normativo depende da existência de fundamento legal específico, da

---

<sup>18</sup> Segundo explica Silveira (2022, p. 39), a adjudicação “consiste na atribuição de dirimir conflitos entre outros por si regulados”. Para Guerra (2021, p. 301), seria uma forma de exercício do poder jurisdicional.

observância estrita aos limites da delegação, aos princípios constitucionais aplicáveis e às linhas de políticas públicas governamentais<sup>19</sup>. No entendimento tradicional sobre o poder normativo de caráter regulatório, defendia-se que não caberia às agências inovar em matéria em que inexistia um direcionamento legal prévio. Esta visão, todavia, está ultrapassada. Atualmente se entende que a norma criada pelas agências acaba, de alguma forma, inovando porquanto não se limita a repetir o que está na lei.

No mesmo sentido, para Guerra (2019), a tradicional centralidade da lei formal nas escolhas regulatórias é posta em xeque (2019, p. 234). Segundo o autor, o próprio STF, no voto do ministro Luiz Fux, no julgamento da ACO 2.865, expressou entendimento no sentido de que o espaço reservado para a lei deve ser o de trazer *standards* e princípios sob a forma de “lei quadro”, abrindo-se espaço para as escolhas regulatórias. Outro exemplo citado foi o julgamento da ADI 4.923, em que o STF mencionou expressamente o caráter aberto e principiológico das leis inerentes à regulação.

Nesse cenário, o princípio da legalidade deixa de estar atrelado ao paradigma liberal clássico e passa a conferir legitimidade às normas regulamentares. O próprio ordenamento confere autoridade normativa às agências reguladoras, quando exercida dentro de seus limites e contornos constitucionais. Assim, a autoridade normativa das agências reguladoras não implica uma crise da legalidade, mas antes a superação de uma forma oitocentista de enxergá-la (Aragão, 2004, p. 408-410).

No que concerne à transferência de poderes ínsitos ao Poder Judiciário, segundo Guerra (2021, p. 87), há “dois regimes de decisões judiciais pelas agências (*adjudication*): o formal e o informal”. No primeiro, a agência decide sobre interesses de cidadãos; no segundo, julga se o indivíduo ou empresa violou uma norma regulatória. Assim, o poder judicante das agências não se confunde com o poder jurisdicional (Guerra, 2021, p. 86), pois funcionam em campos diferentes e de modos distintos.

A atividade tipicamente judicial exige a neutralidade do órgão julgador (Justen Filho, 2002, p. 548), exercendo seu julgamento por meio da instauração de uma relação jurídica de direito público (processual). De modo diverso, a decisão do ente

---

<sup>19</sup> Justen Filho (2002, p. 589) observa que, ao criar uma agência e lhe atribuir determinadas competências, impõe-se a ela o dever de definir a política pública adequada. Essa política deverá ser compatível com a disciplina legislativa vigente, precisamente porque se trata de competência discricionária.

administrativo não se constitui em manifestação integrante de uma relação jurídica distinta daquela em que existe o litígio (Justen Filho, 2002, p. 552). A autoridade administrativa, mesmo quando decide um litígio, o faz no âmbito de uma relação jurídica da qual é parte, e a imparcialidade administrativa busca assegurar que ela não seja afetada pelas circunstâncias dessa condição.

Assim, a função jurisdicional típica do Poder Judiciário tem como objetivo principal a composição de um conflito de interesses (lide), com uma pretensão resistida ou não satisfeita. De modo diverso, as atividades de julgamento das agências reguladoras, embora possam envolver a solução de disputas, não se destinam essencialmente a compor lides.

Por fim, quanto às funções executivas das agências, trata-se de um poder executivo controlável pelos três Poderes (*accountability*) (Guerra, 2021, p. 91). A função administrativa típica dessas entidades consiste na aplicação da lei de ofício. Mas, como destaca Justen Filho (2002, p. 546), ocorre dentro de alguns limites. As agências reguladoras, ao serem criadas, “podem absorver competências e atribuições reservadas constitucionalmente ao Executivo”, e não poderes que lhes seriam próprios e autônomos (Justen Filho, 2002, p. 540). Assim, as agências reguladoras são uma manifestação do próprio Poder Executivo, e a criação delas reflete uma reordenação de competências executivas (Justen Filho, 2002, p. 540).

### **2.3 O controle judicial das agências reguladoras**

Como visto, as diversas competências das agências reguladoras reforçam a necessidade de exigir mecanismos de controle e responsabilização compatíveis com o grau de autonomia institucional que lhes é conferido.

Por um lado, o controle judicial é inerente a todos os órgãos políticos dotados de competências para atuar. Além disso, a autonomia das agências é relativa, e não absoluta, pois a ausência de submissão a qualquer limite externo equivaleria à soberania (Justen Filho, 2002, p. 400). Por outro lado, é necessário evitar um modelo regulatório estatal pautado em decisões públicas de caráter autoritário (Smolenaars; Martini, 2024, p. 184)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Em estudo sobre a prática do autoritarismo na intervenção regulatória estatal, visto sob os aspectos histórico e sistêmico, Smolenaars e Martini concluem pela necessidade de mudança do modelo regulatório brasileiro. As autoras sustentam que o autoritarismo regulatório é uma realidade no Brasil, “seja em razão de captura ou

A criação das agências teve como uma das justificativas apresentadas à época a necessidade de tomada de decisões neutras, de forma rápida e eficiente. Os atos praticados por elas, portanto, são suscetíveis de controle pelo Poder Judiciário.

No que tange ao mérito da regulação, parte da literatura entende pela existência de um limite à fiscalização judicial. O Poder Judiciário não poderia substituir a agência na definição do interesse público, cabendo-lhe apenas verificar a omissão na adoção das políticas exigidas por lei, bem como a coerência dos atos derivados dessas políticas (Justen Filho, 2002, p. 592). Aponta-se a “impossibilidade de o Judiciário substituir-se à autoridade administrativa no tocante ao exercício das escolhas discricionárias”, de modo que seria “vedado ao Judiciário reprovar o ato em virtude de uma avaliação igualmente subjetiva acerca da melhor solução a adotar no caso concreto” (Justen Filho, 2002, p. 592).

Nessa mesma linha de raciocínio, Grostein (2020, p. 111), ao tratar das questões políticas como critério de autocontenção judicial, observa que essa ideia se manifesta notadamente quando os tribunais reconhecem suas próprias limitações institucionais, recusando-se a decidir certas questões por falta de *expertise* ou por envolverem matéria reservada a outros Poderes.

O STF tem julgados nessa linha. Na ADI 7.031, por exemplo, o tribunal manteve a constitucionalidade de Resolução 790/2019 da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que instituiu o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) e do art. 8º da Lei 9.478/1997, que obrigava os agentes econômicos da cadeia de comercialização de combustíveis a contratar, às suas expensas, laboratórios credenciados para análises físico-químicas de amostras de combustíveis líquidos automotivos (Brasil, 2022d).

O STF decidiu pela manutenção dos atos normativos impugnados por entender que a resolução estava dentro do escopo de conformação atribuído à ANP. Consignou que as agências reguladoras, como a ANP, têm o poder de regulação delegado por lei para implementar políticas públicas, como o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) e que as normas técnicas estabelecidas pela ANP se encaixam no poder de normatização da agência (Brasil, 2022d).

No julgamento do ARE 1.428.139, por exemplo, o STF entendeu que a interferência na política regulatória da Anvisa não configura ofensa à

---

atendimento de interesses privados, seja quando realizado sem a participação e parceria do regulado e dos impactados, impondo modelos não responsivos à sociedade” (Smolenaars; Martini, 2024, p. 154).

discricionariedade da agência ou ao princípio da separação dos Poderes. Nesse caso, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) interpôs recurso contra decisão proferida em ação civil pública que determinara a edição de ato normativo obrigando a agência a exigir, nos rótulos de alimentos que contenham o corante Tartrazina, a inclusão de advertência detalhada acerca de seus possíveis malefícios. O STF manteve essa imposição, divergindo da política regulatória então adotada, a qual se fundamentava em estudos técnicos que atestavam a segurança do corante. Para a Anvisa, bastaria a exigência já prevista em resolução anterior, que determinava apenas a menção do aditivo na lista de ingredientes. Esse entendimento, entretanto, foi afastado pelo STF (Brasil, 2023d).

Ao contrário do que defendia a agência, o STF, ao negar provimento ao recurso extraordinário interposto pela Anvisa, posicionou-se em sentido contrário à política regulatória da entidade, divergindo de seus juízos institucionais. Consoante se extrai dos votos do julgado, nesse caso, o tribunal expressamente justificou sua decisão com fundamento na possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de medidas pela Administração Pública para garantir direitos fundamentais, como o direito à saúde e o direito à informação do consumidor, deslegitimando as escolhas feitas pela agência dentro de sua atuação técnico-setorial. O discurso de deslegitimação também se verifica na afirmação do tribunal no sentido de que essa interferência na política regulatória da Anvisa não configura ofensa à discricionariedade da agência ou ao princípio da separação dos Poderes (Brasil, 2023d).

Verifica-se, destarte, que existem julgados do STF nos dois sentidos. E igualmente existe doutrina que defende lados opostos. A matéria é controversa.

Especificamente no que concerne às decisões técnicas e científicas das agências, a matéria também não é pacífica. Alguns defendem que o Poder Judiciário não deve substituir a agência em suas escolhas de natureza técnico-discricionárias. Outros entendem que, na realidade, não existem decisões inteiramente técnicas, porquanto as opções exercidas sob essa classificação também revelam viés político.

Nesse aspecto, Justen Filho (2002) sustenta que seria uma tentativa desastrosa submeter decisões técnico-científicas estatais aos padrões usuais de controle jurisdicional de atos administrativos:

Na maior parte dos casos, a solução adotada pela agência não será controlável através de bons sistemas de aplicação de princípios lógicos derivados de um conjunto de princípios normativos abstratos.

[...]

Ou seja, e quando muito, poderá apontar-se a incorreção técnico-científica da decisão adotada pela agência ou a impossibilidade da justificação de sua adoção em face do conhecimento especializado ou das premissas consagradas na própria atuação anterior da agência (inclusive no tocante à fixação das políticas públicas por ela consagradas). Verificada a compatibilidade da decisão com o conhecimento técnico-científico, será vedado ao Judiciário reprovar o ato em virtude de uma avaliação igualmente subjetiva acerca da melhor solução a adotar no caso concreto (Justen Filho, 2002, p. 592).

A questão da *expertise* das agências constitui uma das justificativas mais recorrentes nas decisões deferentes, sendo reconhecida por todos os autores já citados. Horwitz (2008, p. 1085) refere-se a ela como uma atitude de reconhecimento, por parte do julgador, de uma maior aptidão de uma instituição para oferecer respostas mais adequadas para determinado problema. No mesmo sentido, Ferreira (2022, p. 87) a classifica como uma razão de natureza institucional. Já Miranda (2023, p. 92) a categoriza como um motivo para deferir baseado nas capacidades institucionais dos Poderes Executivos nacionais para a tomada de decisões cuja *expertise* escapa ao Judiciário, caracterizando, assim, um tipo de discurso deferencial.

Essa justificativa, segundo Miranda (2023, p. 92), engloba o reconhecimento das capacidades institucionais dos Poderes Executivos nacionais para a tomada de decisões cuja *expertise* escapa ao Poder Judiciário. Representaria uma maior aptidão de uma instituição para oferecer uma resposta mais adequada para determinado problema. Finalmente, Lawson e Seidman (2020, p. 147) a cataloga como uma deferência do tipo epistemológica, isto é, fundada na *expertise* técnica ou no conhecimento especializado do ator deferido.

Nessa perspectiva, soaria, no mínimo, incongruente, a realização de um “controle jurisdicional forte” (Fonte, 2015, p. 348), que aniquila a discricionariedade da Administração Pública em matérias de alta complexidade técnica e/ou de grande indeterminação/incerteza fática. No primeiro caso, a limitação decorre da ausência de *expertise* por parte do Judiciário. No segundo, trata-se de uma questão de legitimidade democrática, pois, quando os fatos não estão claros, sua valoração e, por consequência, as decisões a seu respeito devem ser feitas no âmbito político, e não judicialmente (Sunstein; Vermeuele, 2003, p. 887).

A discussão sobre o controle de escolhas técnicas das agências se aprofunda

especialmente quando as decisões judiciais apresentam alto grau de indeterminação. Sundfeld (2017, p. 206) sustenta, a propósito, que, ao deliberar com base em princípios, “o juiz tem de suportar o ônus da competência e o ônus do regulador”:

Em suma, o juiz tem de suportar o ônus de legitimar a própria competência. Meu argumento é que para justificar a intervenção judicial não basta a invocação de princípios jurídicos – mesmo daqueles que asseguram direitos fundamentais – e o reconhecimento de sua pertinência ao caso em julgamento. É preciso que o juiz reflita e decida expressamente sobre o problema preliminar de sua legitimação, examinando, inclusive, as possíveis consequências negativas e positivas de sua intervenção na matéria, em lugar do legislador ou do administrador (Sundfeld, 2017, p. 220).

Campana (2018, p. 292) defende que o Poder Judiciário exerça uma “observância reforçada da presunção de legitimidade dos atos técnicos administrativos”, que, segundo a autora, somente poderão ser suspensos ou anulados quando houver provas contundentes de sua não conformação ao ordenamento jurídico. Afirma inclusive que, diante da ausência de violação aos parâmetros legais, “cabe ao Judiciário, em deferência à técnica regulatória, adotar uma visão formalista e manter a decisão da Administração Pública” (Campana, 2018, p. 293). No entanto,, mesmo para essa autora, a recomendação de deferência não proíbe o juiz de apreciar matérias técnicas.

Por essas razões, há quem defenda que, ao Judiciário, quando chamado a avaliar decisões que demandam uma especialização técnica, não caberia determinar a interpretação da norma ou a forma de atuação que considera ideal. Na ADI 5.779, por exemplo, o STF manteve a validade de regulamentação da Anvisa de 2011, ainda que contrária à Lei nº 13.454/2017, editada posteriormente, fundamentando sua decisão na necessidade de uma especial cautela da autoridade jurisdicional quanto à *expertise* técnica das agências (Brasil, 2022a).

Trata-se de caso em que o legislador autorizava a produção, comercialização e consumo dos seguintes anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol. A Anvisa atuou como *amicus curiae*, defendendo a inconstitucionalidade da Lei nº 13.454/2017, que contrariava a Resolução nº 52/2011 da agência, que proibia o uso de algumas das substâncias (anfepramona, femproporex e mazindol) (Brasil, 2022a).

A Anvisa argumentou que a lei interferia em suas atribuições constitucionais

de regulamentar, controlar e fiscalizar produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, bem como de exigir o registro sanitário de substâncias e medicamentos. Sustentou que a Lei nº 13.454/2017, ao autorizar a produção e comercialização de anorexígenos, representou uma interferência indevida e ilegítima do Poder Legislativo na esfera de competência regulamentar da agência, pois dispensava o registro sanitário e as ações de vigilância, o que representaria um retrocesso em relação às medidas de controle já existentes para garantir a proteção à saúde (Brasil, 2022a).

O STF, por maioria de votos, nos termos do voto do ministro Edson Fachin, vencidos os ministros Nunes Marques (relator), Alexandre de Moraes e Roberto Barroso, acolheu essas alegações e decidiu que o texto integral da Lei nº 13.454/2017 e sua interpretação conduzem à indevida dispensa do registro sanitário e das demais ações de vigilância sanitária, razão pela qual é materialmente inconstitucional. Ao final, firmou entendimento no sentido de que essa legislação atentaria contra o direito à saúde, à segurança, à vida e à dignidade da pessoa humana, além de violar os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, ao substituir uma escolha técnica da Anvisa por uma decisão política do Legislativo (Brasil, 2022a).

A ADI 5.779 foi julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade integral da Lei nº 13.454/2017, sendo interessante registrar os votos contrários<sup>21</sup>, que questionavam justamente os limites das decisões técnicas pelas agências reguladoras. No caso em exame, houve debate intenso em torno da possibilidade de controle judicial ou legislativo dos atos da Anvisa (Brasil, 2022a). O ministro Alexandre de Moraes, divergindo do voto vencedor do relator, assim afirmou:

A primeira pergunta que se deve fazer é se o exercício das atribuições da Anvisa – das competências legislativas concedidas à agência reguladora por uma verdadeira delegação congressional –, está absolutamente isento de sofrer qualquer controle. Ou seja, se a Anvisa tem, ou não – aqui em abstrato ainda –, a palavra final sempre, sem a possibilidade de sofrer qualquer tipo de fiscalização, seja congressional, seja jurisdicional. Quanto ao controle jurisdicional, já há precedentes no sentido de que o exercício das competências da Anvisa não é absoluto.  
[...]

---

<sup>21</sup> Interessante destacar o seguinte trecho do voto vencido do relator, ministro Nunes Marques, que, embora tenha se posicionado contrariamente ao pedido, apresentou ressalvas: “[...] a Anvisa detém o poder privativo e absoluto para, em quaisquer casos, proibir a comercialização de fármacos no Brasil?” (não) [...]. Por isso: “estou julgando improcedente o pedido, para declarar constitucional a lei, mas mantendo a ressalva de que, se surgirem novas evidências de o uso das substâncias ser capaz de trazer mais riscos do que benefícios, a agência não ficaria impedida de deliberar novamente pela suspensão ou restrição” (Brasil, 2022a, p. 44).



Nessa perspectiva, uma primeira premissa da qual parto é que, em abstrato, é possível o controle dos limites da delegação congressual estabelecida às agências reguladoras. É permitido ao Congresso, assim como ao Judiciário, eventualmente, detectar desvio de finalidade e abuso de poder nos atos administrativos que o órgão regulador venha a editar.

[...]

Se é o Congresso Nacional que delimita a delegação normativa feita à Agência Reguladora, também lhe é permitido, abstratamente, no exercício de seu poder fiscalizatório, sustar os atos desse órgão mediante decreto legislativo ou então autorizar, desde logo, por meio de lei, determinado medicamento (Brasil, 2022a, p. 12).

O voto do ministro Edson Fachin, condutor do acórdão, divergiu desse posicionamento. Destaca-se também o voto do ministro Luiz Fux, na mesma linha do ministro Edson Fachin, que se contrapôs àqueles que defendiam a constitucionalidade da lei, indagando: “Mas Vossa Excelência julga integralmente improcedente porque entende que a lei pode eventualmente sobrepor-se à agência?”. Prossegue questionando:

Será que essa forma de apreciar a competência da Anvisa não esvazia a Anvisa? O Legislativo tem a capacidade institucional que a Anvisa tem? Será que é assim mesmo? Quer dizer, em nossos julgados anteriores, verifiquei que há uma deferência institucional à Anvisa, que *a fortiori* pertence ao Poder Executivo. Até que ponto isso também não violaria a cláusula de separação de Poderes? (Brasil, 2022a, p. 20).

O ponto determinante para o julgamento de procedência da ADI 5.779 residuiu no entendimento de que a lei violava o direito fundamental à saúde por estabelecer um quadro de proteção insuficiente, dado que a lei impugnada, ao autorizar a produção e comercialização de anorexígenos, o fez de maneira genérica e destituída de critérios objetivos. Por essa razão, foi declarada a sua inconstitucionalidade. Nesse sentido, confira-se os seguintes trechos do voto do ministro Fachin, redator do acórdão:

É inconstitucional ato normativo mediante o qual autorizado fornecimento de substância, sem registro no órgão competente, considerados o princípio da separação de poderes e o direito fundamental à saúde – artigos 2º e 196 da Constituição Federal. [...] A Resolução apresenta, assim, uma série de requisitos para que se possa fazer uso da substância. Ocorre, porém, que o teor da lei impugnada conduz precisamente ao resultado oposto, isto é, à indevida dispensa do registro sanitário. [...] Desse modo, a atuação do Estado por meio do Poder Legislativo não poderia, sem elevadíssimo

ônus de inércia indevida ou dano por omissão à proteção da saúde por parte da agência reguladora, autorizar a liberação de substâncias sem a observância mínima dos padrões de controle previstos em lei e veiculados por meio das resoluções da Anvisa, decorrentes de cláusula constitucional expressa. É inconstitucional a Lei n.º 13.454/2017, e como consequência a produção, a comercialização e o consumo dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol, não dispensam o prévio registro sanitário e, tampouco, as demais ações de vigilância sanitária da Anvisa, a quem cabe avaliar e decidir em cada caso à luz dos estudos científicos e da proteção à saúde (Brasil, 2022a, p. 41).

O julgamento da ADI 5.779, a despeito de polêmico, será aqui classificado como deferente, em razão da manutenção do ato normativo da Anvisa e do discurso vencedor no sentido de que a atuação judicial no caso deveria ser restrita, de modo a equilibrar o controle judicial com o exercício das competências próprias dessa agência. O STF reconheceu expressamente, nos fundamentos de sua decisão, a autonomia decisória e a autoridade técnica daquela agência reguladora, convergindo com o juízo da agência e proferindo um discurso deferencial explícito. Nesse contexto, adotou-se uma postura de respeito institucional, de reconhecimento da especialização técnica e de deferência à autoridade regulatória.

Ao tratar das manifestações do STF sobre a juridicidade da escolha regulatória, Guerra (2019) entende que em matérias técnicas, dotadas de alto grau de complexidade e afeitas à competência da agência reguladora, a decisão das agências merece preferência, ainda que exercida sem a participação do Poder Legislativo que criou a agência. Defende a ideia de “impropriedade na substituição do crivo técnico da agência reguladora” (Guerra, 2019, p. 231).

Ainda no tocante à *expertise* técnica das agências reguladoras, verifica-se que o STF a reconhece e a valoriza, sem que tal reconhecimento constitua impedimento ao exercício do controle jurisdicional sobre sua atuação. Isso porque a própria noção de que somente as agências detêm *expertise* técnica é mitigada, sobretudo porque não existem decisões puramente técnicas. Ora, mesmo as disputas de natureza técnico-científica frequentemente têm implicações políticas e componentes valorativos, não estando totalmente destituídas de escolhas políticas ou isentas de qualquer valoração. Por conseguinte, suas deliberações não podem estar blindadas de todo e qualquer controle judicial.

É possível, por exemplo, invalidar a decisão da agência quando se entender que não foram adotadas as cautelas necessárias, impostas pelo conhecimento

técnico-científico. Igualmente, o controle judicial pode conduzir à invalidação de uma decisão técnica quando se constata a ausência da adoção de procedimento adequado, apto a assegurar a ponderação de todos os interesses submetidos à gestão da agência. O Judiciário pode verificar se a autoridade administrativa tomou todas as providências necessárias ao desempenho satisfatório de uma competência técnico-setorial. O controle jurisdicional não pode invadir aquele núcleo de autonomia decisória inerente à discricionariedade. No entanto, o respeito a esse núcleo não significa, por si só, a impossibilidade de questionamento e exame.

Em suma, o controle jurisdicional não importará infração ao princípio da separação de poderes quando voltado a invalidar atos defeituosos e competências mal exercitadas.

Em todo caso, tanto em relação às políticas públicas quanto em relação às escolhas técnicas, é de se ter em conta que as agências precisam guardar um poder efetivo de regular determinados setores. É precisamente em decorrência dessa necessidade que a legislação lhes confere uma maior descentralização administrativa, de modo que a deferência aos atos, normas e decisões das agências deve resultar num equilíbrio entre o controle judicial e a autonomia das agências.

No que tange ao papel dos tribunais no controle das agências reguladoras, Sunstein e Vermeule defendem que o Poder Judiciário não deve agir como um bloqueio absoluto ao Estado administrativo, pois, segundo os autores, “se estamos preocupados com a democracia, a liberdade ou o bem-estar geral, há muito a ser dito a favor, e não contra, o Estado Administrativo moderno” (Sunstein; Vermeule, 2021, p.176). Em vez disso, deve-se garantir que as agências ajam dentro dos princípios da razoabilidade e do devido processo (Sunstein; Vermeule, 2021, p. 177). Sustentam que a imprescindibilidade de uma supervisão política de determinadas atividades precisa ser equilibrada com a eficiência econômica, a minimização da intrusão do Estado na economia, a proteção do interesse do consumidor, o incentivo à inovação tecnológica e o fortalecimento do mercado (Sunstein; Vermeule, 2021, p. 177).

De toda a discussão acerca do exercício das competências das agências reguladoras, de seu controle e dos limites e papéis de cada ator institucional, depreende-se a relevância de reafirmar a deferência judicial como uma atitude correta no âmbito do controle judicial da atividade regulatória, enquanto manifestação de respeito institucional por parte do Judiciário, para a preservação da autonomia e da legitimidade dos órgãos incumbidos pela ordem jurídica para o exercício da regulação

técnico-setorial.

### 2.3.1 Controle judicial deferente x juízo de conformidade com o Direito

Importa distinguir a deferência no controle judicial, como reconhecimento de autonomia e autoridade da agência, de um mero juízo de legalidade ou de constitucionalidade. Em termos mais práticos, a lógica da deferência é a seguinte: quando o processo decisório de outro poder, órgão ou entidade respeita os parâmetros democráticos, técnicos e constitucionais, o dever do Poder Judiciário é reconhecer essa competência e evitar interferências desnecessárias ou que comprometam a eficiência do sistema democrático.

Não é toda decisão favorável à atuação ou ao juízo da agência que será classificada como deferente, mas apenas aquelas em que o STF atribui à agência uma autoridade qualificada dentro de sua área de atuação. Por essa razão, é importante compreender a deferência como uma forma qualificada de controle judicial, sem reduzi-la ao simples exame de constitucionalidade, legalidade, razoabilidade ou regularidade do processo decisório da agência. Em outras palavras, o reconhecimento da legalidade ou da constitucionalidade de ato da agência não implica, por si só, que ele seja deferente.

Um acórdão poderá ser classificado como deferente nos casos em que o STF renuncia ao seu juízo substitutivo, entendido como o exercício de seu poder-dever, e opta por não substituir a interpretação ou a decisão da autoridade sindicada pela sua própria, desde que o ato examinado esteja conforme à ordem jurídica.

Um exemplo é o julgamento da ADPF 887, no qual o STF reconheceu a validade da Resolução nº 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), da Portaria Interministerial nº 198/2012/MME/MMA e da Nota Técnica Conjunta 2/2020/ANP/MME/MMA. Esses normativos dispensavam a elaboração de estudos ambientais e a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para a realização de rodadas de licitação de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, mesmo que tais estudos não tenham sido concluídos, permitindo que as avaliações sobre possíveis restrições ambientais sejam sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2023a).

A decisão afirmou a validade do procedimento alternativo à AAAS, nos termos do que defendia a ANP, tendo entendido pela inexistência de violação aos preceitos fundamentais do desenvolvimento sustentável, da precaução ambiental e da proteção do meio ambiente. A decisão também destacou a necessidade de cautela e deferência do STF em relação às soluções encontradas por órgãos técnicos, como a ANP, em temas de alta complexidade e repercussão socioeconômica (Brasil, 2023a). Trata-se, portanto, de uma postura que demonstra respeito institucional do Poder Judiciário à autonomia decisória do órgão regulador, sem abrir mão do controle de juridicidade do ato sindicado.

Nesses termos, a deferência judicial é entendida como uma forma de autoabstenção do julgador em aplicar a solução que consideraria ótima sob sua perspectiva constitucional ou legal, em favor da manutenção da solução adotada pela agência. Assim, o cerne da deferência judicial reside na renúncia ao juízo substitutivo, qualificada pelo reconhecimento da legitimidade e da competência de outro órgão.

É importante, contudo, ressaltar que a deferência não se confunde com uma pura e simples abstenção de julgar. Não se trata de ausência de controle judicial nem de uma atitude irresponsável por parte do magistrado, sobretudo porque o ordenamento brasileiro não imunizou os atos das agências do crivo do Judiciário. Por essa razão, mesmo após fiscalizar o processo de tomada de decisão, o julgador pode adotar uma postura deferente. Dessa forma, ainda que se realize o escrutínio sobre a legalidade e a razoabilidade do ato sindicado, a deferência pode ser exercida.

Outro exemplo de controle jurisdicional seguido de deferência é o julgamento da STP 853, em que o STF manteve a cobrança da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) nas tarifas de energia elétrica. Nesse caso, o STF considerou que a intervenção judicial para suspender a cobrança é “prematura e indevida”, pois poderia frustrar o plano existente de reestruturação dos encargos e despesas da CDE, em curso desde 2019. Nesse caso, em vez de intervir na política tarifária, optou-se por prestigiar a política tarifária adotada e garantir a continuidade da arrecadação da CDE (Brasil, 2024b).

Dessa forma, o modo como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) definiu a composição tarifária e gerenciou os encargos do setor elétrico foi legitimado pelo Poder Judiciário. Inclusive há discurso expresso no sentido de deferência judicial às decisões técnicas das agências reguladoras, salvo abuso evidente, o que não foi demonstrado:

Deveras, em ostentando a matéria controvertida natureza predominantemente técnica, [...], cabe ao Poder Judiciário atuar em princípio com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por órgãos governamentais que detém maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão. Assim, não havendo, como no presente caso concreto, elementos suficientes à demonstração clara do abuso do poder regulamentar, há de se prestigiar a decisão administrativa (Brasil, STF, 2024b, p. 11).

Essa expressão que ressalva o “abuso” mostra que a deferência às decisões tomadas por outros atores, tais como pelas agências reguladoras, pode estar presente, ainda que o ato, norma ou decisão objeto do litígio tenha se sujeitado a algum tipo de controle judicial. Com raciocínio semelhante, Jordão e Cabral Junior (2018, p. 558) afirmam que:

Ser deferente não significa, necessariamente, manter a decisão de uma agência reguladora. Decisões irrazoáveis podem vir a ser anuladas sem que isso resulte em uma postura intrusiva dos tribunais. Além disso, é possível que uma orientação deferencial se extraia da delimitação do controle aos aspectos formais das decisões administrativas controladas. A anulação, por exemplo, de atos proferidos fora da esfera de competências atribuídas pelo legislador à autoridade administrativa não representa uma forma de controle que importe numa atitude contrária àquela defendida pela teoria da deferência. O mesmo se diga em relação às decisões (sic) judiciais que invalidem a conduta da agência reguladora por inobservância às garantias processuais (devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa) ou a um dever de motivação adequada. Por conta de tais circunstâncias, a verificação da amplitude de controle é uma terceira variável que pode vir a demonstrar a deferência do TJRJ à AGENERSA (Jordão; Cabral Junior, 2018, p. 558).

A renúncia ao juízo substitutivo pode ter como resultado prático a preservação do ato, decisão ou norma da agência. Entretanto, para que o resultado desse julgamento seja classificado como deferência, ele deve ser oriundo não de uma imposição legal ou constitucional, mas em razão do exercício qualificado e consciente de abstenção do julgador. No ponto, pode-se exemplificar com o acórdão proferido no bojo da STP 173, em que o STF impediu a instalação de barreiras sanitárias por um Estado-membro em aeroportos durante a pandemia de Covid-19. Firmou orientação no sentido de que a implantação de barreiras sanitárias em aeroportos de forma dissociada de ações coordenadas pela Anvisa é nula (Brasil, 2020e).

Nesse caso, a Anvisa se posicionava no sentido de que as medidas propostas pelo Estado-membro, como a triagem de viajantes apenas por temperatura, não eram

recomendadas, pois não têm sensibilidade para identificar pessoas infectadas ou assintomáticas. A agência apresentou um parecer técnico sobre o tema. O STF acolheu esses argumentos e deixou expresso que compete à Anvisa a regulamentação federal na área de saúde bem como do controle sanitário. Entendeu que, apesar da competência concorrente dos Estados para tomar medidas de combate à pandemia, as ações devem ser coordenadas por essa agência e voltadas para o bem comum (Brasil, 2020e).

Do mesmo modo, quando uma decisão judicial modifica ou substitui um ato da agência por ter sido editado fora dos limites de sua competência ou em situações de reconhecida ilegalidade ou inconstitucionalidade, não se pode, a rigor, classificar tal decisão como não deferente. Na ADI 5.374, por exemplo, questionava-se a constitucionalidade de Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização de Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH). Nesse caso a ANEEL, atuando como *amicus curiae*, argumentou que a lei estadual que instituiu a referida taxa usurpava a competência da União para legislar e fiscalizar sobre energia elétrica, competência constitucional e legalmente atribuída à ANEEL (Brasil, 2021a).

O STF, nesse caso, decidiu pela inconstitucionalidade formal da lei não por deferência à competência da agência reguladora, mas com fundamento no efeito confiscatório da taxa e na violação do princípio da capacidade contributiva (custo/benefício). Segundo o STF, “viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização” (Brasil, STF, 2021a, p. 2). A decisão final se baseia na violação do princípio da capacidade contributiva, e não na competência ou na atuação da ANEEL. A *expertise* da agência não foi invocada nem considerada no julgamento.

Assim, a invalidação do ato da agência por ilegalidade ou por outros vícios não será classificada dentro do espectro da deferência judicial, pois esse conceito pressupõe que o ato sindicado não está viciado. Se há necessidade de obediência às normas, não há liberdade de atuação judicial. Quando os atos sujeitos ao controle são ilegais ou inconstitucionais, impõe-se ao magistrado o dever de fazer prevalecer as normas. A impossibilidade de opção pelo julgador, por si só, impede a configuração da deferência.

A deferência é uma postura distinta da validação ordinária, que demanda a

análise das circunstâncias concretas e do tipo de controle realizado pelo juiz. As razões justificadoras da deferência se situam em um plano concreto e apto a revelar uma autocontenção. Nesse sentido, excetuados os casos de controle judicial em que a decisão da agência foi considerada ilícita ou inconstitucional, isto é, tecnicamente incorreta, se o juiz exercer uma autocontenção qualificada, a deferência judicial pode estar presente. A deferência, como postura do magistrado de respeito institucional à agência reguladora, não afasta o exercício de supervisão e controle judicial sobre a conformidade da atuação da agência com o ordenamento jurídico.

Em suma, a decisão judicial que confere validade à atuação da agência poderá ser classificada como deferente nos casos em que, no exercício das suas competências regulatórias setoriais, o juiz atribuiu à agência autoridade normativa, técnica ou decisória. A deferência, como reconhecimento de autoridade e autonomia, não se confunde nem impede o juízo de legalidade ou constitucionalidade da norma.

### 2.3.2 Controle judicial deferente x controle de discricionariedade

Do mesmo modo que a deferência não se confunde com um mero juízo de conformidade com o Direito, ela tampouco se identifica com a discricionariedade pura e simples. Nesse aspecto, a tese de Horwitz (2008, p. 17) merece algumas ressalvas, especialmente no ponto em que a considera como uma forma de discricionariedade. Essa interpretação é parcialmente correta, desde que não seja interpretada como um abandono completo por parte do julgador de sua função de controle e fiscalização, nem como uma mera liberdade de optar por uma entre várias soluções possíveis.

Considerando todo esse raciocínio, deve-se entender a deferência judicial como o exercício de um poder-dever. Partindo dessa construção de sentido, caberia uma reflexão filosófica e prática ainda mais aprofundada: a própria noção de discricionariedade não deveria ser objeto de revisão? Moraes (2004, p. 197) assim responde a essa questão:

A moderna compreensão filosófica do Direito, marcada pela normatividade e constitucionalização dos princípios gerais do Direito e pela hegemonia normativa e axiológica dos princípios, com a consequente substituição, no Direito Administrativo, do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade, demanda por um lado uma



redefinição da discricionariedade, e, por outro lado, conduz a uma redelimitação dos confins do controle jurisdicional da Administração Pública (Moraes, 2004, p. 197).

Para a autora, a noção de juridicidade abrange não só a conformidade dos atos com as regras jurídicas (legalidade), mas também a exigência de que esses atos não contrariem os princípios gerais de Direito previstos implícita ou explicitamente na Constituição.

Há uma dificuldade no Direito Administrativo “em conjugar poder discricionário e certeza jurídica, eficácia na gestão pública e segurança do direito” (Coutinho, 2013, p. 187). Para Binenbojm (2005, p. 9), na verdade, não há, na discricionariedade, “nem uma liberdade decisória externa ao direito, nem um campo imune ao controle jurisdicional”, mas sim uma zona de argumentação racional das justificativas que conduziram a formulação da agenda política.

Hart (2013), por sua vez, considera que a discricionariedade

ocupa um lugar intermediário entre as escolhas ditadas por caprichos puramente pessoais ou momentâneos e aquelas que são feitas para dar efeito a métodos claros para alcançar objetivos claros ou para conformar-se a regras cuja aplicação ao caso particular é óbvia (Hart, 2013, p. 658, tradução nossa).

De modo convergente, Binenbojm, ressalta que a discricionariedade

deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador [...], a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa (Binenbojm, 2005, p. 5).

A tradicional dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário e suas respectivas formas de controle deixa de fazer sentido quando se pensa em vinculação à juridicidade, bem como na necessidade de construção argumentativa das decisões (legislativas, executivas e judiciais) e na consideração das capacidades institucionais de cada um dos órgãos envolvidos na construção e implementação das políticas públicas. Sobre o assunto, Oliveira explica que:

[...] o exercício de competências administrativas, em maior ou menor medida, sempre envolverá alguma margem de liberdade para

interpretações por parte dos agentes públicos. [...] Em consequência, a tradicional dicotomia discricionariiedade (atos discricionários) x vinculação (atos vinculados) deve ser relativizada e adaptada à realidade, especialmente a partir do fenômeno da constitucionalização do direito administrativo.

[...]

Em consequência, não existem liberdades e vinculações absolutas na ação estatal.

[...]

Realmente, não se pode admitir que o papel de criação do direito seja tarefa exclusiva do Legislador que, por limitações humanas, não possui o poder divino de prever genericamente todas as soluções para a sociedade. Assim como se superou a ideia criada por Montesquieu de que o juiz seria apenas a boca que pronunciava a vontade da lei, deve-se superar a noção de uma Administração Pública meramente executora e mecanizada (Oliveira, 2018, p. 113-114).

Por tais razões, em vez de definir, em tese, como deveria ser o controle judicial dos atos discricionários das agências, na dinâmica atual, seria mais apropriado afirmar que o controle e a respectiva deferência operam em uma

dinâmica distributiva funcionalmente adequada de tarefas e responsabilidades entre Administração e Judiciário, que leve em conta a específica idoneidade (de cada um dos Poderes) em virtude da sua estrutura orgânica, legitimação democrática [...] etc. (Binebojm, 2005, p. 9).

Jordão e Cabral Junior (2018, p. 550) explicam que, ao contrário de outros países, o Brasil não possui uma doutrina da deferência, tampouco dispõe de parâmetros claros para sua aplicação. De acordo com Valle (2024), a prática do STF não segue os parâmetros previstos na Doutrina Chevron, ocorrendo de forma pontual e baseada em estruturas institucionais, como se observa:

[...] as episódicas vezes em que o STF entende deva se mostrar deferente para com a escolha administrativa, ele o faz a partir pura e simplesmente da presença da estrutura institucional “x” ou “y”; sem qualquer análise em relação à existência de uma potencial delegação legislativa expressa ou implícita (passo 1 do teste de Chevron), ou ainda à permissividade constitucional, ou ao caráter não arbitrário, extravagante ou claramente contrário ao intuito da lei (passo 2 do teste de Chevron).

Não se identifica, portanto, na crônica das decisões judiciais brasileiras, influência dos termos da doutrina Chevron, que possa ser impactada pela sua agora superação (Valle, 2024).

Para os fins desta pesquisa, a atuação judicial decorre de um poder-dever fundamentado no ordenamento jurídico, em especial no respeito ao princípio democrático e à separação de poderes. Assim, a deferência judicial está presente nos acórdãos em que o julgamento se apresenta como resultado direto de uma postura judicial de respeito institucional somada à autocontenção judicial. Estabelecido, portanto, que deferência não é o mesmo que discricionariedade, avança-se para outra distinção importante.

### 2.3.3 Controle judicial deferente x concordância

Também convém abordar a diferença entre deferência e acordo. Não se pode associar o ato de deferir com o ato do juiz de concordar com uma determinada decisão, ato ou norma da agência reguladora. Nesse sentido, Horwitz (2008, p. 19) ensina que a concordância com a decisão tomada pela entidade, se for uma pré-condição exigida pelo juiz, não configura deferência. Conforme esclarece o autor, a deferência ocorre quando um decisor substitui seu próprio julgamento pelo de outro, mesmo podendo chegar a uma decisão distinta. Assim, a deferência não se reduz a um simples ato de concordância, pois pressupõe que houve uma renúncia à própria avaliação independente.

A deferência deve ser o resultado do reconhecimento do papel institucional da outra entidade, sem exigir que o tribunal necessariamente compartilhe ou adote as mesmas razões ou conclusões de outro órgão. Somente há deferência judicial se, independentemente de acordo com a atuação da agência, o tribunal resolve manter o ato sindicado. Assim, a deferência reflete uma autêntica autocontenção judicial.

Ainda que cientes de que o ato de deferir não se confunde com a simples concordância do magistrado, não se pode ignorar a possibilidade de existência de decisões em que a deferência funciona apenas como instrumento estratégico, utilizado para justificar a anuência judicial ao ato da agência ou para evitar um desgaste institucional. Ocorre, entretanto, que nem sempre será possível comprovar quando houve deferência e quando houve mera concordância.

É preciso reconhecer que, na prática, distinguir uma ou outra hipótese é tarefa árdua. Por isso, em uma pesquisa empírica como a presente, a classificação das decisões judiciais em deferentes ou não deferentes não envolverá discussões sobre:

distinção entre deferência real x concordância do julgador com a decisão da agência; deferência explícita x situações de deferência implícita; utilização de jurisprudência defensiva como instrumento para adoção da deferência judicial, entre outras discussões preponderantemente subjetivas. Na tentativa de tornar a análise dos dados o mais objetiva possível, o recorte metodológico da pesquisa será voltado a identificar manifestações expressas de deferência ou de não deferência, extraídas somente do texto dos acórdãos, sem abranger questões relacionadas a intenção do julgador ao decidir.

## 2.4 Conclusões parciais

O surgimento das agências reguladoras no Brasil foi inspirado sobretudo na experiência dos Estados Unidos, que adotou um modelo de Estado Regulador baseado na criação de entes dotados de autoridade técnica e autonomia decisória. A pretensão era reservar ao poder público o papel de planejar, regular e fiscalizar setores estratégicos, transferindo à iniciativa privada a execução de diversas atividades.

O papel institucional idealizado para as agências reguladoras seria o de promover a modernização e a eficiência de serviços relevantes, mantendo, contudo, algum controle estatal. Instituídas como autarquias especiais com competências multifuncionais, as agências reguladoras foram concebidas para assegurar o equilíbrio entre interesses públicos e privados em setores cuja complexidade e importância demandam regulação especializada e contínua.

A criação das agências reguladoras, dotadas de funções normativas, adjudicativas e executórias, parecia encerrar um paradoxo. De um lado, a Constituição determinava, expressamente, a separação de poderes, justamente para evitar a tirania; de outro lado, o Poder Legislativo instituiu “uma entidade dotada dessas mesmas três funções” (Guerra, 2021, p. 81). Tal paradoxo, contudo, não existe efetivamente, pois a estruturação do Estado em um modelo regulador está subordinada à Constituição, que objetiva, acima de tudo, garantir a proteção dos direitos fundamentais, de modo que “qualquer eventual risco de tirania pode ser aniquilado pelo controle judicial (*judicial review*)” (Guerra, 2021, p. 82).

Conjuntamente com a implantação de regulação por agências, veio a preocupação com o controle dessas estruturas administrativas. A doutrina já alertava

que “a necessidade de autonomia no desempenho de funções regulatórias não pode imunizar a agência reguladora de submeter-se à sistemática constitucional” (Justen Filho, 2002, p. 585). O estabelecimento de mecanismos de controle social, político e jurídico das entidades em geral é inerente à ideia de que sua autonomia não poderia se traduzir em liberdade para práticas abusivas ou arbitrárias.

Como assevera Justen Filho (2002, p. 584), referindo-se às agências, “a concentração de poderes discricionários em estrutura organizada com critérios de autonomia tem de ser acompanhada do desenvolvimento de instrumentos político-jurídicos de controle e limitação”. Daí a importância de entender o ajuste necessário entre o controle judicial e as exigências de manutenção de poderes a outros agentes.

No caso das agências reguladoras, por exemplo, os limites do controle judicial e o estabelecimento de uma autonomia possível “devem verificar-se em face de cada questão e perante o regime jurídico específico de cada agência e da margem de independência determinada legislativamente” (Justen Filho, 2002, p. 402). Como visto, essa autonomia possível perpassa a ideia da deferência judicial.

A partir dessa perspectiva, torna-se necessário diferenciar a deferência judicial do mero juízo de conformidade com o Direito e também da mera concordância. A deferência deve ser compreendida como um juízo de equilíbrio. Ela reconhece a autoridade e a autonomia de outras entidades, sem afastar a responsabilidade constitucional do Poder Judiciário de fiscalizar a juridicidade dos atos administrativos.

Decisões em que o magistrado se abstém de substituir a atuação administrativa ou de invalidar seus juízos decorrem de uma supervisão prévia sobre o processo decisório e sobre sua conformidade com o ordenamento jurídico, sem que isso descaracterize sua natureza deferente. A deferência, portanto, não exclui a possibilidade do controle judicial, mas antes configura-se como uma escolha institucional pautada no respeito ao espaço de conformação normativa de outros órgãos. Trata-se, assim, de uma postura que visa a harmonizar o exercício do controle jurisdicional com a preservação das competências administrativas.

Como forma de controle judicial dotada de contornos próprios, a deferência se apresenta como instrumento de equilíbrio entre a fiscalização judicial e a preservação da autonomia administrativa e dos poderes conferidos à outras entidades. Não se trata, portanto, de submissão do Poder Judiciário ou de renúncia ao controle, mas de uma decisão de reconhecer a legitimidade e a competência decisória de outro ente institucional.

### **3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A DEFERÊNCIA JUDICIAL ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

Este terceiro capítulo apresentará a pesquisa empírica a partir dos parâmetros teóricos estabelecidos nos capítulos anteriores. Serão expostos os recortes metodológicos adotados, as agências reguladoras selecionadas, bem como detalhados os procedimentos empregados na seleção da base de dados. Ademais, ao longo do capítulo, todos os critérios e parâmetros serão justificados. O objetivo é entender como vem sendo realizado o controle judicial das agências reguladoras federais pelo STF. Nesse contexto, os acórdãos selecionados para compor a base de dados líquida serão examinados individualmente, à luz dos conceitos apresentados.

O caminho percorrido envolve uma primeira triagem realizada com a utilização das ferramentas de pesquisa do STF, a partir da qual se obtém uma base de dados bruta. Na sequência, essa primeira base de dados será refinada de modo a eliminar os processos cujo cerne da controvérsia não seja a atuação da agência no âmbito de suas competências de regulação técnico-setorial. A aplicação desse critério de seleção busca atender ao propósito da pesquisa, o de analisar o controle judicial exercido pelas agências reguladoras no desempenho de suas funções propriamente regulatórias.

Após a “limpeza dos dados”, os acórdãos que comporão a base de dados líquida serão submetidos aos critérios de classificação das decisões em deferentes, interferentes e alheias à regulação técnico-setorial, o que possibilitará a análise sobre a postura judicial predominantemente adotada pelo STF.

#### **3.1 Delimitação da abrangência da pesquisa**

No que se refere às escolhas metodológicas, foram definidos três recortes iniciais: 1) presença de acórdão final publicado; 2) presença de conhecimento e julgamento do mérito, com resolução da questão principal; 3) presença de litígio relacionado à atuação de alguma agência reguladora dentro da sua competência legal e constitucional de regulação técnico-setorial.

Convém detalhar cada parâmetro, sobretudo quanto às exclusões que cada um deles implica para a base de dados.

Foram selecionadas apenas decisões colegiadas finais de mérito publicadas. Assim, haverá exclusão de decisões monocráticas e de cognição sumária (liminares e cautelares). Essa opção exclui decisões que não representam uma posição institucional consolidada e explícita do STF.

Ao exigir-se que esteja presente no acórdão o conhecimento e julgamento da questão central do litígio, serão descartadas decisões finais que não analisam o mérito. Nessas hipóteses, o julgador não decide efetivamente sobre a controvérsia. Não há como aplicar os conceitos de deferência ou de interferência nos casos em que inexistem condições para que o juiz avance no exame do mérito. São exemplos os processos extintos ou com seguimento negado por mera aplicação de óbices processuais clássicos (como legitimidade das partes, tempestividade, regularidade formal, declaração de incompetência, ausência de jurisdição, declinação da competência, homologação de acordo, intempestividade, desistência, prejudicialidade, ausência de interesse de agir, etc.) e processos com fundamento em óbices processuais recursais (ofensa reflexa, aplicação de súmulas, etc.).

No STF, existem óbices de admissibilidade peculiares, que impedem o exame do mérito, tais como a inexistência de repercussão geral, inadequação da via eleita, aplicação de entendimentos sumulares, entre outras hipóteses. A admissibilidade de recursos e ações originárias no STF, por exemplo, também é impedida pela aplicação de entendimentos jurisprudenciais consolidados. Todas essas hipóteses também serão igualmente tomadas como indicadores inadequados à finalidade da pesquisa.

Todavia, há uma ressalva importante a ser feita: não serão excluídas as decisões “pseudoprocessuais”. São assim rotulados os acórdãos que se utilizam de óbices jurídico-processuais no dispositivo da decisão sem, todavia, deixar de se manifestar sobre o mérito. Em tais hipóteses é possível extrair o entendimento do STF sobre a questão em litígio. Há quem defenda que essas situações se revelam como meros instrumentos do STF para manter o *status quo*. Outros a classificam como jurisprudência defensiva<sup>22</sup>. Todavia, como dito, essa discussão foge ao escopo da pesquisa. As decisões pseudoprocessuais serão, portanto, incluídas na base de dados porque, ao expressar o entendimento do tribunal sobre a atuação técnico-setorial de alguma agência reguladora, são passíveis de qualificação no espectro

---

<sup>22</sup> A jurisprudência defensiva é entendida aqui como um conjunto de práticas adotadas por tribunais, especialmente os superiores, para limitar o volume de processos que chegam a suas instâncias através da aplicação rigorosa de requisitos formais e técnicos, em vez da análise de mérito do caso.

deferencial.

Também serão objeto de análise os processos nos quais, apesar de o ministro relator ter reconhecido a presença de óbices processuais, optou-se pela aplicação do princípio da primazia da decisão de mérito. Um exemplo em que o STF avança no exame do mérito, é o acórdão proferido no ARE 1.423.084. Nesse caso, o recurso extraordinário com agravo não foi conhecido por se tratar de matéria infraconstitucional e ser necessário o reexame do conjunto fático e probatório. Todavia, na sequência, percebe-se que houve manifestação do STF sobre a questão de mérito:

4. Fixada a seguinte tese: Assentada a constitucionalidade das Resoluções ANTT 233/2003 e 3.075/2009, é infraconstitucional, a ela aplicando-se os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia acerca da validade de execução fiscal de créditos relativos à multa por infração administrativa nelas previstas (Brasil, 2023c, p. 2).

Destarte, também serão incluídos na base de dados processos como esse, ou seja, em que a ausência de pressupostos processuais válidos foi superada para que haja pronúncia quanto à questão cerne do litígio<sup>23</sup>. A despeito de se tratar de situação que acontece em raras ocasiões, essa realidade não pode ser ignorada<sup>24</sup>.

Especificamente sobre o “nego seguimento”, trata-se de expressão utilizada pelos ministros tanto para aplicar entendimento firmado pelo STF para pedidos manifestamente inadmissíveis, quanto para extinguir o processo por pura aplicação de óbice processual, sem julgar o mérito<sup>25</sup>. Para distinguir uma hipótese da outra, é

<sup>23</sup> Há previsão expressa no sentido de que o STF pode e deve afastar formalismos excessivos quando estiver em jogo a prestação jurisdicional efetiva, principalmente em causas com repercussão geral, consoante norma do Código de Processo Civil, inserta no art. 1.029, § 3º: “O Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça poderá desconsiderar vício formal de recurso tempestivo ou determinar sua correção, desde que não o repute grave” (Brasil, 2015).

<sup>24</sup> Outros exemplos: RE 1.303.441 e ACOs 2.550 e 2.536. Nas referidas ACOs, o STF conheceu do objeto da lide, promoveu audiências de conciliação que, inclusive, restaram parcialmente frutíferas e, em momento posterior, entendeu por bem negar seguimento sob o fundamento de sua incompetência. Interessante citar também os casos da ADPF 990, ADI 7.193 e ADI 7.183. Nas duas primeiras, a despeito do dispositivo constar “não conhecida por perda do objeto”, o Supremo conheceu do mérito das questões discutidas, emitindo posicionamento quanto a todas elas. Prova disso é que na última, ADI 7.183, que discutia questões idênticas, o dispositivo foi no sentido de “parcialmente conhecida”. Outros casos: AI 624.727, AI 603.766, AI 603.537, AI 554.129, AI 482.461, RE 350.783, AI 387.182, RE 335.539 e AI 379.082.

<sup>25</sup> Segundo o art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF: “Poderá o(a) Relator(a) negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou à súmula do Tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os



necessária a leitura integral dos acórdãos, de modo a selecionar apenas os casos em que o tribunal não se limitou a decidir sobre os óbices processuais.

Cabe destacar que não serão realizadas inferências quanto à eventual existência de uma jurisprudência defensiva<sup>26</sup>, tampouco análise sobre a correção ou a justiça das decisões. Não se ignora que, na prática, é possível a utilização de discurso fundado em óbices processuais para se esquivar de decidir o mérito, ou para supostamente beneficiar de forma velada alguma das partes. Entretanto, tais questões não serão objeto desta pesquisa. Tais análises demandariam a consideração de elementos exteriores aos autos e à fundamentação do acórdão, de modo que em razão do alto grau de subjetividade que carregam, serão eliminados.

Quanto ao terceiro parâmetro, sua escolha é justificada pelo fato de a deferência ou a interferência judicial serem mais evidentes em litígios que envolvem o exercício das competências atribuídas às agências reguladoras, especialmente aquelas inseridas em sua esfera técnico-regulatória setorial (área-fim). Eventual interferência do Judiciário sobre questões meramente administrativas ou internas da agência (área-meio) não se confunde com o controle das suas decisões regulatórias. Portanto, serão eliminados os casos que não são capazes de fornecer alguma conclusão sobre a deferência judicial<sup>27</sup>.

Acaso o objeto em litígio esteja relacionado a atividades como questões relacionadas a servidor, concurso público, gestão de pessoal e serviços, gratificações e remuneração de servidores, encargos fiscais e comerciais, entre outras dessa

---

autos ao órgão que repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-B do Código de Processo Civil" (Brasil, 1980, p. 38). A expressão "nego seguimento", portanto, envolve tanto casos de não conhecimento do mérito por pura aplicação de óbices processuais, quanto hipóteses de improcedência liminar do mérito. No julgamento do ARE 1.475.040, por exemplo, foi negado seguimento ao recurso interposto por estar o acórdão recorrido em consonância com jurisprudência firmada no âmbito da Suprema Corte. Outros exemplos são os acórdãos proferidos nos seguintes processos: RE 1.083.955, ARE 1.475.040, ARE 1.428.139, AI 542.681, AI 538.190, RE 1.083.955, ADPF 510 e RCL 58.042.

<sup>26</sup> Conforme aponta Jordão *et al.* (2020, p. 131), não raro, identifica-se a adoção, no STF, de uma jurisprudência defensiva, assim entendida como a postura adotada pela Corte em estabelecer e aplicar critérios rigorosos de cabimento dos recursos extraordinários. O estudo de eventuais hipóteses de jurisprudência defensiva, que envolve também eventual análise sobre a utilização seletiva de óbices processuais para beneficiar um lado ou outro de forma preponderante, a despeito de se tratar de tema interessante a ser pesquisado, não faz parte dos objetivos a que nos propusemos nesta pesquisa.

<sup>27</sup> As competências comuns são entendidas como aquelas em que a atuação da agência reguladora não se diferencia das de qualquer outra entidade autárquica, a exemplo da realização de concurso público para provimento de cargos; da prática de contratações administrativas e sujeição à licitação; questões relacionadas a gestão de pessoal e serviços administrativos, gratificações e remuneração de servidores; encargos fiscais e comerciais necessários ao funcionamento operacional diário, entre outras dessa mesma natureza.

natureza), não haveria parâmetro seguro para medir a deferência. Atividades que compreendem funções administrativas, organizacionais e operacionais não se inserem na base de dados. No mesmo sentido foi a pesquisa de Marques Neto; Palma; Rehem; Merlotto; Gabriel, (2019, p. 38-70)<sup>28</sup>, que investigava o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>29</sup>.

Por fim, faz-se necessário um último recorte metodológico: quais atributos são determinantes para justificar a escolha das agências reguladoras? No Brasil, como visto no capítulo anterior, essas entidades reguladoras se organizam como autarquias especiais, dotadas de personalidade jurídica própria. Contudo, essa característica, por si só, é insuficiente para a pesquisa. Nas palavras de Justen Filho (2002):

Ainda que a expressão autarquia especial comporte inúmeros significados, um núcleo fundamental consiste na ausência de submissão da entidade, no exercício de suas competências, à interferência de outros entes administrativos. A produção dos atos de competência da autarquia não depende de aprovação prévia ou posterior da Administração direta, tal como não se verifica uma competência de revisão desses atos. Como ensina Maria Silvia Zanela Di Pietro, as agências “Como autarquias que são, estão sujeitas à tutela ou controle administrativo exercido pelo Ministério a que se acham vinculadas. Todavia, como autarquias de regime especial, seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo” (Justen Filho, 2002, p. 391).

A autonomia da agência para exercer suas competências com autoridade na

---

<sup>28</sup> Segundo esses autores, cabe ao Judiciário controlar os excessos e ilegalidades na atuação do ente regulador, e não regular o mercado. À luz desse entendimento, estabeleceram a seguinte hipótese: o TCU faz uso das recomendações às agências para, na prática, impor determinações com relação às atividades-fim, imiscuindo-se nas atividades regulatórias que elas desempenham (Marques *et al.*, 2019, p. 52).

<sup>29</sup> No mesmo sentido, confira-se: “Por fim, registre-se que não é possível destacar um tema sobre o qual o Supremo Tribunal Federal especialmente se posiciona de forma mais desfavorável às agências. Em verdade, em 4 dos 9 casos em que o STF julgou o mérito de seus recursos de forma contrária ao posicionamento institucional das agências reguladoras, a matéria envolvida versava sobre litígios de servidores públicos inativos para o recebimento de gratificações. Em outros dois, o embate se dava entre a Anatel e o Município de São Paulo, em que a imunidade tributária recíproca foi afastada por circunstâncias específicas do caso concreto. Ademais, em um dos feitos, a lide de uma pessoa física em face da ANAC por questão relativa a concurso público levou a um posicionamento favorável à parte adversa da agência reguladora. Note-se, pois, que apenas em dois casos o Supremo Tribunal Federal veio a contrariar uma agência reguladora no mérito em relação à sua regulação setorial, que configura o cerne da atividade institucional das agências reguladoras. O Recurso Extraordinário nº 1.065.347, em que o Supremo Tribunal Federal considerou a inconstitucionalidade de exigências da ANS para autorização de atividades econômicas (sanção política); e o Recurso Extraordinário nº 1.041.104, em que a Corte possibilitou a continuidade da vigência de contratos de delegação de serviços públicos a despeito do posicionamento institucional da ANTT representam as duas únicas vitórias do setor regulado sobre as agências reguladoras que envolvesse o mérito efetivo de uma questão constitucional relativo à atividade das agências reguladoras” (Jordão *et al.*, 2020, p. 149, 150).

regulação de determinado setor técnico-econômico constitui o atributo que caracteriza as entidades que buscamos. À luz desse entendimento, a pesquisa concentrar-se-á nas agências federais dotadas de autonomia institucional, que se manifesta pela presença de: a) chefia com aprovação pelo Legislativo e mandato fixo; b) exercício de poderes de normatização, regulação setorial, sancionamento e fiscalização em determinada área técnica; c) autonomia gerencial e orçamentária; e d) instituição da agência via previsão legal ou constitucional.

O fato de essas agências possuírem chefia com mandato fixo implica a impossibilidade de exoneração *ad nutum*. Dessa forma, seus mandatários não podem ser retirados do cargo a qualquer momento e sem justificativa, fator importante para assegurar o desempenho autônomo de suas funções. Ao tratar do assunto, Nobre Júnior (2021), utilizando o vocábulo “independência” em substituição ao termo “autonomia”, afirma que

[...] o primeiro traço que se destina à delineação de um perfil dos nossos reguladores de modo desvinculado dos interesses governamentais está na garantia da independência política dos seus dirigentes (Nobre Júnior, 2021, p. 71).

Sobre o exercício de poderes de normatização, regulação setorial, sancionamento e fiscalização em determinada área técnica, Nobre Junior (2021, p. 78) destaca que se trata de uma independência técnica, que decorre da especialização da agência. Com efeito, ao dispor de conhecimentos específicos, as agências detêm um poder de atuação, normatização e decisão que lhes confere primazia na formulação de regras, na interpretação de normas técnicas e na aplicação de sanções administrativas dentro do respectivo setor regulado. Com isso, elas se encontram em posição privilegiada para avaliar riscos, definir padrões de qualidade, supervisionar condutas, entre outras ações, reduzindo a margem de interferência discricionária externa e fortalecendo sua autoridade técnica.

A autonomia gerencial e orçamentária é objeto de previsão expressa no art. 3º c/c o art. 19 da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras:

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.

[...]

Art. 19. O plano de gestão anual deverá:

I – especificar, no mínimo, as metas de desempenho administrativo e operacional e as metas de fiscalização a serem atingidas durante sua vigência, as quais deverão ser compatíveis com o plano estratégico;

II – prever estimativa de recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas definidas (Brasil, 2015).

À luz desses critérios, foram selecionadas quinze agências reguladoras:

Quadro 1 – Lista de agências reguladoras selecionadas

| Agências Reguladoras  | Lei instituidora                  |
|---|-----------------------------------|
| Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)               | Lei nº 9.984/2000                 |
| Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)                          | Lei nº 11.182/2005                |
| Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)                     | Lei nº 9.472/1997                 |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)               | Lei nº 10.233/2001                |
| Agência Nacional do Cinema (ANCINE)                               | MP nº 2.228-1/2001                |
| Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)                      | Lei nº 9.427/1996                 |
| Agência Nacional de Mineração (ANM)                               | Lei nº 13.575/2017                |
| Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)                   | Leis nº 13.853/2019 e 14.460/2022 |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | Leis nº 13.853/2019 e 14.460/2022 |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)                       | Lei nº 9.961/2000                 |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)                 | Lei nº 10.233/2001                |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)                 | Lei nº 9.782/1999                 |
| Banco Central do Brasil (BACEN)                                   | Lei nº 4.595/1964                 |
| Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)                | Lei nº 12.529/2011                |
| Comissão de Valores Mobiliários (CVM)                             | Lei nº 6.385/1976                 |

Fonte: elaboração própria.

Relativamente às doze primeiras, o art. 2º da Lei nº 13.848/2019 lhes atribuiu expressamente a natureza de agência reguladora, determinando que o âmbito de incidência da lei é sobre as agências expressamente elencadas e outras criadas após sua vigência (Brasil, 2019d). No parágrafo único do mesmo artigo, restou, portanto, reconhecida a possibilidade de outras leis específicas, posteriores a 2019, criarem

novas agências reguladoras sujeitas ao regime da referida lei<sup>30</sup>.

Sobre a questão, Almeida (2020, p. 209)<sup>31</sup> defende a aplicação analógica do regime jurídico das agências reguladoras previsto na lei a outras autarquias federais em regime especial que exercem funções regulatórias, com vistas à maior uniformização das regras e processos decisórios. Nessa perspectiva, considerando a previsão legal expressa admitindo a incidência da lei sobre outras autarquias fora do rol do artigo 2º, bem como a necessidade de garantir uma base legal uniforme para o exercício das funções regulatórias, conclui-se pela pertinência de inserir o CADE, o BACEN e a CVM como agências reguladoras para os fins desta pesquisa.

Como visto, para que uma entidade seja considerada agência reguladora, é necessário que ela exerça suas atribuições com autoridade em seu setor técnico-setorial e detenha autonomia no desempenho de suas competências. Mas no que exatamente essa autonomia consiste? Justen Filho (2002, p. 396) já trazia a problemática em torno da definição desse conceito, sobretudo na temática das agências reguladoras. No entanto, a despeito das discussões, no Brasil, é de se ver que a extensão da autonomia das agências varia conforme a lei instituidora (Justen Filho, 2002, p. 390).

Esse autor, reconhecendo a fragmentariedade do conjunto de normas que rege as agências, leciona que “cada lei instituidora poderá adotar variações a propósito de seu regime jurídico” (Justen Filho, 2002, p. 392). Destarte, a partir da análise da legislação de regência do BACEN, CADE e CVM, é possível extrair justamente essas características, ínsitas às agências reguladoras formalmente reconhecidas como tal.

No que concerne ao BACEN, por exemplo, sua natureza foi discutida na ADI 6.696, ocasião em que o STF foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade das leis que lhe conferiram autonomia. O STF concluiu que a alteração do seu regime jurídico pela LC nº 179/2021 garantiu-lhe autonomia formal, mandatos fixos e independência operacional à diretoria. No ponto, vale destacar que o STF firmou entendimento no sentido de que a OCDE e o Banco Mundial defendem essa

---

<sup>30</sup> Lei 13.848/2019: “Art. 2º [...] Parágrafo único: “Ressalvado o que dispuser a legislação específica, aplica-se o disposto nesta Lei às autarquias especiais caracterizadas, nos termos desta Lei, como agências reguladoras e criadas a partir de sua vigência” (Brasil, 2019d).

<sup>31</sup> Almeida (2021, p. 194) defende que dispositivos como a análise de impacto regulatório (AIR) e outros mecanismos de participação social podem ser aplicados por analogia a órgãos que exercem funções regulatórias relevantes, como BACEN, CADE, CVM e SUSEP, mas que não estão no rol do art. 2º da Lei 13.848/2019. A autora conclui pela possibilidade de aplicação analógica da lei ao regime de outras entidades federais que, tradicionalmente, exercem funções regulatórias.

autonomia para a estabilidade de preços e para a governança econômica. À luz desse entendimento e considerando as características inerentes ao BACEN, que lhe conferem inegável autonomia e autoridade no setor de regulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN), ele será considerado como agência reguladora (Brasil, 2021c).

No caso do CADE, verifica-se que a entidade também cumpre critérios semelhantes. Nos termos do art. 4º da Lei nº 12.529/2011, é uma autarquia federal integrante do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) com jurisdição em todo o território nacional. Possui chefia com mandato fixo, cuja aprovação pelo Poder Legislativo é exigida. É detentor de poder decisório, normativo e regulamentar por expressa previsão legal. Possui independência técnica, estabilidade institucional e autonomia para exercer sua finalidade regulatória específica. A função do CADE é de zelar pela livre concorrência e, da mesma forma que as agências reguladoras, desempenha um papel crucial na fiscalização de determinado setor. Não por acaso, Guerra (2021, p. 290) analisa o CADE no mesmo contexto das agências reguladoras, destacando sua autonomia decisória, o que justifica sua inclusão neste estudo.

A CVM, embora formalmente vinculada ao Ministério da Fazenda, também exerce funções com autonomia técnica e operacional. Reúne condições de exercer suas competências de modo imparcial e tecnicamente fundamentado. Tanto assim é que Justen Filho (2002, p. 507) a inclui no conjunto das agências reguladoras, ressaltando seu papel na disciplina e supervisão do mercado de capitais, das bolsas de valores e das companhias abertas.

### **3.2 Metodologia e parâmetros para filtragem da base de dados**

Quanto à metodologia de análise dos dados, em razão da inviabilidade de realizar a leitura integral de todas as peças de cada processo, optou-se por uma estratégia de seleção de dados por camadas. Assim, primeiro foram lidas as ementas de acórdãos para eliminar os processos que foram extintos sem resolução do mérito. Também nessa etapa inicial, foram excluídos processos repetidos e que estavam fora do recorte temporal.

Na segunda etapa, procedeu-se à leitura das ementas e dos votos, o que permitiu a eliminação de processos que tratavam de questão alheia à esfera técnico-regulatória setorial das agências reguladoras.

Na última análise, destinada à elaboração da base de dados líquida, foi realizada a leitura da integralidade do processo. O Quadro 2 apresenta um resumo da metodologia adotada e das etapas seguidas.

Quadro 2 – Metodologia de camadas empregada na pesquisa

| Camada | Objetivo                              | Fontes          | Resultado  |
|--------|---------------------------------------|-----------------|--|
| 1ª     | Filtragem preliminar                  | Ementas         | Exclusão de processos repetidos; extintos sem resolução do mérito, e fora da data de recorte temporal.   |
| 2ª     | Constituição da base de dados bruta   | Ementas + Votos | Exclusão de processos repetidos; extintos sem resolução do mérito; fora da data de recorte temporal; extintos com fundamento em óbices processuais; que julgam matéria alheia à regulação técnico-setorial das agências. |
| 3ª     | Constituição da base de dados líquida | Todo o processo | Identificação final dos processos para classificação quanto à deferência judicial.   |

Fonte: Elaboração própria.

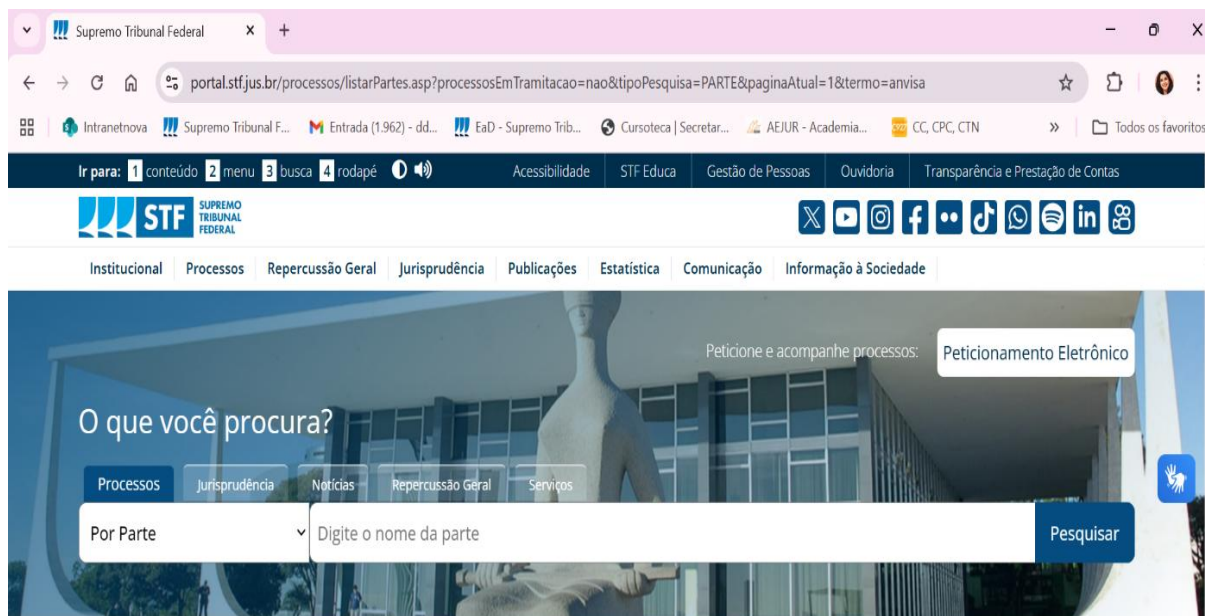
Quanto aos parâmetros de seleção dos dados, conforme detalhado no primeiro item deste capítulo (3.1), teremos uma delimitação inicial determinada por um recorte temporal e também pela seleção de processos em que houve o julgamento do mérito da questão principal por acórdão publicado do STF (variável I), desde que a matéria debatida esteja na esfera técnico-regulatória setorial de alguma agência reguladora (variável II). Mas, além das duas variáveis acima expostas, a fim de abarcar o universo de processos potencialmente relevantes para a pesquisa, foram adicionados mais dois critérios: subjetivo puro (variável III) e subjetivo objetivo (variável IV).

O primeiro critério, subjetivo puro, representa a seleção dos processos em que as agências reguladoras estão inseridas formalmente na relação processual, participando como parte, *amicus curiae*, terceiro interessado, interveniente, ou sob qualquer outra forma de participação por manifestação expressa nos autos.

Esse critério se assemelha à análise de Jordão e Cabral (2020), mas não se iguala. Isso porque os autores selecionaram processos recursais em que as agências figuraram como parte (tanto recorrente, quanto recorrida). Na presente pesquisa, entretanto, a abrangência será bem maior, pois, além de incluir tais processos, será realizada a análise de todas as classes processuais. Serão, inclusive, incluídos processos em que as agências não figuram como parte, mas que envolvem o controle de atos, normas e decisões daquelas entidades no exercício de sua atividade-fim, consoante se verá a seguir.

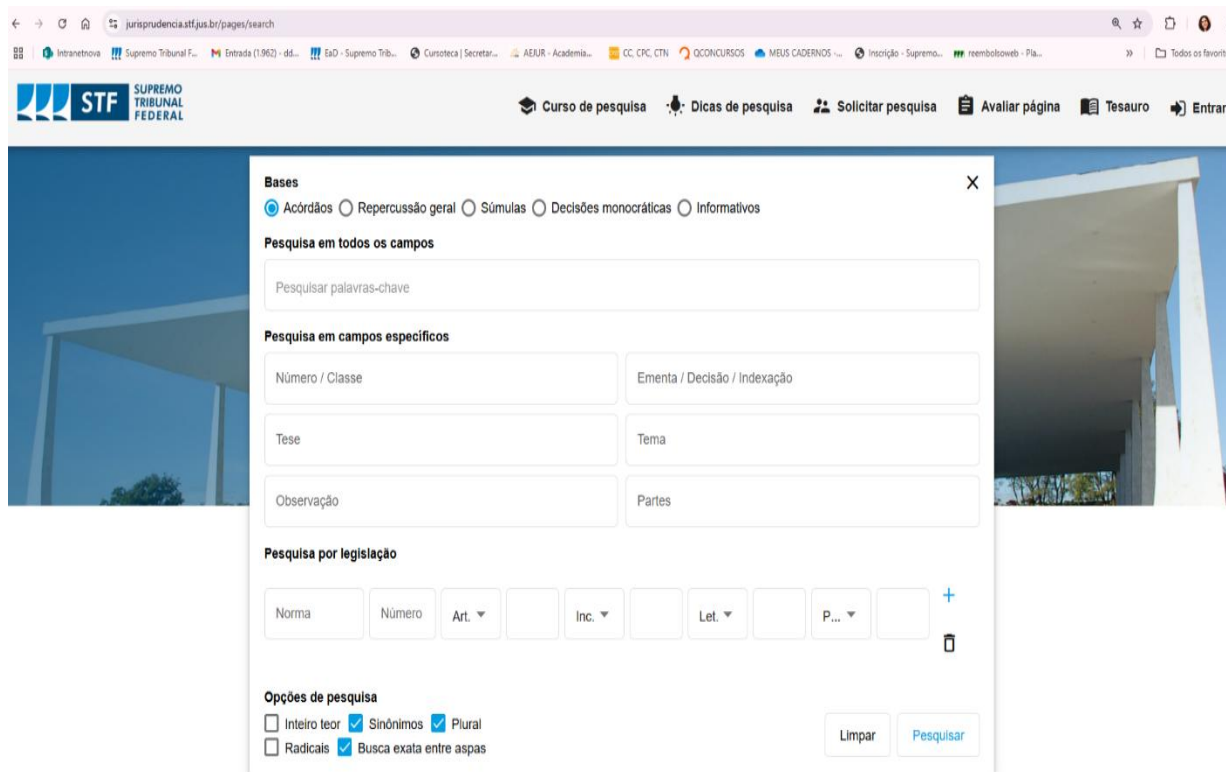
O instrumento de aplicação do critério subjetivo puro será o *site* do STF, onde está disponível a ferramenta de busca por partes. Veja sua configuração nas figuras 1 e 2:

Figura 1 – Ferramenta de pesquisa do *site* do STF



Fonte: *site* do Supremo Tribunal Federal: <https://portal.stf.jus.br/>.

Figura 2 – Campos da ferramenta de pesquisa do *site* do STF

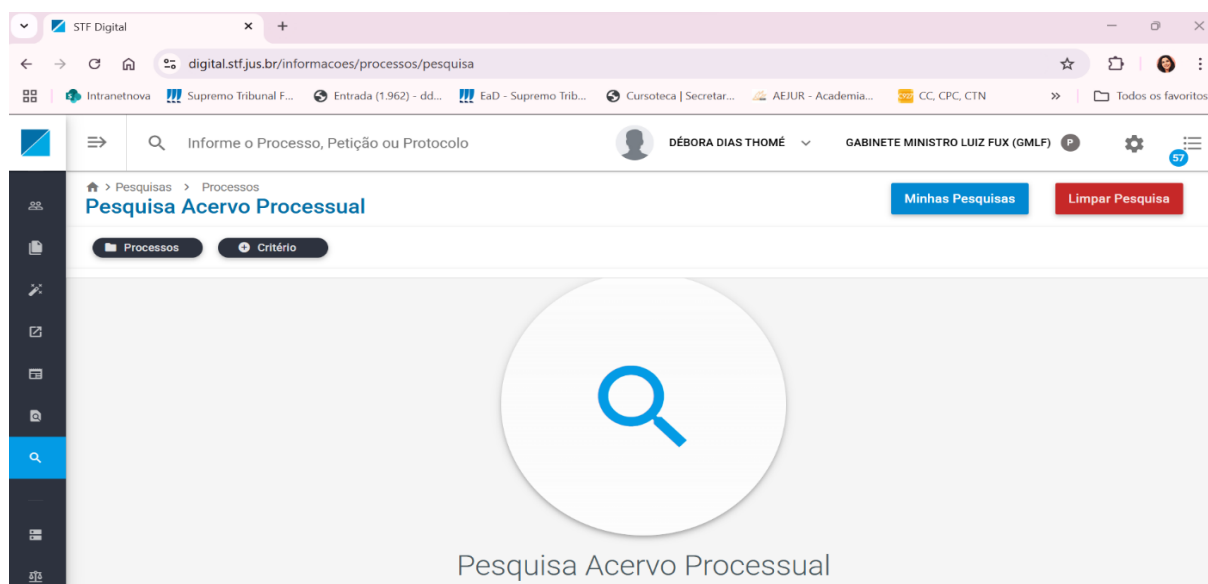


Fonte: *site* do Supremo Tribunal Federal: <https://portal.stf.jus.br/>.



A aplicação do critério subjetivo puro pode ser feita de duas maneiras. Pelo próprio *site* do STF ou via “Pesquisa de Acervo Processual” do sistema “STF-Digital”, pertencente à intranet do Tribunal, atualmente disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://digital.stf.jus.br/informacoes/processos/pesquisa>. A escolha pela ferramenta de pesquisa de acervo processual pertencente ao STF-Digital justifica-se por ser ela capaz de, a uma só vez, selecionar processos que conjuguem: “nome/sigla da agência reguladora” + autuação desde 5/10/2010 + “publicação de acórdão”. A Figura 3 reproduz a página de pesquisa do STF-Digital.

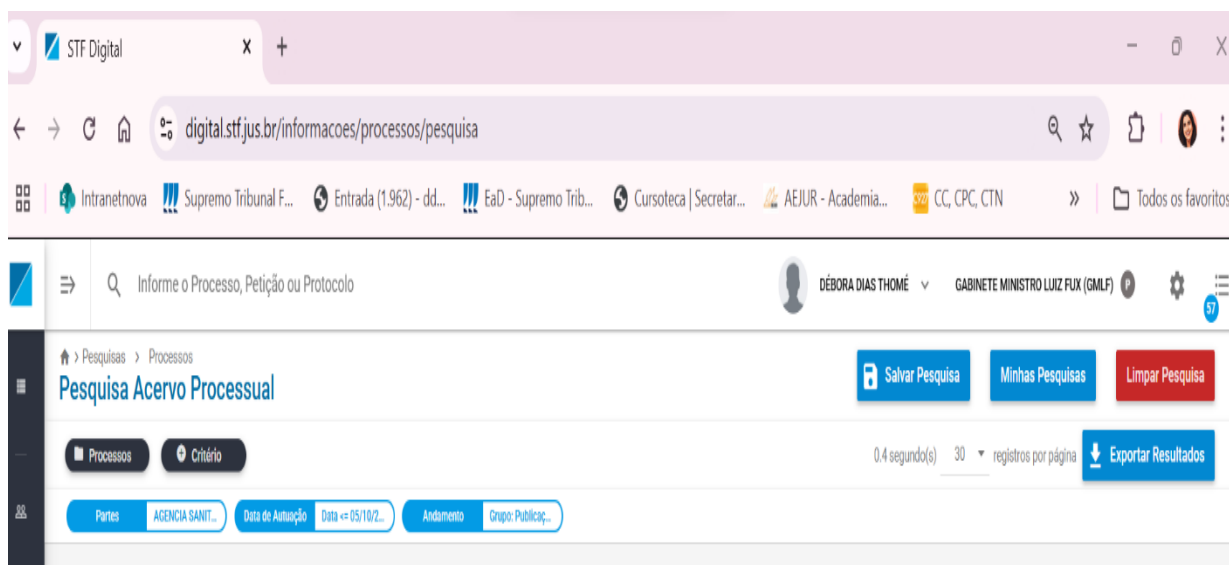
Figura 3 – Ferramenta de pesquisa do STF na intranet



Fonte: sistema interno do Supremo Tribunal Federal.

Na barra de pesquisa, o critério “publicação de acórdão” encontra-se dentro do item “andamento”. Já o critério “nome/sigla da agência reguladora” está localizado dentro do item “parte”, enquanto o recorte temporal é feito dentro do item “data de autuação”. Confira-se na Figura 4:

Figura 4 – Campos da ferramenta de pesquisa da intranet



Fonte: sistema interno do Supremo Tribunal Federal.

Como já mencionado, optou-se pela utilização da ferramenta da intranet, porque, ao contrário do *site*, ela permite economia de tempo. Contudo, ressalte-se que os mesmos resultados podem ser obtidos no portal do STF na internet.

Ocorre que a presente pesquisa não se limita a identificar casos em que a agência reguladora é formalmente parte (critério subjetivo puro), pois os litígios envolvendo o exercício da atividade técnico-regulatória dessas entidades não estão contidos apenas em processos nos quais elas figuram na relação processual.

Um exemplo é a ADI 5.399, em que se discutia a constitucionalidade de lei estadual que obrigava as concessionárias de serviços telefônicos móveis a estenderem benefícios de novas promoções a clientes preexistentes. Embora a Anatel não tivesse participado do processo, a decisão final do STF fundamentou-se no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC – Resolução 632/2014 da Anatel). Dessa forma, o acórdão do tribunal foi no mesmo sentido do que dispunha o art. 46 do RGC, o qual estabelece que todas as ofertas, inclusive as promocionais, devem estar disponíveis para todos os interessados, incluindo consumidores já existentes (Brasil, 2022b).

Caso interessante foi a ADI 5.779, em que, como já visto, se discutia lei autorizadora da produção, comercialização e consumo de determinados anorexígenos. O cerne da discussão era a constitucionalidade da lei diante de prévia regulação em sentido contrário da Anvisa (Brasil, 2022a). Além desses, há vários

outros exemplos de processos em situação semelhante<sup>32</sup>.

Diante da necessidade de capturar as controvérsias sobre todos os aspectos relacionados à atividade regulatória da agência, impôs-se a adoção combinada do critério subjetivo puro com um outro parâmetro, desde que relacionado ao objeto em litígio. Trata-se do critério subjetivo objetivo, que visa a buscar processos em que o STF proferiu acórdãos fundamentados em discursos indicativos da presença ou da ausência de deferência, ainda que a agência não tenha integrado formalmente a relação jurídica processual. Consideram-se, para tanto, processos em que houve menção expressa às normas, atos ou decisões de agências reguladoras no exercício da suas competências técnico-setoriais.

A partir do critério subjetivo objetivo, a pesquisa retornou processos em que o STF faz referência à regulação setorial promovida pelas agências. O conteúdo das decisões pode revelar o reconhecimento (ou a recusa) da autoridade técnica e da legitimidade institucional das agências. A busca baseada no critério subjetivo objetivo foi realizada utilizando a ferramenta “Pesquisa de Jurisprudência” do *site* do STF, disponível na internet no seguinte endereço eletrônico: “<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>”, pois essa ferramenta permite a busca dentro do conteúdo dos acórdãos, decisões, votos ou manifestações dos ministros.

A conjugação dos parâmetros subjetivo puro e subjetivo objetivo tem como propósito abranger um conjunto mais amplo de casos em que o STF se manifestou sobre normas, atos ou decisões de agências reguladoras, independentemente de sua participação formal na relação processual.

### 3.2.1 Aplicação do parâmetro subjetivo puro

O “STF-Digital”, ao permitir a combinação entre o recorte temporal e as partes, foi a ferramenta adotada nesta etapa. O resultado está organizado em quinze tabelas, disponíveis *on line*<sup>33</sup>. Cada tabela passou por um processo de filtragem. Primeiro para

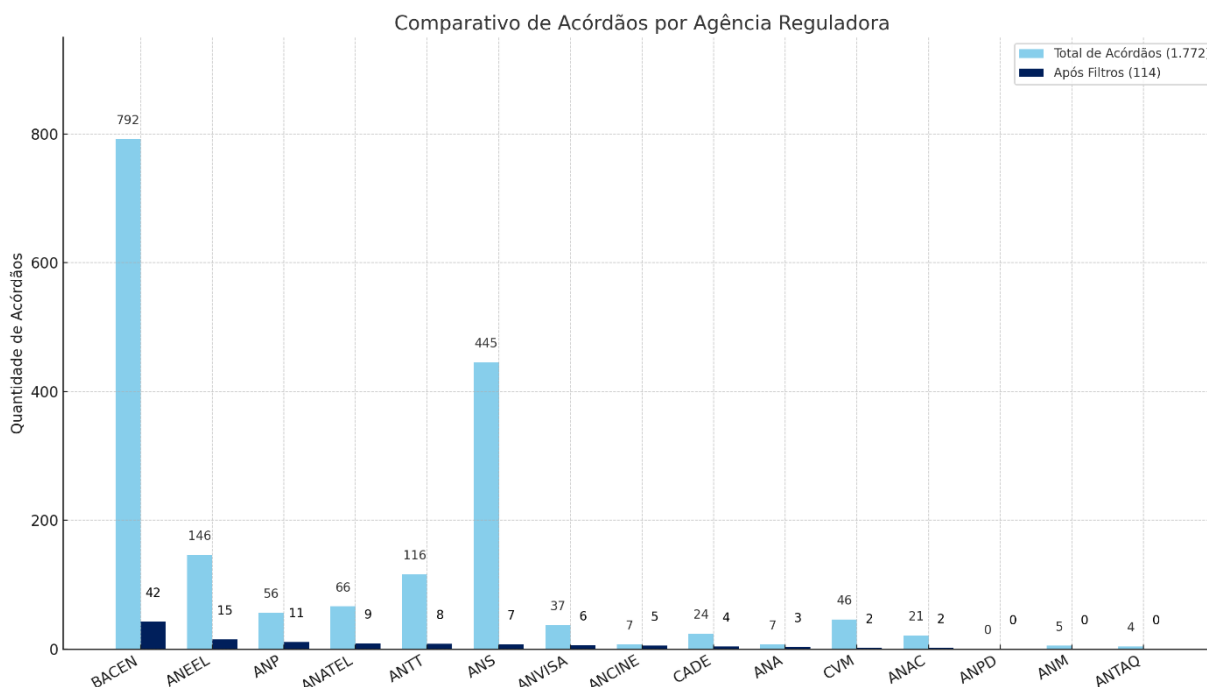
<sup>32</sup> Confirmam-se os acórdãos proferidos pelo Supremo nas ADIs 4.787, 5.592, 4.512, 7.223 e na STP 776.

<sup>33</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FPar%C3%A2metro%20subjetivo%20puro%2FTabelas%20%2D%20STF%20Digital%20%2D%20par%C3%A2metro%20subjetivo%2Dpuro&ga=1>.

excluir os processos que apresentavam o mesmo número e classe, eliminando a duplicidade de registros. Na sequência, aplicou-se um recorte temporal (processos autuados a partir de 5/10/2010 e até 5/10/2024). Finalmente, foram eliminados os acórdãos cujo mérito não havia sido decidido pelo STF (variável I). Nessa última etapa, do total de 1.772 acórdãos, apenas 114 (6,4%) foram incluídos na base de dados. Esse baixo percentual se repete mesmo nos casos em que houve uma concentração mais expressiva de acórdãos, notadamente aqueles envolvendo o BACEN e a ANS, com 792 e 445 casos respectivamente. Após a aplicação dos filtros, somente cerca de 5,3% e 1,57% dos processos foram incluídos na base de dados.

O pouco aproveitamento é reflexo de um padrão no STF, que revela um baixo percentual de processos cujo mérito é efetivamente apreciado. A maioria dos processos que chegam ao STF sequer é conhecida<sup>34</sup> por extinção sem julgamento do mérito. O Gráfico 1 apresenta o resultado dos números absolutos de processos analisados x filtrados:

Gráfico 1– Resultado da aplicação do critério subjetivo puro: sem e com aplicação dos filtros



<sup>34</sup> Dados do Programa Corte Aberta, instituído pela Resolução n° 774/2022, que disponibiliza os dados de todos os julgamentos do Supremo, indicam que a taxa de provimento recursal em 2025 gira em torno de 6,2%. Esses números podem ser considerados altos, pois, nos anos anteriores, as taxas eram ainda menores, chegando a menos de 3% em 2012, 2013, 2014, 2016, 2017 e 2018. Dados disponíveis em: [https://transparencia.stf.jus.br/extensions/taxa\\_provimento/taxa\\_provimento.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/taxa_provimento/taxa_provimento.html).

Fonte: gráfico gerado por inteligência artificial (IA) com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Em bases menores, os percentuais foram mais altos: Ancine, 5 de 7 (71,43%) e ANA 3 de 7 (42,86%), seguidas por CADE, 5 de 24 (20,83%), ANP, 11 de 56 (19,64%) e Anvisa, 7 de 37 (18,92%). Depois aparecem Anatel, 9 de 66 (13,64%), ANEEL, 15 de 146 (10,27%), ANAC, 2 de 21 (9,52%), ANTT, 8 de 116 (6,90%) e CVM, 2 de 46 (4,35%). Não tiveram casos da ANPD, ANM e a ANTAQ.

É possível consultar a classe e o número de todos os processos submetidos à filtragem por meio de *link*<sup>35</sup>. O critério de exclusão de cada processo da base de dados pode ser conferido nas tabelas do Excel armazenadas na nuvem<sup>36</sup>. Após a aplicação dos filtros, obteve-se uma lista final composta pelos processos apresentados no Quadro 3:

Quadro 3 – Base de dados bruta do parâmetro subjetivo puro

| Processos |               |
|-----------|---------------|
| 1.        | ACO 2.991     |
| 2.        | ACO 2.550     |
| 3.        | ACO 2.536     |
| 4.        | ACO 2.625     |
| 5.        | AI 850.608    |
| 6.        | ADI 6.482     |
| 7.        | ARE 1.102.966 |
| 8.        | RE 1.053.574  |
| 9.        | RE 1.039.237  |
| 10.       | RE 910.570    |
| 11.       | RCL 19.541    |
| 12.       | RCL16.265     |
| 13.       | RE 664.206    |
| 14.       | RCL 12.561    |
| 15.       | RE 1.436.597  |
| 16.       | ARE 1.427.945 |
| 17.       | ARE 1.304.043 |
| 18.       | SS 5.116      |
| 19.       | RE 700.160    |
| 20.       | ARE 1.513.758 |
| 21.       | RE 1.392.260  |
| 22.       | STP 853       |
| 23.       | ARE 1.271.942 |
| 24.       | ADC 60        |
| 25.       | RE 990.115    |
| 26.       | ADI 5.489     |
| 27.       | ARE 931.989   |
| 28.       | ADI 5.374     |
| 29.       | RE 889.095    |
| 30.       | ARE 886.753   |

<sup>35</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FPar%C3%A2metro%20subjetivo%20puro%2FListagem%20dos%20processos%20%2D%20par%C3%A2metro%20subjetivo%2Dpuro%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FPar%C3%A2metro%20subjetivo%20puro&ga=1>.

<sup>36</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FPar%C3%A2metro%20subjetivo%20puro%2FTabelas%20%2D%20crit%C3%A9rios%20de%20exclus%C3%A3o%20%2D%20par%C3%A2metro%20subjetivo%2Dpuro&ga=1>.

|     |               |
|-----|---------------|
| 31. | ARE 873.985   |
| 32. | RE 828.609    |
| 33. | SL 722        |
| 34. | SS 4.633      |
| 35. | ARE 1.413.255 |
| 36. | ADI 7.031     |
| 37. | ADPF 887      |
| 38. | ADPF 825      |
| 39. | RE 1.304.836  |
| 40. | ADI 6.580     |
| 41. | ARE 1.246.260 |
| 42. | RE 1.129.595  |
| 43. | ARE 1.046.163 |
| 44. | ARE 1.039.542 |
| 45. | RE 919.032    |
| 46. | ADPF 990      |
| 47. | ADI 7.193     |
| 48. | ADI 7.183     |
| 49. | ARE 1.375.442 |
| 50. | ADI 6.538     |
| 51. | ADI 6.486     |
| 52. | RE 679.645    |
| 53. | ARE 1.423.084 |
| 54. | RE 1.303.441  |
| 55. | ADI 6.270     |
| 56. | RE 1.074.418  |
| 57. | ADI 5.549     |
| 58. | STA 811       |
| 59. | ARE 805.715   |
| 60. | AI 836.059    |
| 61. | ARE 1.475.040 |
| 62. | ARE 1.428.139 |
| 63. | STP 173       |
| 64. | ADI 5.543     |
| 65. | RE 876.500    |
| 66. | ARE 770.034   |
| 67. | RE 1.445.162  |
| 68. | RCL 46.278    |
| 69. | RCL 42.676    |
| 70. | RE 1.279.249  |
| 71. | RCL 40.384    |
| 72. | CC 8.135      |

|      |               |
|------|---------------|
| 73.  | RE 1.237.758  |
| 74.  | ADPF 437      |
| 75.  | RE 1.014.120  |
| 76.  | ADI 5.616     |
| 77.  | RMS 34.457    |
| 78.  | RMS 34.452    |
| 79.  | RMS 34.451    |
| 80.  | RMS 34.362    |
| 81.  | RMS 34.284    |
| 82.  | ADPF 405      |
| 83.  | RMS 34.075    |
| 84.  | ADI 5.476     |
| 85.  | ADI 5.463     |
| 86.  | ADI 5.455     |
| 87.  | ADI 5.456     |
| 88.  | ADI 5.459     |
| 89.  | ADI 5.457     |
| 90.  | ADI 5.414     |
| 91.  | ADI 5.409     |
| 92.  | ADI 5.397     |
| 93.  | ADI 5.396     |
| 94.  | ADI 5.392     |
| 95.  | ADI 5.365     |
| 96.  | ADI 5.361     |
| 97.  | ADI 5.353     |
| 98.  | ADI 5.273     |
| 99.  | ADI 5.252     |
| 100. | ADI 5.224     |
| 101. | ARE 834.146   |
| 102. | RE 819.132    |
| 103. | ADI 5.099     |
| 104. | ADI 5.080     |
| 105. | ADI 5.072     |
| 106. | ADI 5.022     |
| 107. | ARE 736.547   |
| 108. | RCL 12.017    |
| 109. | ARE 1.316.369 |
| 110. | ADI 5.986     |
| 111. | ADPF 510      |
| 112. | RE 1.083.955  |
| 113. | SL 1.259      |
| 114. | RE 902.261    |

Fonte: Elaboração própria.

### 3.2.2 Aplicação do parâmetro subjetivo objetivo

A definição das palavras-chave destinadas a identificar, no conteúdo dos

acórdãos, litígios que se enquadram no critério subjetivo objetivo constitui um dos principais desafios metodológicos. Para enfrentá-lo, recorreu-se à doutrina especializada, que fornece indicativos sobre expressões mais recorrentes em julgados que tratam da temática da deferência judicial. Tais discursos costumam envolver, por exemplo, argumentos relativos ao respeito às agências ou ao reconhecimento de sua competência técnica.

Ferreira (2022, p. 79-93) traz a seguinte classificação de razões que levam os tribunais a deferirem: (i) de natureza estrutural; (ii) de natureza institucional; e (iii) de natureza prudencial ou estratégica. No primeiro grupo, insere-se a justificativa da preservação da separação dos poderes. No segundo, destaca-se uma razão relacionada à maior aptidão de uma instituição para oferecer uma resposta a determinado problema. No último, situa-se a atitude de cortesia do Judiciário com outra entidade.

Miranda (2023), por sua vez, a partir do estudo de decisões do STJ sobre a pandemia de Covid-19, identifica o uso das seguintes justificativas para deferência: (i) separação dos Poderes; (ii) capacidades institucionais dos Poderes Executivos nacionais para a tomada de decisões cuja *expertise* escapa ao Judiciário; (iii) presunção de legitimidade dos atos administrativos; (iv) razoabilidade e/ou necessidade das medidas adotadas pelo poder público; e (v) legalidade dos atos questionados perante o STJ.

Nos Estados Unidos, Lawson e Seidman (2020, p. 9.) identificaram as seguintes razões para a deferência judicial: (i) legitimação, (ii) precisão decisional, (iii) economia decisional e (iv) sinalização. Assim, para eles, caracterizam-se como razões para deferir:

- Reconhecimento da legitimidade democrática ou institucional do ator deferido. Ferreira (2022) a chama de deferência de natureza prudencial ou estratégica. Para Miranda (2023), trata-se de uma deferência por presunção de legitimidade dos atos administrativos. Lawson e Seidman (2020), por sua vez, a intitulam de deferência de legitimação, porquanto fica reconhecida a autoridade legal da agência.

- Reconhecimento do respeito à legalidade e ao devido processo legal. Horwitz (2008) entende essa hipótese como a deferência resultante do cumprimento de um padrão mínimo de processo decisório adequado. Miranda (2023) a classifica como deferência pela legalidade dos atos questionados perante o Poder Judiciário.

Veríssimo (2006) aponta essa razão como o principal motivo para a deferência.

– Respeito à razoabilidade. Miranda (2023) a entende como deferência pela razoabilidade ou necessidade das medidas adotadas pelo poder público. Inserem-se aqui as hipóteses em que o julgador tenha concluído pela razoabilidade e proporcionalidade do ato, como afirmam Lawson e Seidman (2020) e Miranda (2023). Nesse item se incluem também as hipóteses que Horwitz (2008) classifica como a ausência de atuação arbitrária e/ou ausência de abuso da agência. Considera, ainda, a deferência justificada pela minuciosidade evidente na consideração da agência, pela validade de seu raciocínio, pela consistência com outras determinações válidas feitas por ela anteriormente, ou com análises de conjuntura e de impacto feitas pelo órgão emissor.

– Respeito à separação de poderes. Miranda (2023) reconhece expressamente essa justificativa como uma hipótese de discurso deferencial. Ferreira (2022) a elenca como uma deferência baseada em razões de natureza estrutural.

No que se refere à separação de poderes, torna-se necessária uma consideração. Tal princípio não deve ser utilizado como um fundamento isolado e genérico para justificar a deferência. É imprescindível que haja uma fundamentação concreta, vinculada às particularidades do caso em análise, e não uma justificativa abstrata ou generalizada<sup>37</sup>. Assim, a deferência judicial deve decorrer da separação de poderes, e não o inverso, sob pena de esvaziar o sentido do instituto da deferência ou comprometer a coerência do controle jurisdicional.

Foram selecionadas, portanto, as seguintes expressões como palavras-chave na barra de pesquisa do *síte* do STF:

- “deferência”;
- “capacidades institucionais” e/ou “capacidade institucional”;
- “*expertise* técnica” ou “especialização técnica”;
- “legitimidade democrática”, “autonomia decisória” ou “legitimidade decisória”;
- “prestigiar ~2 escolha legislativa/administrativa”;
- “ausência ~2 teratologia”;

---

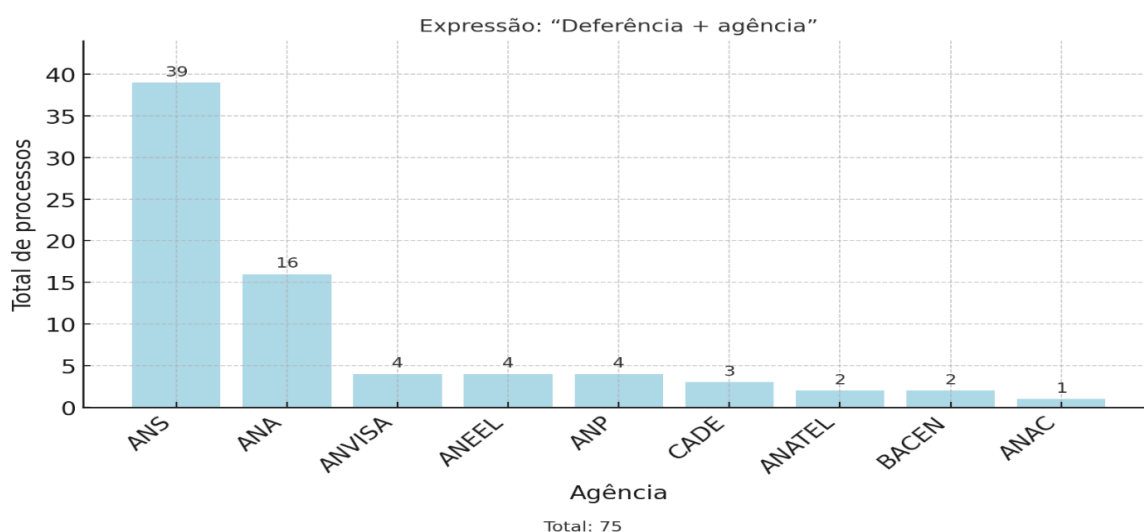
<sup>37</sup> Para Antonin Scalia (1989), a deferência às agências reguladoras não pode ser baseada apenas na separação de poderes em abstrato. Ela deveria se fundar no reconhecimento de que determinadas matérias envolvem competências técnicas, políticas ou administrativas que melhor se enquadram na atuação de órgãos especializados ou representativos. A separação de poderes, portanto, não poderia ser o motivo para deferir, mas a estrutura que permite que as agências reguladoras atuem dentro do espaço que lhes foi constitucionalmente atribuído.



- “ausência ~2 arbitrariedade”;
- “atuação ~2 limites ~2 competência”.

Cada uma dessas expressões foi inserida na barra de pesquisa em conjunto com o nome de cada agência. Exemplos: “deferência” + “Anvisa”; “capacidades institucionais” + “BACEN”, e assim sucessivamente. Os resultados obtidos foram organizados em arquivos armazenados na nuvem, podendo ser acessado também via *link*<sup>38</sup>. A listagem dos processos que retornaram da pesquisa com aplicação do parâmetro subjetivo puro pode ser consultada no respectivo *link*<sup>39</sup>. A seguir, apresenta-se, nos Gráficos 2 a 9, o quantitativo de processos que retornaram da inserção das expressões na barra de pesquisa:

Gráfico 2 – Primeiro resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo

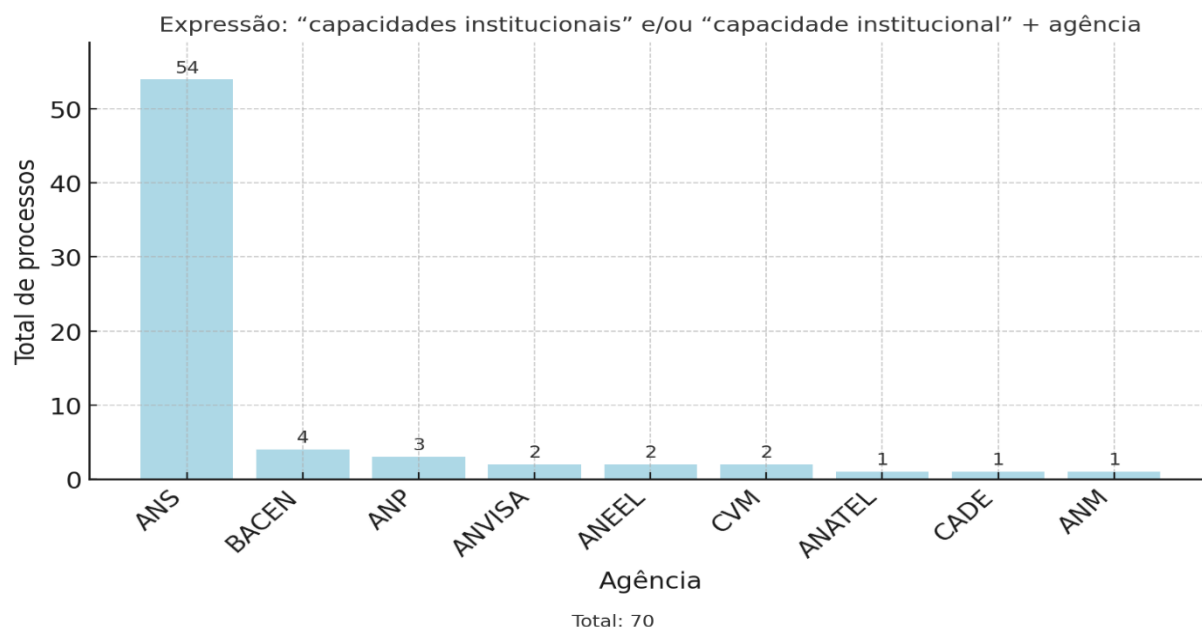


Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

<sup>38</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FPar%C3%A2metro%20subjetivo%20objetivo%2FResultados%20%2D%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20par%C3%A2metro%20subjetivo%2Dobjetivo&ga=1>.

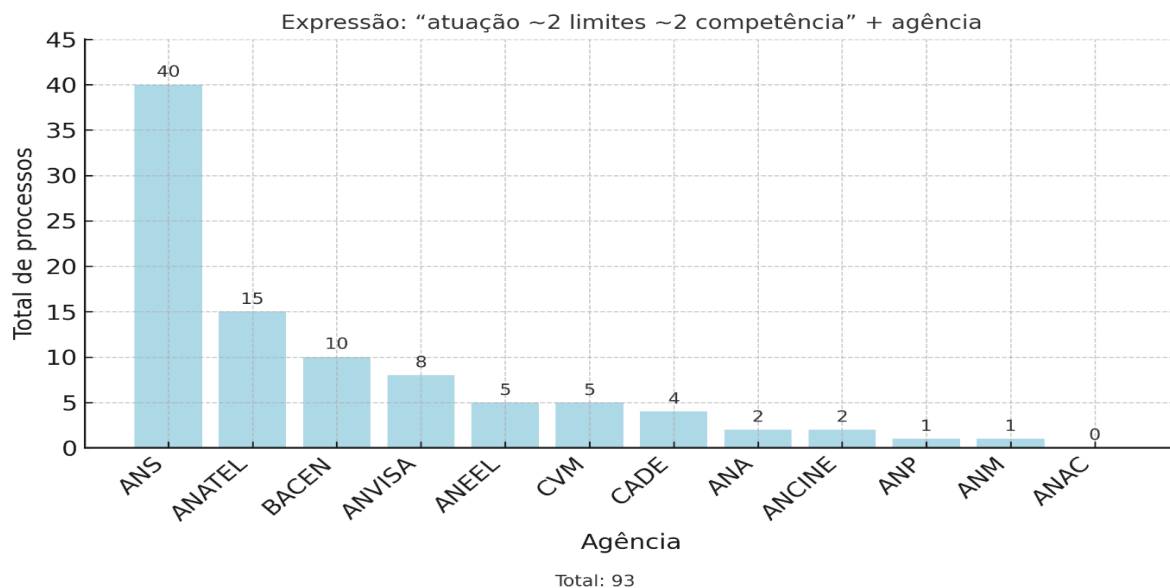
<sup>39</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/232118294\\_aluno\\_unb\\_br/ERgvHJGDVCBFilrGq3CsExQBDrHFdSVTILvmPRrQ5nUdUA?e=sszcTk&CID=D5B86E0D-8BAE-424A-A397-FFF0D6A691EC&wdLOR=cDEC80AC8-5333-430E-9E36-89CFA3F49F1C](https://unbbr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/232118294_aluno_unb_br/ERgvHJGDVCBFilrGq3CsExQBDrHFdSVTILvmPRrQ5nUdUA?e=sszcTk&CID=D5B86E0D-8BAE-424A-A397-FFF0D6A691EC&wdLOR=cDEC80AC8-5333-430E-9E36-89CFA3F49F1C).

Gráfico 3 – Segundo resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



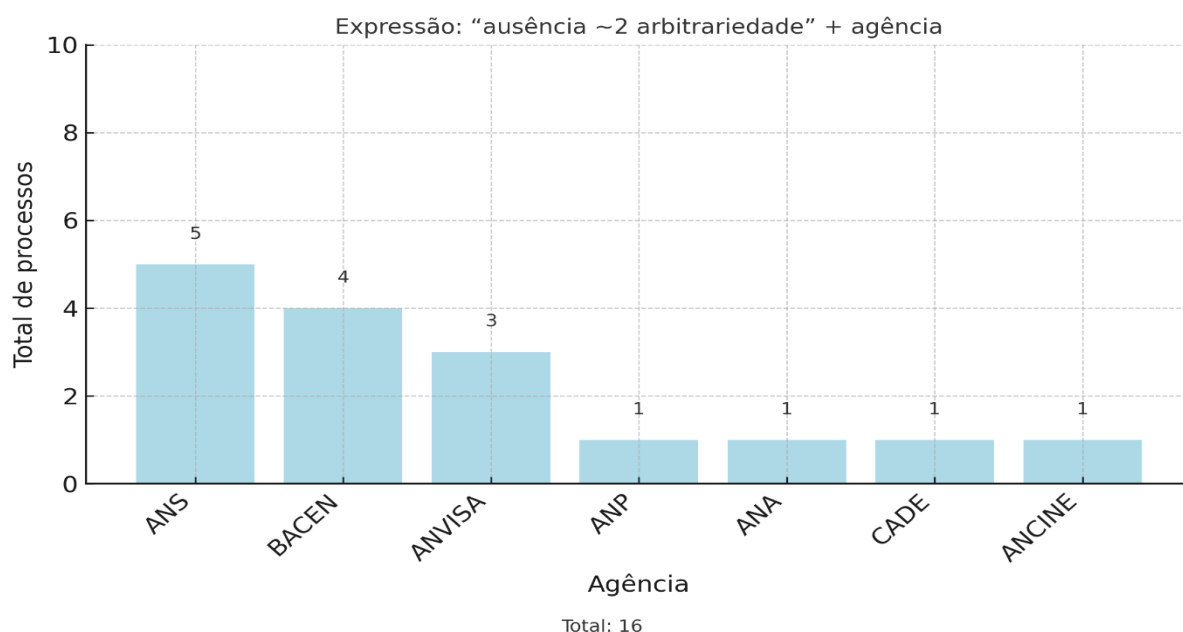
Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Gráfico 4 – Terceiro resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



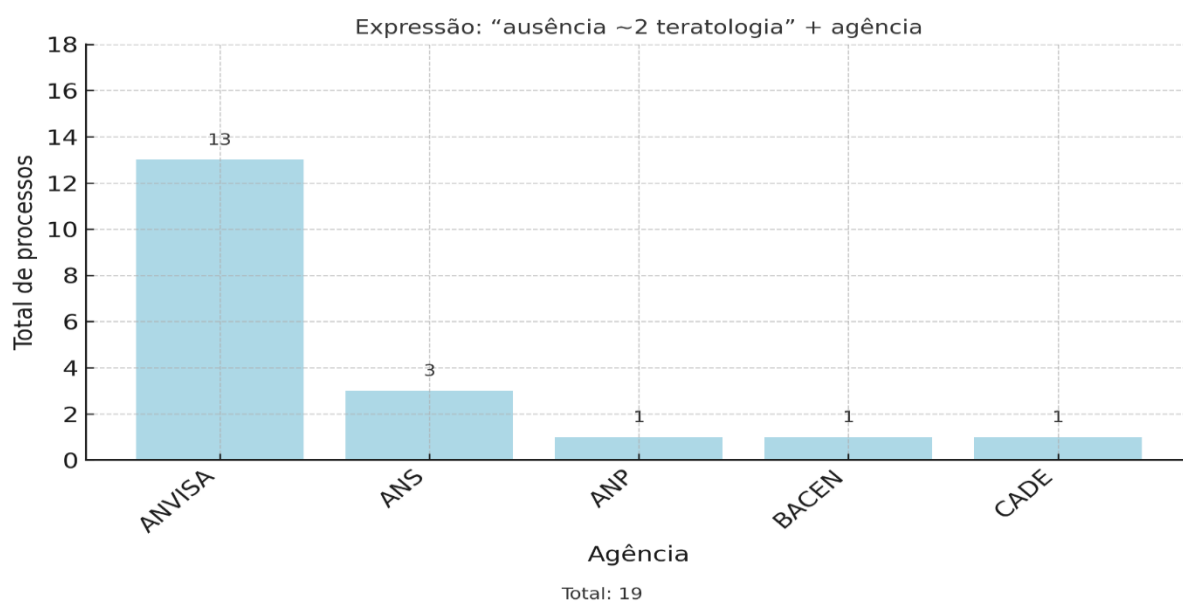
Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Gráfico 5 – Quarto resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



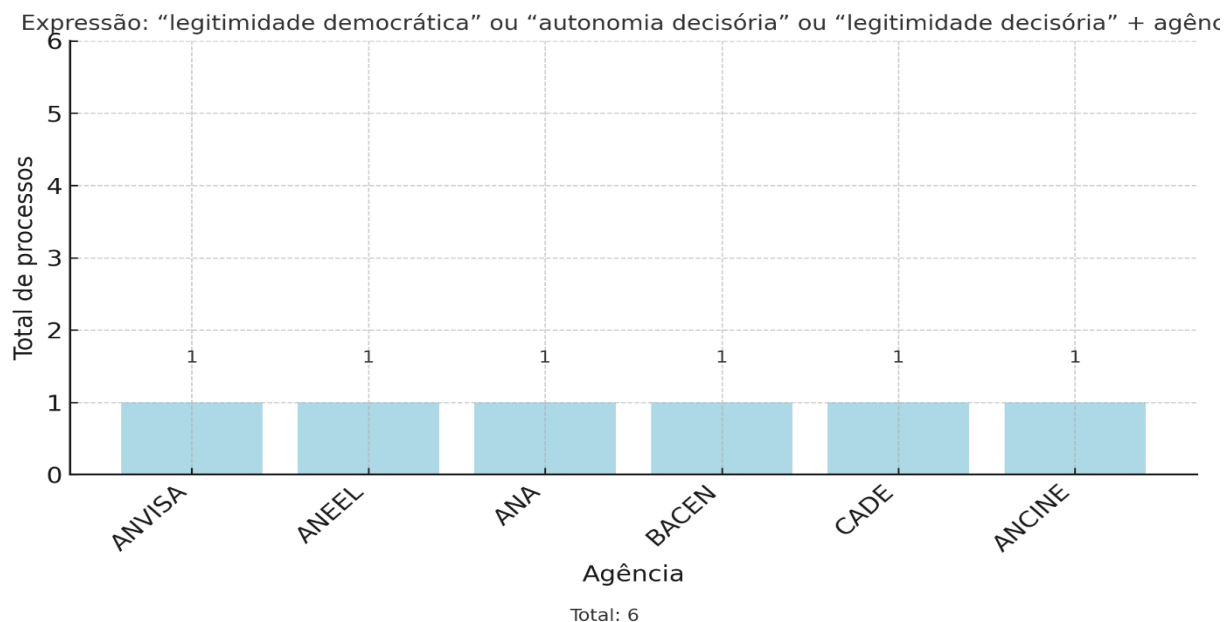
Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Gráfico 6 – Quinto resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



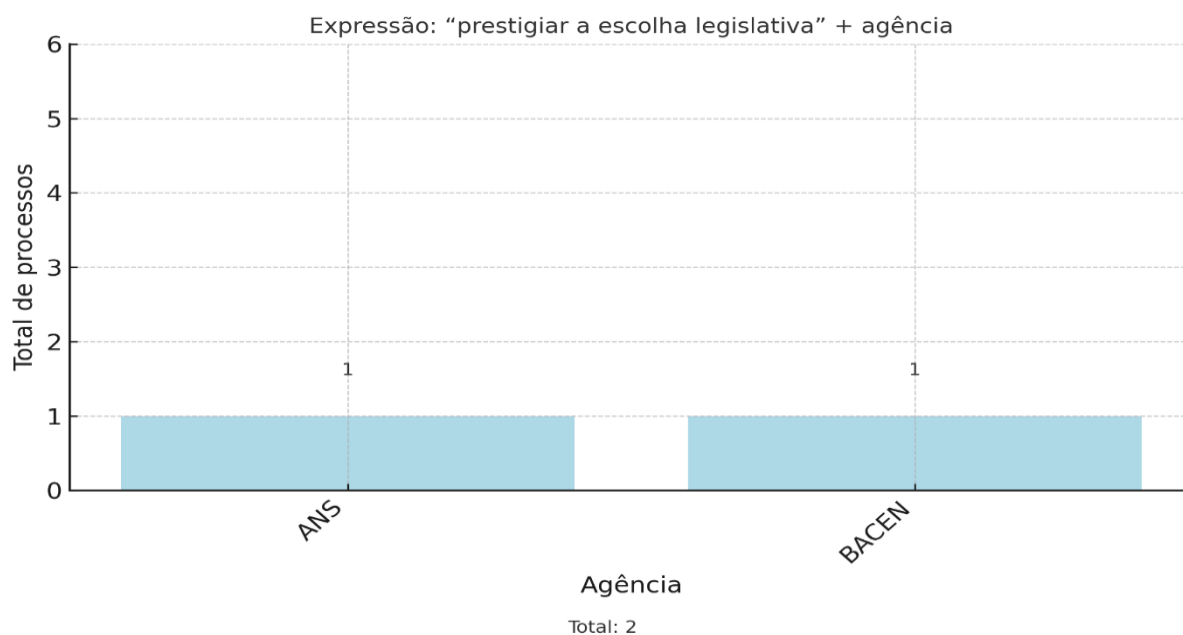
Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Gráfico 7 – Sexto resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



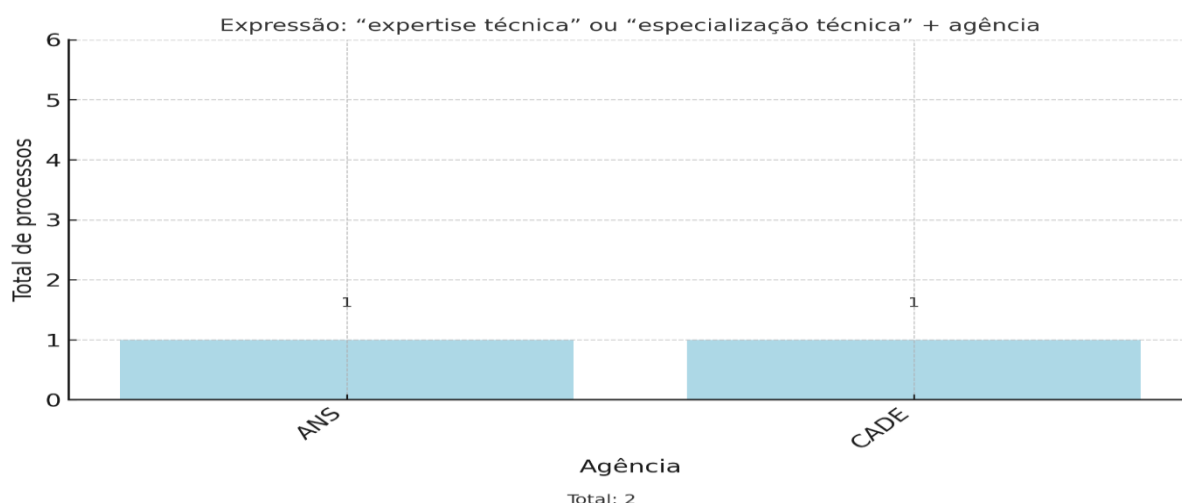
Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Gráfico 8 – Sétimo resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Gráfico 9 – Oitavo resultado parcial da aplicação do critério subjetivo objetivo



Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

As pesquisas cujos resultados estão demonstrados pelos gráficos foram realizadas no dia 5/8/2024. A soma dos totais parciais de cada gráfico corresponde a um total de 283 processos. Contudo, foi preciso realizar um novo processo de filtragem, a fim de ajustar o recorte temporal e excluir repetições, processos em segredo de justiça e acórdãos sem decisão final de mérito. O resultado pode ser conferido no Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Base de dados bruta do parâmetro subjetivo objetivo

| Processos |              |
|-----------|--------------|
| 1.        | ADI 6.936    |
| 2.        | ADI 7.261    |
| 3.        | Rcl 53.758   |
| 4.        | Rcl 57.186   |
| 5.        | Rcl 61.192   |
| 6.        | Rcl 58.042   |
| 7.        | STP 776      |
| 8.        | ADI 5.679    |
| 9.        | RMS 36.786   |
| 10.       | ADPF 347     |
| 11.       | ADI 6.298    |
| 12.       | ADI 7.051    |
| 13.       | ADI 7.151    |
| 14.       | ADI 6.139    |
| 15.       | ADI 7.223    |
| 16.       | ADC 51       |
| 17.       | ADI 4.768    |
| 18.       | MS 38.678    |
| 19.       | MS 38.716    |
| 20.       | STP 933      |
| 21.       | RE 1.116.485 |
| 22.       | RE 955.227   |
| 23.       | ADI 7.013    |
| 24.       | ADPF 623     |
| 25.       | ADO 59       |
| 26.       | ADI 5.737    |
| 27.       | ADPF 850     |
| 28.       | ADI 4.757    |
| 29.       | RE 1.008.166 |
| 30.       | RE 1.210.727 |
| 31.       | RE 732.686   |
| 32.       | ADPF 828     |
| 33.       | ADI 5.755    |
| 34.       | ADI 6.148    |

|     |              |
|-----|--------------|
| 35. | ADPF 748     |
| 36. | SS 5.554     |
| 37. | ADPF 635     |
| 38. | ADI 6.491    |
| 39. | ADI 5.779    |
| 40. | ADI 6.119    |
| 41. | ADI 6.466    |
| 42. | ADPF 708     |
| 43. | SS 5.564     |
| 44. | ADC 31       |
| 45. | ADI 6.333    |
| 46. | ADI 5.399    |
| 47. | ADI 6.191    |
| 48. | MS 38.447    |
| 49. | ADI 4.787    |
| 50. | RE 714.139   |
| 51. | SL 1.304     |
| 52. | ADI 6.660    |
| 53. | ADI 4.529    |
| 54. | ADI 4.785    |
| 55. | Rcl 49.585   |
| 56. | ARE 843.989  |
| 57. | Rcl 53.036   |
| 58. | Rcl 47.582   |
| 59. | Rcl 51.661   |
| 60. | Rcl 50.723   |
| 61. | Rcl 49.811   |
| 62. | SL 1.543     |
| 63. | Rcl 49.909   |
| 64. | Rcl 49.919   |
| 65. | Rcl 48.492   |
| 66. | ADI 6.696    |
| 67. | ADI 5.529    |
| 68. | ADPF 811     |
| 69. | RE 1.070.522 |
| 70. | ADI 5.942    |
| 71. | ADPF 572     |
| 72. | RE 1.240.999 |
| 73. | RE 630.137   |
| 74. | ADI 6.312    |
| 75. | ADI 6.342    |
| 76. | RE 657.718   |
| 77. | ADO 26       |

|      |              |
|------|--------------|
| 78.  | ADPF 460     |
| 79.  | ADI 6.097    |
| 80.  | RE 843.112   |
| 81.  | ACO 3.121    |
| 82.  | ADI 5.367    |
| 83.  | ADPF 367     |
| 84.  | ADC 36       |
| 85.  | ADI 4.612    |
| 86.  | ADI 6.025    |
| 87.  | ADI 5.592    |
| 88.  | ADI 5.100    |
| 89.  | MS 36.744    |
| 90.  | RE 1.067.086 |
| 91.  | ADI 4.874    |
| 92.  | MS 36.062    |
| 93.  | MS 36.247    |
| 94.  | ADC 42       |
| 95.  | ADPF 324     |
| 96.  | RE 817.338   |
| 97.  | ADI 5.508    |
| 98.  | ADPF 449     |
| 99.  | ADI 4.512    |
| 100. | ADI 5.062    |
| 101. | ADI 5.468    |
| 102. | ADI 4.923    |
| 103. | RE 705.423   |
| 104. | RE 760.931   |
| 105. | ADI 5.356    |
| 106. | ADI 5.253    |
| 107. | ADI 4.861    |
| 108. | ADC 41       |
| 109. | RE 898.450   |
| 110. | RE 808.202   |
| 111. | ADI 5.296    |
| 112. | ADI 4.815    |
| 113. | ADI 4.650    |
| 114. | MS 33.565    |
| 115. | MS 33.340    |
| 116. | RE 658.312   |
| 117. | ADI 5.020    |
| 118. | RE 636.941   |
| 119. | ADI 4.478    |

Fonte: Elaboração própria.

### 3.2.3 Transição da base bruta para a base refinada

A soma dos 119 acórdãos do critério subjetivo objetivo (variável IV) com os 114 acórdãos do parâmetro subjetivo puro (variável III) resulta no que chamamos de “Base de dados bruta”, que totaliza 233 acórdãos. O conteúdo integral encontra-se

disponível para consulta e leitura no arquivo disponibilizado por meio de *link*<sup>40</sup>.

Estabelecida a base de dados bruta, procede-se ao último estágio, a leitura integral dos processos com foco na matéria efetivamente decidida. O objetivo dessa etapa é excluir os casos em que houve resposta negativa à seguinte pergunta: “O acórdão publicado do STF decidiu questão central diretamente relacionada com o exercício da atividade técnico-setorial de alguma agência reguladora?”. Essa última filtragem resultou na seguinte base de dados líquida:

Quadro 5 – Base de dados líquida

| Processos |               |
|-----------|---------------|
| 1.        | ACO 2.550     |
| 2.        | ACO 2.536     |
| 3.        | ACO 2.625     |
| 4.        | RE 1.074.418  |
| 5.        | ADI 6.482     |
| 6.        | RE 1.053.574  |
| 7.        | RE 1.436.597  |
| 8.        | ARE 1.304.043 |
| 9.        | SS 5.116      |
| 10.       | RE 700.160    |
| 11.       | ARE 1.528.150 |
| 12.       | STP 853       |
| 13.       | ADI 5.489     |
| 14.       | ADI 5.374     |
| 15.       | RE 889.095    |
| 16.       | SL 722        |
| 17.       | SS 4.633      |
| 18.       | ARE 1.413.255 |
| 19.       | ADI 7.031     |
| 20.       | ADPF 887      |
| 21.       | ADPF 825      |
| 22.       | ADI 6.580     |
| 23.       | ARE 1.246.260 |
| 24.       | RE 1.129.595  |
| 25.       | ARE 1.046.163 |
| 26.       | ARE 1.039.542 |
| 27.       | RE 919.032    |
| 28.       | ADPF 990      |
| 29.       | ADI 7.193     |
| 30.       | ADI 7.183     |
| 31.       | ARE 1.375.442 |
| 32.       | ADI 6.538     |
| 33.       | ADI 6.491     |
| 34.       | ARE 1.423.084 |
| 35.       | RE 1.303.441  |
| 36.       | ADI 5.549     |
| 37.       | ADI 6.270     |
| 38.       | STA 811       |
| 39.       | ARE 805.715   |
| 40.       | AI 836.059    |
| 41.       | ARE 1.475.040 |
| 42.       | ARE 1.428.139 |
| 43.       | STP 173       |
| 44.       | ADI 5.543     |
| 45.       | RE 1.237.758  |
| 46.       | ADPF 437      |
| 47.       | ADPF 405      |
| 48.       | ADI 5.616     |
| 49.       | ADI 5.476     |
| 50.       | ADI 5.463     |
| 51.       | ADI 5.455     |
| 52.       | ADI 5.456     |
| 53.       | ADI 5.080     |
| 54.       | ADI 5.459     |
| 55.       | ADI 6.486     |
| 56.       | ADI 5.457     |
| 57.       | ADI 5.414     |
| 58.       | ADI 5.409     |
| 59.       | ADI 5.397     |
| 60.       | ADI 5.365     |
| 61.       | ADI 5.361     |
| 62.       | ADI 5.353     |
| 63.       | ADI 5.099     |
| 64.       | ADI 5.679     |
| 65.       | ADI 5.072     |
| 66.       | ADI 6.660     |
| 67.       | ADI 5.392     |
| 68.       | ADI 5.396     |
| 69.       | ADI 5.252     |
| 70.       | ADI 5.224     |
| 71.       | ADI 5.986     |
| 72.       | RE 1.083.955  |

<sup>40</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FBase%20de%20dados%20bruta&ga=1>.

|     |            |
|-----|------------|
| 73. | RE 902.261 |
| 74. | ADI 6.936  |
| 75. | STP 776    |
| 76. | ADI 5.779  |
| 77. | ADI 5.399  |
| 78. | ADI 6.191  |
| 79. | ADI 4.785  |
| 80. | ADI 4.787  |
| 81. | RE 714.139 |
| 82. | ADI 6.696  |
| 83. | ADPF 811   |
| 84. | ADI 5.942  |

|     |            |
|-----|------------|
| 85. | RE 657.718 |
| 86. | ADI 5.592  |
| 87. | ADI 4.874  |
| 88. | ADPF 449   |
| 89. | ADI 4.512  |
| 90. | ADI 5.062  |
| 91. | ADI 4.923  |
| 92. | ADI 5.356  |
| 93. | ADI 5.253  |
| 94. | ADI 4.861  |
| 95. | MS 33.340  |
| 96. | ADI 4.478  |

Fonte: elaboração própria.

A aplicação de cada critério de refinamento da base de dados bruta pode ser conferida na última coluna do quadro da base de dados líquida, disponível no *link*<sup>41</sup>.

### 3.3 Análise dos dados: o controle das agências reguladoras pelo STF

A partir da base de dados líquida, passa-se a responder à pergunta de pesquisa: Como o STF vem controlando as agências reguladoras?

Na base de dados líquida (ver anexo II), estão dispostas as perguntas correspondentes a cada uma das três hipóteses de deferência: O acórdão manteve ato, norma ou decisão da agência? (coluna B); há preservação do juízo técnico da agência? (coluna C), há discurso expresse reconhecendo a autonomia e/ou autoridade da agência? (coluna D).

Para que a decisão seja enquadrada como deferente, basta a resposta afirmativa a cada uma das três questões formuladas. É possível extrair os três parâmetros acima enumerados, por exemplo, no julgamento do RE 1.083.955<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FBase%20de%20dados%20I%C3%ADquida%20com%20classifica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20processos&ga=1>.

<sup>42</sup> “AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida *expertise* do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos. 2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de *expertise* e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões



Nesse caso, o STF manteve condenação imposta à empresa Cascol Combustíveis para Veículos Ltda pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) por prática lesiva à concorrência no mercado de combustíveis do Distrito Federal (ou seja, houve a manutenção da atuação e do juízo técnico do CADE) e enfatizou que o Poder Judiciário tem reduzida *expertise* para reavaliar escolhas técnicas e econômicas do CADE (presença de um discurso de respeito institucional) (Brasil, 2019b). Reconheceu que a Administração Pública está em melhor posição para avaliar elementos econômicos e concorrenciais e que a revisão judicial “deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade” (Brasil, 2019b, p. 2).

---

policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa. 3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial. 4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. [...] 5. A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos. 6. A *expertise* técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte. [...] 7. Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, “as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos” (SUSTEIN, Cass R., “Law and Administration after Chevron”. *Columbia Law Review*, v. 90, n. 8, p. 2.071-2.120, 1990, p. 2.090). [...] 8. A atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional, porquanto: “a regulação tende a usar meios de controle *ex ante* (preventivos), enquanto processos judiciais realizam o controle *ex post* (dissuasivos); (...) a regulação tende a utilizar especialistas (...) para projetar e implementar regras, enquanto os litígios judiciais são dominados por generalistas” (POSNER, Richard A. “Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): an analytical framework”. In: KESSLER, Daniel P. (Org.), *Regulation versus litigation: perspectives from economics and law*, Chicago: The University of Chicago Press, 2011, p. 13). [...] 9. *In casu*, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, após ampla análise do conjunto fático e probatório dos autos do processo administrativo, examinou circunstâncias fáticas e econômicas complexas, incluindo a materialidade das condutas, a definição do mercado relevante e o exame das consequências das condutas das agravantes no mercado analisado. No processo, a Autarquia concluiu que a conduta perpetrada pelas agravantes se enquadrava nas infrações à ordem econômica previstas nos artigos 20, I, II e IV, e 21, II, IV, V e X, da Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste). 10. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência, em materialização das infrações previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste). 11. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama *expertise*, o que, na doutrina, significa que “é possível que o controle da “correção” de uma avaliação antitruste ignore estas decisões preliminares da autoridade administrativa, gerando uma incoerência regulatória. [...] 12. O Tribunal *a quo* reconheceu a regularidade do procedimento administrativo que impusera às recorrentes condenação por práticas previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste), razão pela qual divergir do entendimento firmado no acórdão recorrido demandaria o reexame dos fatos e provas, o que não se revela cognoscível em sede de recurso extraordinário, face ao óbice erigido pela Súmula 279 do STF. 13. Agravamento regimental a que se NEGA PROVIMENTO” (Brasil, 2019b).

Observa-se a manutenção da condenação imposta pelo CADE, qualificada pelo discurso expresse no sentido de confiar à agência a competência para atuar, decidir ou regular determinado tema (Brasil, 2019b). Com efeito, a explicitação do respeito institucional, corroborado pelo discurso que valida a competência técnico-regulatória para disciplinar, atuar ou decidir sobre determinada questão, confere a este acórdão as qualidades essenciais para ser classificado como um acórdão deferente.

Outro exemplo de deferência é o acórdão proferido na STP 776<sup>43</sup>. Também nesse caso há a conjugação das três características indicativas da decisão judicial deferente, a saber 1) a manutenção da atuação da agência, 2) a preservação do juízo técnico da agência e 3) um discurso de respeito institucional.

Nessa oportunidade, o STF validou a estratégia de realização de leilão delineada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para licitação e concessão de aeroportos do Bloco Norte. A modelagem regulatória adotada se baseava na lógica do financiamento cruzado, segundo a qual a receita proveniente de aeroportos superavitários (como o de Manaus) subsidia a manutenção de terminais deficitários. Assim, o Aeroporto de Manaus foi incluído em bloco composto majoritariamente por aeroportos deficitários (Brasil, 2023f).

Na STP 776, a União, defendendo a estrutura arranjada pela ANAC, sustentou que a exclusão do Aeroporto de Manaus do certame licitatório comprometia a

---

<sup>43</sup> “SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. LICITAÇÃO PARA A CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. REVOGAÇÃO DO LEILÃO. RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO SUPERVENIENTES. POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE NOVO CERTAME, COM ADOÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO ESTRUTURADA EM BLOCOS. MEDIDA CAUTELAR DE EXCLUSÃO DO AEROPORTO DE MANAUS DO BLOCO NORTE. DECISÃO FUNDADA EM SUPOSTO DIREITO ADQUIRIDO DO VENCEDOR DA LICITAÇÃO REVOGADA. INADEQUAÇÃO. MERA EXPECTATIVA DE DIREITO. PRECEDENTES. PROBABILIDADE DO DIREITO CARACTERIZADA. INTERFERÊNCIA JUDICIAL NA ESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO. EXCLUSÃO DO ÚNICO AEROPORTO LUCRATIVO INTEGRANTE DO BLOCO NORTE, INVIABILIZANDO A EXPLORAÇÃO DOS DEMAIS TERMINAIS AEROPORTUÁRIOS. RISCO DE CESSAÇÃO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DE PREJUÍZO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. 1. Pedido de contracautela formulado pela União contra decisão cautelar que excluiu o Aeroporto de Manaus do grupo dos sete terminais aeroportuários integrantes do chamado “bloco norte” (Leilão ANAC nº 01/2020). Decisão fundamentada em suposto direito adquirido titularizado pela vencedora do anterior procedimento licitatório, revogado pela Administração Pública por razões de interesse público supervenientes. 2. É válida a revogação da licitação, mesmo após as fases de adjudicação e homologação, quando existentes razões de interesse público supervenientes, devidamente justificadas, desde que observado o direito ao contraditório e ampla defesa. Não há falar, portanto, em direito adquirido à contratação, mas apenas de expectativa de direito. Precedentes. 3. O modelo de concessão de infraestruturas aeroportuárias em blocos acha-se estruturado sob a lógica do financiamento cruzado. O vencedor torna-se responsável por todos os Aeroportos do bloco, subsidiando a manutenção dos terminais aeroportuários deficitários com a receita obtida pela exploração dos Aeroportos lucrativos. 4. A cautelar impugnada subverte a lógica financeira do leilão, retirando da licitação o único Aeroporto superavitário (Eduardo Gomes/Manaus), mas preservando todos os demais terminais aeroportuários deficitários, tornando financeiramente insustentável a operação dos Aeroportos em todo o bloco norte. Caracterização do risco de cessação da continuidade dos serviços e do prejuízo à ordem e à economia públicas. 5. Suspensão concedida” (Brasil, 2023f).

viabilidade econômica dos demais seis aeroportos do bloco. Alertou sobre a grave insegurança jurídica decorrente dos riscos de anulação de leilão internacional já realizado. Narrou que eventual cancelamento da licitação, além de afetar contratos firmados, prejudicaria a credibilidade do país perante futuros investimentos em infraestrutura (Brasil, 2023f). O STF acolheu esses argumentos. Ao julgar o pedido procedente, o STF enfatizou a importância da deferência do Poder Judiciário em relação às decisões técnicas de órgãos governamentais, respeitando a capacidade institucional da Administração para elaborar e implementar políticas públicas (Brasil, 2023c).

Há mais casos em que houve concomitância dos três parâmetros no mesmo acórdão do STF, tais como: ACO 2.625, RE 889.095, RE 1.436.597, STP 853, ARE 1.413.255, ADI 7.031, ADPF 887, ADPF 825, ADI 6.580, dentre outros que podem ser conferidos na tabela do Anexo II. Nesses casos houve a concomitância dos três parâmetros na mesma decisão judicial. Todavia, nem sempre isso ocorrerá. Por essa razão, cabe entender se existe ou não relação de dependência necessária entre eles para fins de classificação da decisão como deferente.

Ao longo do estudo, percebeu-se, por exemplo, que a manutenção da atuação da agência nem sempre é acompanhada de um discurso explícito de deferência. O STF profere decisões deferentes sem necessariamente declarar de forma expressa que está adotando tal postura. A hipótese contrária também é verdadeira. Há possibilidade de a presença de discurso de respeito institucional atestar, por si só, a deferência judicial. Essa realidade revela que há independência entre os três critérios de classificação das decisões do Supremo.

Na ADI 5.942, por exemplo, há discurso expresso de respeito institucional em relação à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o que fez com que o processo fosse classificado como deferente. E só a presença de discurso de respeito foi parâmetro suficiente para classificação da decisão. Nesse caso, não houve manutenção da atuação ou validação do juízo da ANP, que sequer participou formalmente da relação jurídico processual.

Nesse caso, discutiu-se a constitucionalidade e os limites do poder regulamentar previstos no Decreto nº 9.355/2018, que estabeleceu um procedimento especial para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobrás. Alegava-se a inconstitucionalidade desse normativo (Brasil, 2021b). O argumento era que o Poder

Executivo teria invadido a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Defendia-se que o decreto teria criado um “microssistema licitatório” próprio para a Petrobras, que dispensaria a necessidade de licitação, o que só poderia ser feito por meio de lei (Brasil, 2021b, p. 17).

O STF decidiu pela constitucionalidade e validade do decreto. Considerou que ele apenas regulamentou leis já existentes (Lei nº 9.478/1997 e Lei nº 12.351/2010), as quais já permitiam a cessão de direitos sem a necessidade de uma nova licitação. Entendeu que tais leis, inclusive, já conferiam à ANP um papel central nos processos de cessão de direitos e que é de competência da agência estabelecer requisitos técnicos, econômicos e jurídicos para os novos cessionários (Brasil, 2021b).

No acórdão, são feitas diversas menções à ANP e a seu papel na fiscalização e autorização de operações da Petrobras. O STF reconheceu que é função da ANP garantir que os novos concessionários atendam aos requisitos previstos em lei. Restou decidido que as leis específicas (Leis 9.478/1997 e 12.351/2010)<sup>44</sup> determinam essas condições e o Decreto nº 9.355/2018 apenas regulamenta o procedimento (Brasil, 2021b). Na fundamentação do acórdão, portanto, há discurso de respeito institucional à ANP, reconhecendo a validade do § 6º do art. 1º do referido decreto, que exige aprovação desse Conselho para a cessão de direitos no regime de concessão. A autoridade e a autonomia da agência foram, assim, afirmadas pelos ministros, que decidiram pela necessidade de respeito às regras da ANP (Brasil, 2021b). Extrai-se desse (e de outros exemplos) a conclusão no sentido de que, a depender do caso, o discurso de respeito às competências e às decisões de uma agência reguladora é suficiente para uma classificação da decisão como deferente.

Em outras hipóteses bastará a manutenção da atuação da agência para que o acórdão também seja inserido na classe “deferente”, independentemente de haver um discurso de respeito institucional. É o caso, por exemplo, da SL 722, em que o STF manteve as obras de usina hidrelétrica UHE Teles Pires, no Mato Grosso (Brasil, 2021e). Nesse caso, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na origem, deferiu o pedido de antecipação de tutela recursal, suspendendo o licenciamento e as obras.

---

<sup>44</sup> A Lei 12.351/2010, no artigo 31, regulamenta a cessão de direitos e obrigações de contratos de partilha de produção, estabelece que essa cessão só pode ocorrer com a prévia e expressa autorização do Ministério de Minas e Energia, após ouvir a ANP. A Lei nº 9.478/1996, no artigo 29, disciplina a transferência do contrato de concessão sem a exigência de procedimento licitatório e que o novo concessionário atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP. A transferência do contrato só pode ocorrer com a prévia e expressa autorização da ANP.

Dessa decisão a União e a ANEEL interpuseram o pedido de suspensão na Suspensão de Liminar (SL), sustentando que a concessão do pleito liminar causava grave lesão à ordem econômica e administrativa (Brasil, 2021e).

O STF manteve o licenciamento. Não há um discurso explícito enfatizando a competência da ANEEL em relação ao objeto do litígio. A fundamentação da decisão se concentra apenas na lesão à ordem e à economia públicas que a suspensão das obras poderia causar. O fundamento para sua manutenção foi no sentido da necessidade de aproveitamento do riquíssimo potencial hidrelétrico do país, como imperativo de ordem prática que não poderia ser desprezado. O voto condutor do acórdão é fundado no fato de que a paralisação abrupta da usina hidrelétrica, que já havia sido concluída e estava em funcionamento, causaria mais danos ao meio ambiente e à economia do que se pretendia evitar. Então, nesse caso, o foco da decisão deferente não foi a competência técnica da ANEEL, e sim os impactos econômicos e sociais da paralisação das obras (Brasil, 2021e).

Em contrapartida, a decisão judicial será classificada como interferente quando as respostas a essas mesmas três perguntas forem negativas. Entretanto, esse enquadramento exige atenção, pois a situação pode, em certos casos, caracterizar decisões alheias à regulação técnico-setorial, isto é, hipóteses em que o STF resolve a controvérsia exclusivamente com fundamento em normas constitucionais ou legais.

Um exemplo de decisão judicial interferente é extraído do julgamento do RE 1.303.441 (2022c), no qual se discutia a responsabilidade pela manutenção de linha férrea e a aplicação de multas à empresa Rumo Malha Sul S/A pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Na ocasião, a agência interpôs o recurso extraordinário e, ante decisão monocrática do relator, o ministro Ricardo Lewandowski, em seu desfavor, apresentou agravo interno. Defendeu que a decisão judicial da origem a acusou injustamente de omissão em seu dever de fiscalização e violou o princípio da separação de poderes previsto no art. 2º da Constituição. A agência sustentou que suas ações eram baseadas nos critérios de conveniência e oportunidade, além dos princípios de proporcionalidade e eficiência. Alegou também que a interferência do Poder Judiciário em seu cronograma de fiscalização violaria o princípio da separação de poderes (Brasil, 2022c).

O STF, denegando os pedidos da ANTT, consignou que é possível a intervenção do Poder Judiciário para a implantação de políticas públicas, podendo corrigir erros ou atos administrativos inadequados. Entendeu que

[...] o Tribunal de origem também concluiu que os fatos e provas dos autos comprovaram não apenas a desídia por parte da concessionária na manutenção do trecho de trilhos de Cruz Alta a Santa Maria, como a ineficiência da fiscalização por parte da ANTT, órgão responsável, de acordo com normas infraconstitucionais, por supervisionar as concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário de cargas (Brasil, 2022c, p. 24).

A afirmação da ANTT de que o tribunal de origem teria violado suas competências foi respondida pelo STF no sentido de que o Poder Judiciário pode sim intervir nas políticas públicas formuladas pela ANTT, deslegitimando as escolhas regulatórias por ela adotadas. Confira-se:

Não houve violação do princípio da separação dos Poderes, pois a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que é lícita, em casos excepcionais, a intervenção do Poder Judiciário para a implantação de políticas públicas sem que isso configure ofensa ao referido princípio, inclusive com a determinação de obrigações de fazer, de não fazer e o estabelecimento de prazos, para que haja eficácia no cumprimento da decisão judicial (Brasil, 2023b, p. 4).

Considerando que o acórdão não manteve a atuação da agência, decidiu de maneira divergente com seu juízo no litígio e, além disso, adotou um discurso de deslegitimação, a classificação mais adequada para o julgamento do RE 1.303.441 é a de decisão “interferente”.

O julgamento da ADI 5.543 igualmente se encaixa nos critérios pertinentes à decisão interferente. Nesse caso, o STF decidiu pela invalidade da Portaria nº 158/2016 do Ministério da Saúde e da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 34/2014 da Anvisa (Brasil, 2020c). Os dispositivos impugnados estabeleciam a inaptidão temporária para doação de sangue por 12 meses para homens que tiveram relações sexuais com outros homens e/ou suas parceiras sexuais. A Anvisa e o Ministério da Saúde fundamentaram a decisão com o argumento de que essa prática constitui uma conduta de risco para o contágio de doenças sexualmente transmissíveis, como a AIDS.

A Anvisa argumentava que a restrição prevista na norma não era intencionalmente discriminatória, mas sim uma medida de proteção da saúde pública, visando à segurança dos receptores de sangue. Afirma que, embora os exames laboratoriais atuais, como o teste do ácido nucleico (NAT), sejam muito precisos e

tenham reduzido a janela imunológica para cerca de 12 dias, ainda existe um risco de transmissão viral por transfusão de sangue, pois a eficácia dos testes sorológicos não é absoluta. Além disso, a agência aponta a falta de estudos e de comprovações científicas sobre práticas sexuais seguras, o que dificulta a adoção de avaliações individualizadas de risco. Defende a validade de sua norma, que se baseia em dados epidemiológicos indicadores de maior risco de infecção por HIV em relações sexuais entre homens (Brasil, 2020c, p. 65-66).

O STF não acolheu esse juízo. Julgou a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas, considerando os dispositivos discriminatórios e violadores dos princípios constitucionais, tais como a dignidade humana (Brasil, 2020c). Estabeleceu que a exigência de 12 meses de abstinência sexual é excessiva e desnecessária, uma vez que o período da janela imunológica do HIV, com os testes atuais, é de cerca de 10 a 12 dias. Fundou sua decisão no entendimento de que a restrição temporal, ainda que não intencional, gera um impacto desproporcional e injustificável, tratando homens homossexuais e bissexuais de forma desigual em relação aos demais cidadãos (Brasil, 2020c, p. 2-3). O discurso do STF, portanto, deslegitimou a escolha regulatória da agência. Determinou que o critério de inaptidão para doação de sangue deve ser a conduta de risco, e não a orientação sexual.

Enfim, quanto à última categoria de classificação, decisão alheia à regulação setorial, é o julgamento da ADI 4.512. Nesse caso, o STF declarou a constitucionalidade de lei estadual que obriga as operadoras de planos e seguros de saúde a fornecerem ao consumidor, por escrito, informações e documentos em caso de negativa total ou parcial de cobertura de procedimentos médicos, cirúrgicos, de diagnóstico, tratamento e internação. Foi mantida a validade da referida norma ao fundamento de que se trata de ato normativo complementar que visa à defesa do consumidor e ao direito à informação, conforme previsto na Constituição Federal (Brasil, 2019c).

No fundamento da decisão, o STF esclareceu que a atividade de assistência à saúde, mesmo que exercida pela iniciativa privada, pode ser regulada pelo Estado para proteger a dignidade humana, a saúde, a integridade física e a vida. Entendeu que o princípio da livre iniciativa não pode ser usado para invalidar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. Embora a questão central envolva a regulamentação de planos de saúde, área afeta às atividades de regulação

da Anvisa, o Tribunal julgou apenas com fundamento nas normas de proteção ao consumidor (Brasil, 2019c).

Outro exemplo é a ADI 4.478, na qual o STF decidiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que proíbe a cobrança de assinatura básica em serviços de telefonia fixa e móvel. O STF entendeu que a competência para legislar sobre telecomunicações é privativa da União (art. 22, IV, da CF), incluindo a fixação da política tarifária. A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), órgão competente para a regulação do setor de telecomunicações, não foi sequer mencionada. O voto vencedor decidiu a questão apenas com base nas normas constitucionais sobre a competência (Brasil, 2011).

O quadro com a classificação deferente, interferente ou alheia à regulação técnico-setorial, dos 96 processos que compõem a base de dados líquida, está acessível por meio de *link*<sup>45</sup>. Foram feitas três análises. A primeira, sobre o conjunto total de processos, em seguida, sobre cada agência e por fim foi feito um agrupamento de processos que decidiam questões semelhantes.

### 3.3.1 Qual categoria é predominante nas decisões do STF?

Com o propósito de identificar qual categoria predomina nas decisões do STF, a análise do conjunto total de processos será orientada por três objetivos: 1) identificar a predominância de algum dos três tipos de decisão (deferente, interferente e alheia à regulação técnico-setorial); 2) verificar padrões entre os três tipos de postura deferencial, a saber, pela manutenção da atuação da agência, pela preservação do juízo técnico da agência ou pelo discurso expresso de deferência.

#### 1) Resultado sobre a predominância da postura judicial como um todo:

A Tabela 1, a seguir, apresenta a relação dos processos integrantes da base de dados líquida, com sua respectiva classificação de acordo com as categorias de

---

<sup>45</sup> Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte *link*: <https://unbbr-my.sharepoint.com/my?id=%2Fpersonal%2F232118294%5Faluno%5Funb%5Fbr%2FDocuments%2FBase%20de%20dados%20I%C3%ADquida%20com%20classifica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20processos&ga=1>.



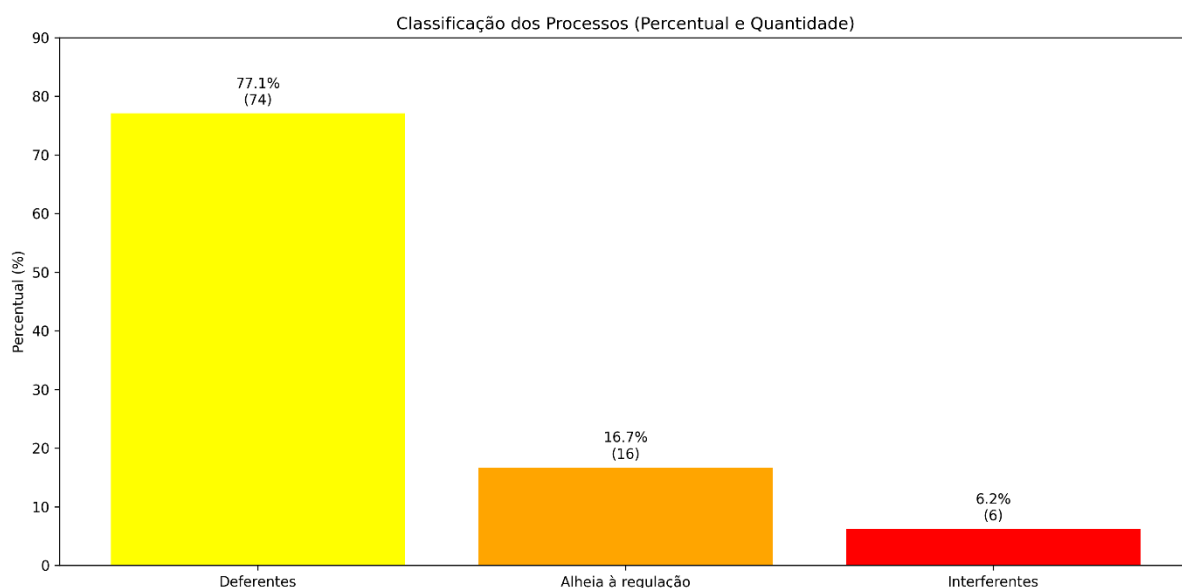
decisão:

Tabela 1 – Lista de processos da base de dados líquida com respectiva classificação

| CLASSIFICAÇÃO                              | PROCESSOS  | TOTAL |
|--|--|-------|
| <b>Deferentes</b>                          | ACO 2.536, ACO 2.625, RE 889.095, ADI 6.482, RE 1.053.574, RE 1.436.597, ARE 1.304.043, SS 5.116, RE 700.160, ARE 1.528.150, STP 853, SL 722, ARE 1.413.255, ADI 7.031, ADPF 887, ADPF 825, ADI 6.580, ARE 1.246.260, RE 1.129.595, ARE 1.0461.63, ARE 1.039.542, RE 919.032, ADPF 990, ADI 7.193, ADI 7.183, ADI 6.538, ADI 6.491, ADI 6.486, ARE 1.423.084, ADI 5.549, ADI 6.270, AI 836.059, STA 811, ARE 1.475.040, STP 173, RE 1.237.758, ADPF 405, ADI 5.616, ADI 5.476, ADI 5.455, ADI 5.080, ADI 5.459, ADI 5.457, ADI 5.414, ADI 5.397, ADI 5.409, ADI 5.353, ADI 5.365, ADI 5.099, ADI 5.072, ADI 6.660, ADI 5.392, ADI 5.361, ADI 5.679, ADPF 437, ADI 5.396, ADI 5.252, ADI 5.224, ADI 5.986, RE 1.083.955, RE 902.261, ADI 6.936, STP 776, ADI 5.779, ADI 6.696, ADI 5.942, RE 657.718, ADI 5.592, ADI 4.874, ADI 5.062, ADI 4.923, ADI 5.356, ADI 5.253 e ADI 4.861. | 74    |
| <b>Alheia à regulação técnico-setorial</b> | ACO 2.550, SS 4.633, ADI 5.374, ADI 5.456, ADI 5.463, ADI 5.399, ADI 6.191, ADI 4.785, ADI 4.787, RE 714.139, ADPF 811, ADI 5.489, ADPF 449, ADI 4.512, MS 33.340 e ADI 4.478.   | 16    |
| <b>Interferentes</b>                       | RE 1.074.418, ARE 1.375.442, RE 1.303.441, ARE 805.715, ARE 1.428.139 e ADI 5.543.   | 6     |

Do total de 96 processos analisados (100%), foram encontrados 74 processos (77.1%) classificados na categoria “deferente”, 16 processos (16.7%) na categoria “alheia à regulação técnico-setorial” e apenas 6 processos (6.2%) na categoria “interferente”, como se pode verificar no Gráfico 10:

Gráfico 10 – Classificação dos processos da base líquida



Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de

IA.

Nota-se que as decisões deferentes superam as outras duas classes somadas (22,9%). Os números revelam que, em 77,1% dos casos, o STF adotou uma posição deferente em relação às agências reguladoras, o que demonstra uma tendência geral voltada para a deferência judicial.

A interpretação dos dados quantitativos, somada a uma análise qualitativa dos fundamentos de cada acórdão, permite afastar a hipótese de uma deferência automática por parte do STF. Isso pode ser observado, por exemplo, nos debates e votos proferidos nas ADIs 4.874 e 5.779. Confira-se trecho do voto da ministra Rosa Weber:

Um Estado que transfere a entes administrativos, como é o caso das chamadas agências reguladoras, parte da tarefa de elaboração normativa não pode prescindir de mecanismos institucionais de fiscalização, em face da Constituição da República, da legitimidade formal e material dessa produção normativa extraparlamentar, sob pena de se admitir uma situação paradoxal: as normas gerais e abstratas emanadas do Congresso Nacional ficam sujeitas ao controle de constitucionalidade ao mesmo tempo em que normas de mesma densidade, igualmente marcadas pelos traços de generalidade e abstração, porém emanadas das mais diversas estruturas burocráticas que não contam com a mesma legitimação democrática proporcionada pelo voto popular, pairam acima dos limites impostos pela Carta da República ao Poder Legislativo (Brasil, 2019a, p. 73).

O STF não reconhece a presença de limites *in abstracto* para a revisão judicial da atuação das agências reguladoras (como havia nos moldes da Doutrina Chevron). Decisões em que o magistrado se abstém de substituir a atuação administrativa ou de invalidar seus juízos são frequentemente acompanhadas do exercício de supervisão sobre o processo decisório e sobre sua conformidade com o ordenamento jurídico, sem que isso descaracterize sua natureza deferente.

É o que ocorreu no julgamento da ADI 4.874, em que se discutiu a validade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 14/2012 da Anvisa. Essa norma proíbe o uso de aditivos na fabricação de produtos fumígenos, incluindo açúcares, adoçantes, edulcorantes, aromatizantes, flavorizantes e melhorantes (Brasil, 2019a). No caso, o STF decidiu pela improcedência dos pedidos principais e sucessivos dos autores que defendiam a inconstitucionalidade da resolução.

O entendimento firmado pelo tribunal foi no sentido da validade da norma, porquanto a agência reguladora possui competência específica para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde, nos termos dos arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. Cumpre destacar, todavia, que, especificamente em relação ao pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da RDC 14/2012, o *quórum* de seis votos para declarar a constitucionalidade não foi atingido. A votação terminou empatada em 5 a 5. Com isso, nesse ponto, a decisão ficou sem efeito vinculante e eficácia *erga omnes* (Brasil, 2019a).

Nessa ação direta de inconstitucionalidade, a Anvisa defendia a validade da RDC 14/2012, que estabelecia normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros, além de restringir o uso de aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco. A agência argumentou que a resolução não alterou a natureza nem redefiniu as características elementares desses produtos. Sustentou que atuou em conformidade com os limites constitucionais e legais das suas prerrogativas, as quais compreendem a competência para definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes permitidos ou vedados na fabricação de tais produtos. Destarte, observado o marco legal e a estrita competência normativa outorgada por lei, afirmou a constitucionalidade da resolução em questão (Brasil, 2019a).

A fundamentação do acórdão foi calcada no reconhecimento da Anvisa como uma autarquia especial com função normativa, típica das agências reguladoras, e que não se confunde com a função regulamentadora da Administração. A competência normativa da Anvisa se qualifica pela edição de atos gerais, abstratos e de caráter técnico, que são necessários para a implementação da política nacional de vigilância sanitária (Brasil, 2019a).

Assim, mesmo considerando o empate na votação, restou firmado pelo STF que a proibição estabelecida por resolução da Anvisa de fabricação, importação e comercialização de produtos fumígenos contendo aditivos está em conformidade com os limites legais e constitucionais para o exercício legítimo da competência normativa da agência. Assim, houve deferência à interpretação da Anvisa em relação ao seu próprio estatuto legal, preservando o ato da agência em decisão acompanhada de um discurso deferencial. O STF entendeu que a competência da Anvisa para regulamentar produtos que envolvem risco à saúde, como os fumígenos, inclui a capacidade de definir os ingredientes que podem ou não ser usados na fabricação

desses produtos (Brasil, 2019a).

O julgamento da ADI 4.874 traz três lições. Uma é que a deferência não exclui a possibilidade de algum grau de controle judicial, mas se revela como escolha institucional de respeitar a especialização técnica e o espaço de conformação normativa de outros órgãos. Com isso, harmoniza-se o exercício do controle jurisdicional com a preservação das competências administrativas das agências reguladoras. As outras duas decorrem diretamente dessa primeira, a saber, no contexto brasileiro, não há uma presunção automática semelhante à estabelecida na Doutrina Chevron, e não basta justificar a deferência com base unicamente na capacidade técnica das agências.

A análise do teor dos acórdãos do STF revelou também que a fiscalização da atuação dessas entidades alcança praticamente todos os aspectos de sua atividade, como a edição de atos normativos, abstratos ou concretos, a implementação de políticas públicas, a forma de cobrança de taxas, as contribuições e tarifas, a aplicação de sanções e as decisões relacionadas à proteção da concorrência e dos consumidores, entre outros.

Em termos quantitativos, o STF proferiu decisões interferentes em 22,9% dos casos. Em 77,1% dos casos adotou uma postura deferente. Esses percentuais mostram que o STF adota uma postura predominantemente deferente em relação às agências reguladoras, sendo que a incidência de decisões judiciais de natureza interferente é menor. Mas não revelam uma submissão incondicional às decisões ou manifestações técnicas das agências. Tal realidade coaduna-se com o que se espera de um Estado Administrativo Regulador. Como bem adverte Bentemuller:

No âmbito da clássica separação de poderes, o Judiciário tem como função primordial dar a última palavra sobre a interpretação das normas integrantes do sistema jurídico, sejam estas inseridas no bloco de constitucionalidade, sejam legais sejam infralegais.

Em um Estado Administrativo, contudo, em que o legislador (*policy maker*) delega ao Executivo ou a agências independentes/autônomas, envolvendo questões eminentemente técnicas, o papel do Judiciário precisa ser alterado (Bentemuller, 2020, p. 35).

Em termos qualitativos, verificou-se que o STF atua de modo mais casuístico, avaliando a pertinência e a legitimidade da atuação regulatória a partir das especificidades de cada caso concreto. Essa constatação é reforçada pela existência de decisões interferentes, proferidas sempre que o STF entendeu necessário afastar

o juízo técnico ou a decisão administrativa da agência, o que evidencia a inexistência de uma barreira à intervenção judicial.

Em outras palavras, o STF reconhece a importância da autonomia e da autoridade das agências, mas reserva para si a competência última de controle de constitucionalidade e de legalidade, exercendo-a quando identifica ser necessário.

Assim, a deferência do STF é predominantemente contextual e não automática. É diferente do modelo consolidado pela Doutrina Chevron, nos Estados Unidos, que impunha uma presunção quase irrefutável de deferência em relação à interpretação administrativa da lei. A deferência nos moldes da jurisprudência do STF, como forma peculiar de controle judicial com contornos próprios, se distancia do modelo automático.

Configura-se como um instrumento de ajuste necessário entre a fiscalização jurisdicional e a preservação dos amplos poderes conferidos às agências reguladoras, buscando equilibrar controle e autonomia administrativa. Não se trata, portanto, de uma submissão automática do Judiciário à interpretação da agência, ainda que esta seja reconhecida como detentora de *expertise*. Antes, trata-se de uma escolha consciente e democrática do STF de respeitar a esfera de atuação de outro ente decisório.

Tanto a eventual substituição quanto a manutenção de atos, decisões ou normas de agências reguladoras foram justificadas pelo STF dentro de um contexto de controle judicial. Essa realidade foi constatada também por Bentemuller:

Apesar de díspares os fundamentos quanto à discricionariedade administrativa e aqueles relacionados à atividade regulatória (discricionariedade técnica, utilizando o termo usual), é de se constatar, inclusive no âmbito das Cortes Superiores brasileiras, que oscila a deferência administrativa, ora guardando respeito à decisão executiva, ora ingressando controle do mérito administrativo/norma regulatória (Bentemuller, 2020, p. 35).

Assim, é plenamente possível considerar deferente um acórdão que mantém a atuação ou valida o juízo da agência reguladora após o exercício da fiscalização, pelo juiz, do processo de tomada de decisão ou mesmo após realizado o controle de constitucionalidade ou legalidade da matéria em disputa. Desse modo, a decisão judicial deferente não significa abstenção do controle judicial, mas apenas lhe acrescenta uma autolimitação. O mesmo raciocínio se extrai de publicação de autoria de Vanice Valle:

Primeiro ponto a se destacar é que a doutrina Chevron não encontra incidências significativas na casuística do Supremo Tribunal Federal, figurando como precedente mais relevante em que a matéria foi agitada, a ADI 4.874, de relatoria da ministra Rosa Weber, onde se impugnava ato regulatório expedido pela Anvisa que vedava a comercialização, dentre outros produtos, de cigarros saborizados e/ou aromatizados.

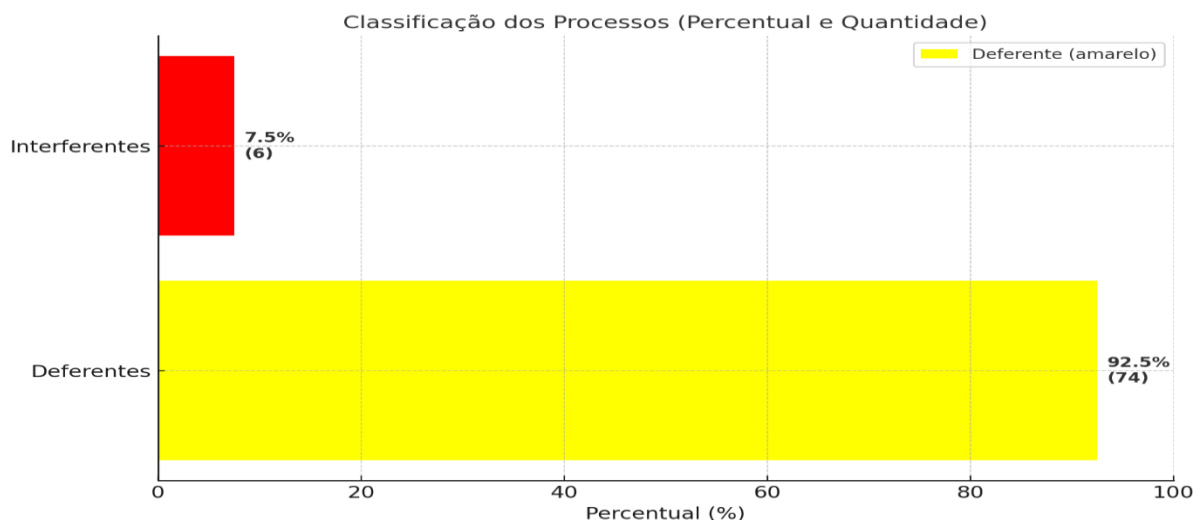
Categoria que não se confunde com a doutrina Chevron, mas que tem alguns pontos de contato, é aquela atinente à capacidade institucional da estrutura administrativa autora do ato regulamentar. Esta, curiosamente, encontra maior número de incidências na jurisprudência do Supremo; frequentemente a partir de relatoria do ministro Luiz Fux. Traz-se à consideração as referências a esta categoria, porque quando de seu manejo, frequentemente se extrai a consequência de que seja devida uma deferência judicial para com as escolhas empreendidas por estruturas institucionais revestidas de determinadas características.

Observe-se que, mesmo nestes casos, em que o STF alude a aproximação judicial deferente, não se tem na matriz de decisão, qualquer semelhança com o precedente fixado em Chevron, e agora superado (Valle, 2025).

O exposto reconhecimento da sujeição das agências à supervisão judicial parece mais próximo da realidade brasileira e está consoante com a recente posição da SCOTUS no julgamento do caso *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce* (2024).

Voltando aos dados quantitativos, caso fossem excluídas da contagem as decisões alheias à regulação técnico-setorial, por não exprimirem nem deferência nem interferência, o percentual de decisões deferentes seria ainda mais elevado. A representação gráfica a seguir ilustra essa tendência:

Gráfico 11 – Classificação da base líquida excluídas as decisões alheias à regulação técnico-setorial



Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Excluídas as decisões alheias à regulação técnico-setorial, nas quais o tribunal decide sem deferência ou interferência, o resultado foi o seguinte: do total de decisões (80), apenas 7,5% (6) foram decisões interferentes. Daí se conclui que 92,5% (74) das decisões do STF são deferentes às agências reguladoras, ou porque mantiveram sua atuação, ou porque validaram os juízos da agência no processo ou porque adotaram expresso discurso deferencial. Esse resultado sugere que o STF não adota uma deferência cega e irrestrita, mas que há análise de cada caso.

2) Identificação de padrões entre as respostas em cada coluna da base de dados líquida (Anexo II):

Foi realizada uma análise para identificar: (i) se, nos casos em que há preservação do ato, norma ou decisão da agência (resposta “sim” na coluna b), essa preservação é, em regra, acompanhada igualmente de um discurso de deferência (“sim” na coluna d); (ii) se a preservação do juízo da agência (resposta “sim” na coluna c) costuma vir acompanhada de um discurso de deferência (resposta “sim” na coluna d); (iii) se a preservação da atuação da agência (resposta “sim” na coluna b) costuma vir acompanhada da manutenção do juízo técnico da agência reguladora (resposta “sim” na coluna c).

Em artigo no qual Jordão (2022) apresenta estudo e análise análogos aos aqui desenvolvidos, o autor afirma ser intuitivo que haja grande correlação entre a deferência pelo discurso e a deferência pelo resultado, observando que, em sua

pesquisa, essa correlação foi de 98,61%. Conclui, todavia, que a correlação não é necessária.

O objetivo consiste em, basicamente, verificar se existe relação direta entre a adoção do discurso de deferência e os casos em que o STF mantém a atuação ou valida o juízo das agências. Haveria, em algum ou em ambos os casos, sempre um discurso de deferência incorporado na fundamentação do acórdão? A tabela 2, a seguir, expõe os resultados dessa análise, mostrando a proporção entre os critérios identificadores da decisão judicial deferente:

Tabela 2 – Proporção entre os critérios identificadores da decisão judicial deferente

| <b>MANUTENÇÃO DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA<br/>+<br/>DISCURSO DE DEFERÊNCIA</b>                                      | <b>PRESERVAÇÃO DO JUÍZO DA AGÊNCIA<br/>+<br/>DISCURSO DE DEFERÊNCIA</b>   | <b>MANUTENÇÃO DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA<br/>+<br/>PRESERVAÇÃO DO JUÍZO TÉCNICO DA AGÊNCIA</b>                                      |
|---|---|--|
| Dos 30 casos em que houve preservação da atuação da agência, em 18 deles também houve discurso de deferência. | Dos 65 casos em que houve a validação da posição da agência no processo, em 26 deles também houve discurso de deferência. | Dos 30 casos em que houve preservação da atuação da agência, em 28 também houve a validação da posição da agência no processo. |
| Proporção: 60%  | Proporção: 40%  | Proporção: 93%   |

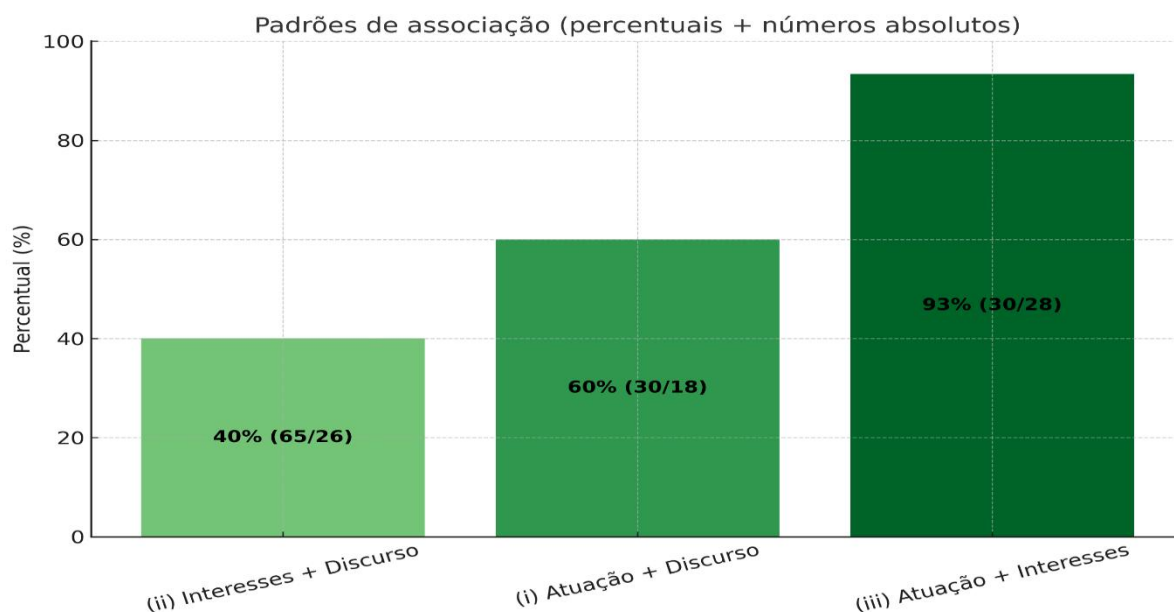
Fonte: elaboração própria.

O último conjunto de dados (última coluna da Tabela 2) apresenta a proporção mais elevada. Mostra uma correlação alta entre a preservação da atuação da agência e a validação de seu juízo no processo, o que corresponde a respostas “sim” concomitantes nas duas colunas da base de dados líquida. Demonstra que, entre os casos de preservação da atuação da agência, em 93% deles, os acórdãos também validaram os fundamentos das agências.

Esse resultado indica que há convergência entre a manutenção da atuação e a validação do juízo técnico da agência. Nesses casos, a tendência do STF é reforçar a autonomia e a autoridade da entidade reguladora. A respectiva representação gráfica da Tabela 2 acima é a seguinte:



Gráfico 12 – Proporção entre os critérios identificadores da decisão judicial deferente



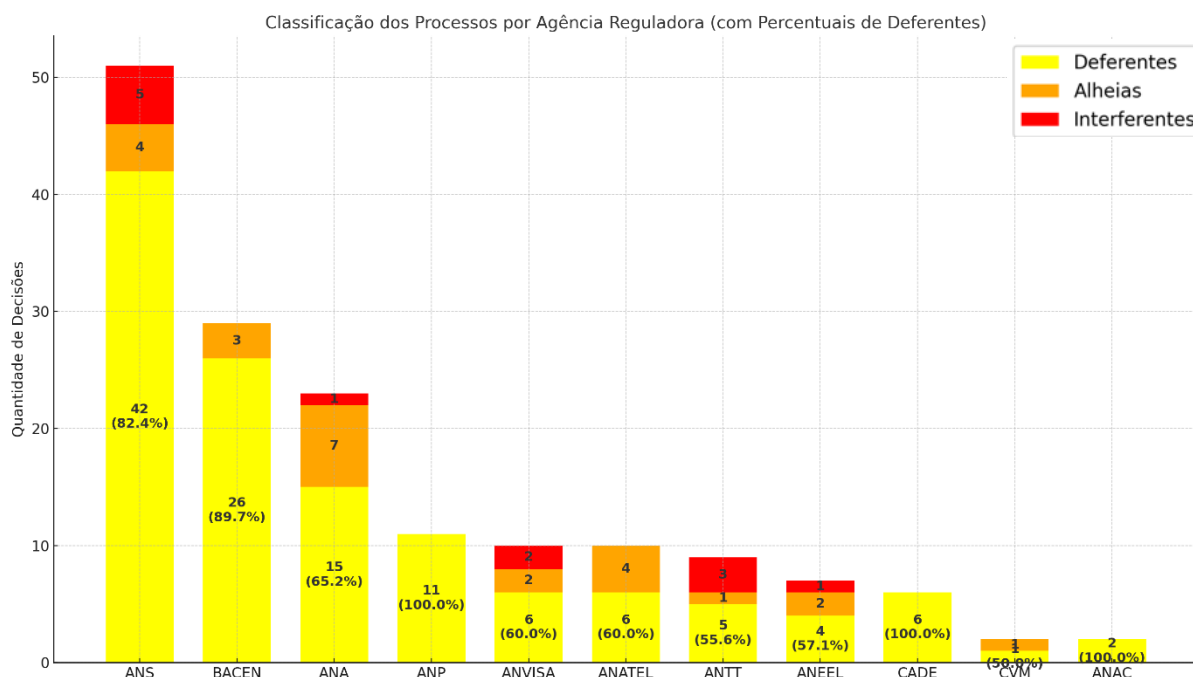
Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

A análise dos dados revela padrões distintos na relação entre a manutenção da atuação das agências reguladoras, a validação de seus juízos e a presença de um discurso de deferência nos acórdãos do STF. De modo geral, os dados indicam que a deferência manifestada pela manutenção da atuação da agência ou pela validação dos seus juízos nem sempre é acompanhada de um discurso explícito de deferência, o que revela que o STF profere decisões deferentes sem necessariamente declarar de forma expressa que está adotando tal postura.

### 3.3.2 A postura do STF oscila conforme a agência envolvida?

Cada agência reguladora será considerada a fim de verificar se o tratamento conferido pelo STF varia conforme o sujeito. O resultado pode ser conferido no Gráfico 13, com destaque para os percentuais sobre a deferência:

Gráfico 13 – Proporção percentual de deferência por agência reguladora



Fonte: gráfico gerado por IA com base em tabelas de elaboração própria, fundadas nos dados supracitados, coletados exclusivamente pela autora, sem qualquer interferência externa ou auxílio de IA.

Entre as agências com volume maior de casos, o BACEN aparece em destaque, com 89,7% deferentes, seguido pela ANS, com 82,4% e pela ANA com 65,2% de decisões deferentes. Nota-se ainda que, mesmo nos casos em que o número de processos analisados foi menor, o percentual de deferência superou a metade. Destaca-se, inclusive, que a ANP, juntamente com a ANAC e o CADE, registraram 100% de decisões deferentes.

Para facilitar a visualização dos resultados, a Tabela 3, a seguir, apresenta o *ranking* dos percentuais por agência:

Tabela 3 – *Ranking* de percentuais de deferência por agência

| Agência | Total de decisões | Deferentes | % Deferentes |
|---------|-------------------|------------|--------------|
| ANP     | 11                | 11         | 100.0%       |
| CADE    | 6                 | 6          | 100.0%       |
| ANAC    | 2                 | 2          | 100.0%       |
| BACEN   | 29                | 26         | 89.7%        |
| ANS     | 51                | 42         | 82.4%        |
| ANEEL   | 7                 | 4          | 57.1%        |
| ANA     | 23                | 15         | 65.2%        |
| ANVISA  | 10                | 6          | 60.0%        |
| ANATEL  | 10                | 6          | 60.0%        |
| ANTT    | 9                 | 5          | 55.6%        |
| CVM     | 2                 | 1          | 50.0%        |

Fonte: elaboração própria.

### 3.3.3 A postura do STF oscila conforme a natureza da controvérsia?

Alguns dos processos integrantes da base de dados líquida tratavam de questões substancialmente semelhantes. Por esse motivo, foram agrupados em 13 blocos, dispostos no Quadro 6, com o objetivo de facilitar uma análise comparativa. Esse agrupamento possibilita verificar se o STF manteve um padrão uniforme de tratamento da mesma matéria.

Quadro 6 – Processos da base de dados líquida agrupados por assuntos semelhantes

| <b>BLOCO 1</b>  |              |   |
|---|--------------|---|
| Discussão sobre a validade da Resolução 1.309/2014 da ANA, que regula a vazão defluente mínima liberada em barragem integrante do sistema hídrico do Rio Paraíba do Sul. Essa norma, ao permitir a redução temporária da vazão defluente, impacta indiretamente a disponibilidade hídrica e, por consequência, as obras de transposição e captação. A ANA defendeu a validade da norma. | ACO 2.550    | Alheia à regulação técnico-setorial: O acórdão, com fundamento no sentido de que o conflito não se enquadra na competência originária do STF por ausência de gravidade suficiente para abalar o pacto federativo, decidiu transferir o julgamento do mérito para as instâncias ordinárias da Justiça Federal.   |
|   | ACO 2.536    | Deferente: O STF homologou acordo com cláusulas que condicionam futuras decisões sobre vazões hídricas à anuência conjunta da ANA, o que implica a preservação da sua autoridade regulatória e no reconhecimento da sua competência técnica.  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Não.   |              |   |
| <b>BLOCO 2</b>  |              |   |
| Discussão sobre cobrança do setor de telecomunicações pela instalação de infraestrutura (uso) das faixas de domínio. As concessionárias de energia elétrica estavam sendo cobradas pelo uso das faixas de domínio, porquanto era necessária a instalação, nesses locais, de equipamentos de transmissão e distribuição de energia.  | RE 1.074.418 | Interferente: A ANTT, agravante, defendeu a validade da cobrança contratualmente prevista. Argumentou que a discussão não envolve taxa municipal (Tema 261 da RG), mas sim cobrança de preços entre duas concessionárias de serviço público. A concessionária da rodovia, mediante norma permissiva no seu contrato de concessão, cobrava de outra concessionária, responsável pelo serviço de telefonia. Defendeu, assim, a legalidade do contrato de concessão. O STF invalidou a cobrança com fundamento na qualificação do bem como de uso comum do povo e na preponderância do interesse público. Ao contrário do que defendia a ANTT, o Tribunal aplicou o entendimento do Tema 261 da RG ao caso. Assim, na prática, o acórdão invalidou a aplicação de cláusula contratual de concessão regulada pela ANTT. |
|   | RE 889.095   | Deferente: ANEEL, <i>amicus curiae</i> , defendeu a impossibilidade de cobrança. O STF entendeu pela constitucionalidade de legislação que impede os Estados, Municípios e o DF de cobrarem do setor de telecomunicações a instalação de infraestrutura (Decreto nº 84.398/1980, que prevê a não onerosidade para a ocupação das faixas de domínio por concessionárias de energia). A competência da União para legislar sobre energia elétrica, exercida por meio de agências reguladoras foi reforçada. A decisão do STF preserva a atuação regulatória da ANEEL, mantendo a atuação geral da agência e convergindo com suas premissas regulatórias consolidadas.   |

|   |                  |  |
|---|------------------|--|
|   | ADI 6.482        | Deferente: Anatel, <i>amicus curiae</i> , defendeu a impossibilidade de cobrança. Destacou que o Brasil enfrenta dificuldades para atingir uma cobertura de rede adequada devido à alta carga tributária e burocracia para instalação da infraestrutura. O STF decidiu pela constitucionalidade da legislação que impede a cobrança (Lei Federal 13.116/2015, que estabelece normas gerais para a implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum). A competência da União para legislar sobre energia elétrica exercida por meio de agências reguladoras foi reforçada no discurso do Supremo. A decisão final preservou a atuação regulatória da ANEEL, convergindo com suas premissas regulatórias consolidadas. O Min. relator explicou a complexidade e a importância da regulamentação, uma vez que a conexão à internet depende da prestação de serviços de telecomunicações. Ressaltou a importância das regras jurídicas que definem investimentos e contratos na infraestrutura de rede que dá suporte à internet e destacou que a questão envolve o próprio acesso à informação e impacta diretamente o exercício da liberdade. |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.   |                  |  |
| BLOCO 3   |                  |  |
| Discussão sobre a cobrança da Codecine em atividades de radiodifusão. A Ancine, que arrecada e gere seus recursos, defendeu a validade da cobrança. Argumentou que a ausência de recolhimento da Codecine geraria “grave risco de dano à economia pública” e prejudicaria a indústria audiovisual.  | ARE<br>1.304.043 | Deferente: O STF decidiu pela constitucionalidade da Codecine no setor de radiodifusão. Firmou entendimento no sentido de que as CIDE's não exigem vinculação direta entre o contribuinte e a aplicação dos recursos arrecadados. Desse modo não viola a referibilidade (art. 149 da CRFB), considerando que o destino da arrecadação é o desenvolvimento da indústria cinematográfica. Assim o STF valida a atuação da agência e a política pública de fomento ao setor, que não se restringe apenas ao cinema, mas a todo o setor audiovisual e se abstém de intervir na política regulatória e tributária do setor.   |
|   | SS 5.116         |  |
|   | RE<br>700.160    |  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.   |                  |  |
| BLOCO 4   |                  |  |
| Discussão sobre multas aplicadas pela ANP com fundamento legal em portaria editada com base no Decreto-Lei nº 395/1938, anterior à Constituição. A ANP defendeu que não houve violação do princípio da legalidade, pois o referido decreto foi recepcionado como lei ordinária pela Constituição de 1988. Defendeu a validade das multas. | ARE<br>1.246.260 | Deferente: O STF afirmou que o Decreto-Lei nº 395/1938 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 como lei ordinária, assim as portarias e regulamentos da ANP baseados nesse decreto não ofendem o princípio da legalidade. Restou, portanto, rechaçada a decisão do Tribunal de origem no sentido de que uma portaria não poderia descrever infrações administrativas e impor sanções, sob pena de violar o princípio da legalidade.   |
|   | RE<br>1.129.595  |  |
|   | ARE<br>1.046.163 |  |
|   | ARE<br>1.039.542 |  |
|   | RE<br>919.032    |  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.   |                  |  |
| BLOCO 5   |                  |  |
| Discussão sobre a extensão das coberturas dos planos de saúde, sobre o caráter taxativo e sobre a atualização do rol de procedimentos em saúde  | ADPF<br>990      | Deferente: O STF conheceu parcialmente do mérito. Houve declaração de perda parcial do objeto devido à superveniência da Lei nº 14.454/2022, que reconheceu a exigibilidade de tratamentos não previstos na ANS, desde que sua eficácia seja comprovada ou haja recomendações de órgãos internacionais renomados ou da CONITEC. Quanto aos procedimentos de atualização do rol, prazos, composição da Comissão de Atualização do Rol e critérios de avaliação, o STF considerou que as alterações da Lei nº 9.656/1998 aprimoraram o processo (tendo sido estabelecidos prazos para a  |
|   | ADI<br>7.193     |  |
|   | ADI<br>7.183     |  |

|   |             |   |
|---|-------------|---|
| suplementar. A ANS defende a validade das Leis 9961 e 9656 e da sua Resolução 465/2021, que estabelece sua competência para definir a amplitude das coberturas de planos e a atualização do rol de procedimentos.   |             | deliberação de propostas, com inclusão automática em caso de descumprimento; criação de estrutura técnica para assessorar a ANS, garantindo a participação de diversos setores interessados; definição de critérios para nortear a análise, incluindo eficácia, segurança, custo-benefício e impacto na sustentabilidade dos contratos; instituição de exigência de formação técnica dos membros da Comissão; determinação de avaliação econômica) e garantiram sustentabilidade do setor de planos de saúde. Quanto aos pedidos remanescentes, foram julgados improcedentes para manter a normatização do tema e a Resolução da ANS. O STF concluiu pela constitucionalidade dos critérios estabelecidos para a inclusão de um procedimento no rol, tais como exame técnico prévio, exigência de avaliação econômica e de análise do impacto financeiro resultante da incorporação de tratamentos. STF acolheu a alegação de que são exigências necessárias para garantir a manutenção da sustentabilidade econômico-financeira dos planos de saúde. |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.   |             |   |
| BLOCO 6   |             |   |
| Discussão sobre leis estaduais que proibiam a interrupção de contratos de plano de saúde por inadimplência durante a pandemia de Covid-19. A ANS, <i>amicus curiae</i> , se posicionou no sentido da inconstitucionalidade da lei, eis que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e seguros. ANS defende que há prejuízo da cadeia produtiva e de hospitais, clínicas e laboratórios, já que a inadimplência afeta as operadoras, que, por sua vez, repassam aos prestadores e, em última instância, aos consumidores. | ADI 6.538   | Deferente: O STF declarou a inconstitucionalidade das leis por usurpação da competência da União (exercida pela ANS) para regular a matéria, devendo ser preservada a autonomia e autoridade da agência. Ressalta que as normas desrespeitam o papel da ANS na regulação do mercado de seguros/planos de saúde. Fundamentou a decisão também no fato de que a moratória no sistema de saúde suplementar repercute também no ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS), que é feito pelas operadoras, pelo que a norma padece de vício de inconstitucionalidade.   |
|   | ADI 6.491   |   |
|   | ADI 6.486   |   |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.   |             |   |
| BLOCO 7   |             |   |
| Discussão sobre a necessidade de licitação prévia para outorga de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Impugnou-se a Lei 10.233/2001, modificada pela Lei 12.996/2014, que passou a permitir regime de autorização para a concessão desses serviços. Essa legislação alterou o regime de outorga de permissão para autorização, para o transporte coletivo rodoviário interestadual e  | AI 836.059  | Deferente. A ANTT defendeu a necessidade de licitação prévia para a concessão ou permissão desses serviços. Na decisão datada de 13/06/2014, o STF decidiu no sentido de que concessões e permissões de transporte rodoviário interestadual exigem licitação e que sua prorrogação sem novo certame é inconstitucional.   |
|   | ARE 805.715 | Interferente. A ANTT mudou seu posicionamento. Na tentativa de reverter decisão da origem que negou seguimento a recurso extraordinário, sustentou a desnecessidade de licitação prévia. Alegou que a outorga do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros constitui poder discricionário do Poder Público e que a intervenção do Judiciário implicaria quebra da separação de poderes. O STF decidiu de maneira diametralmente oposta, negando provimento ao agravo da ANTT. A decisão publicada em 27/03/2015, foi no sentido de que as concessões e permissões de transporte rodoviário interestadual exigem licitação e que sua prorrogação sem novo certame é inconstitucional. O STF manifestou-se no   |

|  |   |  |
|--|---|--|
| internacional de passageiros. Argumentava-se que a mudança eliminaria a exigência de licitação prévia.   |   | sentido de que o Poder Judiciário pode examinar a legalidade de atos administrativos sem que isso configure uma ofensa ao princípio da separação dos Poderes.  |
|  | ADI 5.549 e ADI 6.270 (julgamento conjunto) | Deferente. A ANTT defendeu a constitucionalidade das normas, sustentando sua necessidade para assegurar a qualidade do serviço e a abertura do mercado. O STF acolheu os argumentos da agência e julgou a ação improcedente, entendendo pela constitucionalidade do uso da autorização para a outorga de serviços públicos, especialmente no transporte interestadual e internacional de passageiros. A decisão conjunta, publicada em 01/06/2023, representa uma evolução legislativa e jurisprudencial. Afasta-se a exigência de licitação através da mudança para o regime de autorização.  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Não.  |   |  |
| <b>BLOCO 8</b>   |   |  |
| Discussão sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. | ADI 5.616                                   | Deferente: O BACEN, atuando como <i>amicus curiae</i> , defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Argumentou, ainda, que tais leis geram graves reflexos no Sistema Financeiro Nacional e expõe as instituições financeiras a diversos riscos <sup>46</sup> . Registrou sua preocupação com a ausência de uma regulamentação adequada para os fundos de reserva, em comparação com as recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (BCBS) e as normativas do próprio BACEN. Forneceu análise técnica sobre os impactos da legislação na segurança dos depositantes, na gestão de riscos das instituições financeiras e na solidez do Sistema Financeiro Nacional. De forma geral, a posição do BACEN é a de que essas normas criam um ambiente de insegurança jurídica. O STF declarou a inconstitucionalidade das leis estaduais afirmando vício formal diante da jurisprudência consolidada no sentido de que a matéria de depósitos judiciais e regulação do sistema financeiro é de competência privativa da União. |
|  | ADI 5.476                                   |  |
|  | ADI 5.455                                   |  |
|  | ADI 5.080                                   |  |
|  | ADI 5.459                                   |  |
|  | ADI 5.457                                   |  |
|  | ADI 5.414                                   |  |
|  | ADI 5.409                                   |  |
|  | ADI 5.397                                   |  |
|  | ADI 5.365                                   |  |
|  | ADI 5.353                                   |  |
|  | ADI 5.099                                   |  |
|  | ADI 5.392                                   |  |
|  | ADI 5.072                                   |  |
|  | ADI 6.660                                   |  |
|  | ADI 5.456                                   | Alheia à regulação técnico-setorial: Nesse caso, o BACEN peticionou limitando-se a requerer seu ingresso como <i>amicus curiae</i> , todavia não há nos autos o conteúdo do que foi por ele sustentado. O STF considerou que a matéria relativa à administração de depósitos judiciais e extrajudiciais é de competência legislativa da União, por se tratar de Direito Processual e Financeiro, razão pela qual   |

<sup>46</sup> Segundo o BACEN, há risco de responsabilidade, pois tais normas não isentam as instituições financeiras da obrigação de restituir os valores, criando uma lacuna legal que as expõe a potenciais prejuízos. Apontou também risco de liquidez, uma vez que os bancos podem não dispor de recursos suficientes para cumprir as restituições. Além disso, o risco operacional se intensifica diante da multiplicidade de normas e dos conflitos entre legislações estaduais e federais, o que eleva a complexidade dos controles internos e a insegurança jurídica. O risco reputacional, por sua vez, decorre da percepção negativa que clientes, investidores e órgãos de supervisão podem formar sobre a situação das instituições. Em um cenário extremo, tais circunstâncias podem culminar em risco de insolvência, já que o patrimônio do banco pode não ser suficiente para arcar com as obrigações impostas. Soma-se a tudo isso o risco regulatório e de supervisão, pois as instituições precisam adequar suas estruturas em conformidade com a regulação prudencial vigente (Brasil, 2020a).

|  |           |  |
|--|-----------|--|
|  |           | declarou a inconstitucionalidade da legislação estadual por invasão de competência.  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |           |  |
| Discussão sobre legislação federal que permite a transferência de recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos.  | ADI 5.361 | Deferente: A Lei Complementar (LC) nº 151/2015 regulamenta a transferência de até 70% dos depósitos judiciais e administrativos (tributários ou não) para as contas únicas dos Tesouros estaduais, distritais ou municipais, com a criação de um fundo de reserva de no mínimo 30% e destinação prioritária para o pagamento de precatórios. O BACEN ressaltou que a Lei federal foi mais cautelosa, pois se limita a depósitos em que o ente público (Estados, Distrito Federal ou Municípios) é parte, diferentemente de leis estaduais. Apresentou os riscos sistêmicos e as preocupações que a aplicação de normas como a LC 151/2015 (que tratam de depósitos judiciais) podem trazer para o sistema financeiro, especialmente para os bancos públicos. Esses riscos incluem liquidez, legal, de imagem e, no limite, até de insolvência, se não houver clareza sobre a responsabilidade da instituição financeira depositária em casos de insuficiência de fundos. Enfatizou que, embora a lei federal não aduza qualquer responsabilidade para a instituição financeira depositária em casos de insuficiência de fundos, o BACEN, como regulador, tem a obrigação de apontar os riscos inerentes ao regramento. Em resumo, o BACEN, embora aponte os riscos para o sistema financeiro, apoia a constitucionalidade da LC nº 151/2015, dada a sua natureza federal e a previsão de mecanismos como o fundo de reserva, que a tornam mais cautelosa em comparação com leis estaduais anteriores. O STF decidiu pela constitucionalidade da lei federal, considerando as preocupações do BACEN. O argumento central foi que a norma federal, ao contrário de algumas legislações estaduais, limitava-se a processos em que o ente federativo figurasse como parte. |
|  | ADI 5.463 |  |
|  | ADI 5.679 | Deferente: Discutiu-se a constitucionalidade do art. 2 da EC 94/2016, que permitia que Estados e Municípios utilizassem depósitos judiciais para o pagamento de precatórios em atraso. Embora o BACEN não tenha se posicionado sobre a (in)constitucionalidade da EC, ao que parece, o STF considerou as preocupações externadas por ele ao fixar a tese. O BACEN destacou a necessidade de o STF estabelecer diretrizes claras sobre os limites e as responsabilidades das instituições financeiras e dos entes federativos que utilizam esses recursos, a fim de reduzir os riscos e as incertezas envolvidas nessa gestão. O STF decidiu pela constitucionalidade da referida emenda, permitindo o uso de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios em atraso, mas considerando as preocupações do BACEN.   |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |           |  |
| BLOCO 9  |           |  |
| Discussão sobre Lei estadual que regulava a inclusão e exclusão de nomes de consumidores em cadastros de proteção ao crédito. O BACEN atuou como <i>amicus curiae</i> , defendeu a inconstitucionalidade da lei. | ADI 5.252 | Deferente: BACEN, <i>amicus curiae</i> , sustenta que a lei paulista invadiu competências legislativas exclusivas e a competência concorrente da União. Forneceu dados técnicos no sentido de que a exigência de AR seria um retrocesso social. Aduz que a necessidade de ajustes nas políticas de crédito, devido à ineficiência dos sistemas de registro de consumidores, poderia levar a uma queda na concessão de créditos a empresas. Defende a inconstitucionalidade formal e material da lei. A decisão do STF foi no sentido de que a lei estadual invadiu a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Comercial. Nos mesmos termos do que defendido pelo BACEN, concluiu que a exigência de AR era ineficiente, custosa e inadequada à sua finalidade, transferindo o ônus financeiro da inadimplência do devedor para a sociedade em geral. Consignou que as empresas de cadastro não têm função de certificar a dívida, apenas de registrar informações.   |
|  | ADI 5.224 |  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |           |  |
| BLOCO 10   |           |  |

|  |           |  |
|--|-----------|--|
| Discussão sobre lei estadual que obriga as concessionárias de serviços telefônicos móveis e os serviços privados de educação a estenderem os benefícios de novas promoções a clientes preexistentes, considerando o art. 46 da Resolução 632/2014 da Anatel, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). A Anatel não participou da relação jurídica processual.   | ADI 5.399 | Alheia à regulação técnico-setorial: O STF decidiu a questão apenas com fundamento nas normas constitucionais, entendendo pela inconstitucionalidade da lei. A Resolução da Anatel estabelece que todas as ofertas, inclusive promocionais, devem estar disponíveis para todos os interessados, incluindo consumidores já existentes, sem distinção de data de adesão ou outra forma de discriminação. Em síntese: o ministro Fachin a usa para sustentar a constitucionalidade da norma estadual, enquanto os ministros Fux e Alexandre de Moraes a utilizam para reafirmar a competência da União e a inconstitucionalidade da lei. As resoluções da Anatel, como a Resolução nº 632/2014, foram mencionadas por diferentes ministros para sustentar argumentos opostos: O ministro Edson Fachin citou a resolução para defender a constitucionalidade da lei estadual, argumentando que a Anatel já tratava da proteção do consumidor de forma similar. Outros ministros, como Luiz Fux e Alexandre de Moraes, utilizaram as resoluções da Anatel para reafirmar a competência da União para regular o setor de telecomunicações, o que serviu de base para a conclusão de que a lei estadual invadia essa competência e, portanto, era inconstitucional. |
|  | ADI 6.191 |  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |           |  |
| BLOCO 11   |           |  |
| Discussão sobre a constitucionalidade de Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), sobretudo diante da existência da Resolução 71/2021 da ANM que regulamenta a cooperação mútua na fiscalização das atividades de mineração pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, regulando acordos de cooperação técnica com os entes federativos.   | ADI 4.785 | Alheia à regulação técnico-setorial: ANM não participou da relação jurídica processual, foi citada apenas de forma incidental, no contexto da evolução da estrutura regulatória do setor de mineração no Brasil. O STF decidiu pela constitucionalidade da TFRM, afirmando que a Constituição Federal (art. 23, XI) confere aos Estados competência administrativa para fiscalizar recursos minerais, o que justifica a instituição de taxa decorrente do poder de polícia fiscalizatório. O STF cita a agência como a atual agência reguladora e fiscalizadora do setor de mineração, e aduz que suas normas são usadas para argumentar que a competência de fiscalização dos Estados, devendo ser exercida em cooperação.  |
|  | ADI 4.787 |  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |           |  |
| BLOCO 12   |           |  |
| Discussão sobre taxas (TFGE e TFRH) instituídas por lei estadual. A autora alegou sua inconstitucionalidade sob o argumento de que invadiram a competência da União para legislar sobre energia elétrica e recursos hídricos. Argumentou-se que as taxas apresentavam efeito confiscatório. A ANEEL afirmou que a controvérsia não envolve prestação de serviço de comunicação, mas sim o fornecimento de energia elétrica associada à disponibilização de meios para acesso à internet. | ADI 5.489 | Alheia à regulação técnico-setorial: ANEEL, <i>amicus curiae</i> , sustentou que tem interesse em zelar pela qualidade e regulação do serviço público de energia elétrica, o que inclui a modicidade das tarifas. Defendeu que a taxa instituída pelo Estado pode encarecer o serviço, o que interfere na política tarifária e nas atribuições da agência. O STF atuou de forma convergente ao que defendia a ANEEL, declarando a inconstitucionalidade das taxas e ratificando a posição da agência. A decisão final se baseia na violação do princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo/benefício.   |
|  | ADI 5.374 | Alheia à regulação técnico-setorial: ANEEL, <i>amicus curiae</i> , sustentou que tem interesse em zelar pela qualidade e regulação do serviço público de energia elétrica, o que inclui a modicidade das tarifas. A ação foi julgada procedente. A tese fixada foi: “Viola o princípio da capacidade contributiva, na  |



|  |                                     |   |
|--|-------------------------------------|---|
|  |                                     | dimensão do custo/benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização”. A decisão final se baseia apenas na violação do princípio da capacidade contributiva.  |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |                                     |   |
| <b>BLOCO 13</b>  |                                     |   |
| Discussão sobre leis estaduais que determinavam que as operadoras de telefonia móvel instalassem e mantivessem bloqueadores de sinais de radiocomunicações (BSR) em estabelecimentos penais do Estado, visando a impedir a comunicação por telefones móveis dentro dos presídios. A Anatel não participou da relação jurídica processual, mas sua regulamentação foi citada como complementação à legislação federal, sobre o uso de bloqueadores. | ADI 5.356<br>ADI 5.253<br>ADI 4.861 | Deferente: O STF julgou procedente o pedido ao fundamento de que descabe ao Estado editar lei voltada a obrigar as empresas concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais da unidade da Federação. A Corte entendeu que a norma invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Fundamentou a decisão no sentido de que a imposição de obrigações às operadoras sem regulação federal e sem atuação da Anatel viola o pacto federativo e o modelo nacional de telecomunicações. A decisão do STF, ao declarar a inconstitucionalidade da lei estadual, reforçou a competência da União e, por consequência, a da Anatel, para regulamentar a matéria. O ministro Luiz Fux mencionou que a Anatel, com sua capacidade institucional, já havia regulamentado o uso de bloqueadores através da Resolução 308/2002, e que a lei estadual invadiu a competência da União. |
| O STF adotou posicionamento uniforme sobre a mesma controvérsia de mérito? Sim.  |                                     |   |

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos 13 blocos temáticos revelou resultados bastante interessantes. Verificou-se que, em 11 deles, o STF adotou posicionamento uniforme. Apenas nos blocos 1 e 7 houve oscilações na posição do Tribunal quanto à mesma questão. Entretanto, uma análise mais detida desses dois blocos indica que, na verdade, a posição do STF no primeiro bloco, ao final, pareceu caminhar num mesmo sentido.

No primeiro bloco, discutia-se a validade da norma da ANA que regula matéria hídrica complexa. Em ambos os casos (ACO 2.550 e ACO 2.536), a controvérsia central é idêntica: discussão sobre a validade da Resolução 1.309/2014, que regula a vazão defluente mínima da barragem de Santa Cecília, integrante do sistema hídrico do Rio Paraíba do Sul. Essa norma impacta indiretamente a disponibilidade hídrica e, por consequência, obras de transposição e captação, ao permitir a redução temporária da vazão defluente mínima liberada pela barragem.

O tratamento conferido pelo STF às duas ações revela distinções substanciais na postura adotada diante de idêntica questão. Em síntese, enquanto na ACO 2.550 o STF não adentrou o mérito da controvérsia, preferindo transferir o julgamento para as instâncias ordinárias da Justiça Federal, na ACO 2.536 houve empenho em

solucionar o problema. Assim, a categoria “alheia à regulação técnico-setorial” manifesta-se com mais clareza no acórdão proferido na primeira ação, especialmente quando realizada uma análise comparativa com a segunda.

Na ACO 2.536, há fundamentação expressa quanto à valorização técnica da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA), parte requerida na demanda. Nesse caso, a deferência manifesta-se não apenas na decisão judicial, mas também ao longo de toda a condução do processo. O ministro Luiz Fux, durante todo o iter processual, estimulou a autocomposição e o diálogo entre as partes, demonstrando convicção de que a “melhor solução técnica” poderia emergir de um processo de mediação. Em diversas passagens, o relator mencionou, expressamente, a “observância ao princípio da deferência” para justificar o incentivo a um trabalho conjunto com os órgãos ambientais competentes na esfera administrativa (Brasil, 2018b). Nesse julgado, sem revogar, deslegitimar ou ignorar a atuação da agência, o processo é decidido e conduzido de forma a consolidar o papel institucional da ANA em todo o processo decisório. Ao final, houve a homologação do acordo celebrado entre as partes. Confira-se o seguinte trecho do voto condutor:

Em observância ao princípio da deferência, justifica-se o estímulo do encaminhamento da matéria na esfera administrativa e, em especial, através de um trabalho conjunto com os órgãos ambientais competentes para decidir a matéria sob o prisma técnico (Brasil, 2018b, p. 3).

Observa-se, assim, uma clara confiança institucional, revelando o reconhecimento, por parte do Supremo, da autoridade decisória e da competência técnica da agência. No acórdão final, o tribunal adota um discurso explícito de deferência institucional, sobretudo porque o acordo homologado contém cláusulas que condicionam eventuais futuras decisões sobre vazões hídricas à anuência técnica conjunta da ANA.

De modo diverso, na ACO 2.550, o acórdão foi inteiramente fundado na inexistência de conflito federativo que justificasse a competência do STF para decidir. O tribunal sequer considerou qualquer ato, norma ou decisão da ANA. Entendeu que o conflito não é grave o suficiente para abalar o pacto federativo ou vulnerar a harmonia da Federação, sendo apenas um “mero conflito de entes federados” (Brasil, 2018a, p. 14). Simplesmente ignorou a agência e se absteve de intervir no mérito, remetendo os autos à primeira instância e resolvendo a controvérsia com fundamento

unicamente numa questão jurídico-processual: a da sua própria competência. Nesse sentido, na ACO 2.550, o STF, considerando que o objeto do processo envolve “elevada controvérsia técnica”, transferiu a responsabilidade de julgar o mérito para as instâncias ordinárias da Justiça Federal, “a quem caberá considerar as questões técnicas envolvidas” (Brasil, 2018a, p. 10). Constata-se, então, que, na ACO 2.550, há nitidamente uma decisão alheia à regulação técnico-setorial.

A despeito da diferença da condução do processo em ambos os casos, é preciso reconhecer que, ao final, tanto na ACO 2.550 quanto na ACO 2.536, não ocorreu a substituição da vontade das partes pela vontade do julgador.

Já no bloco 7, é possível afirmar que houve, de fato, uma efetiva mudança de entendimento por parte do tribunal. No julgamento do AI 836.059, tanto a ANTT quanto o STF entenderam haver necessidade de licitação prévia para a concessão ou permissão para o transporte rodoviário interestadual. À época da decisão, em 2014, estava firmado o entendimento de que a realização de licitação era requisito indispensável e que a prorrogação de prestação do serviço sem novo certame configurava inconstitucionalidade (Brasil, 2014).

Posteriormente, no ARE 805.715, a ANTT alterou seu posicionamento e passou a sustentar a desnecessidade de licitação prévia, alegando que a outorga do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros constitui ato discricionário do poder público e que a intervenção do Poder Judiciário implicaria quebra da separação de poderes (Brasil, 2015b). O STF, contudo, manteve seu entendimento anterior, reafirmando a necessidade de licitação e, assim, interferindo na opção regulatória da ANTT. Na decisão publicada em 27/03/2015, o tribunal reiterou que as concessões e permissões de transporte rodoviário interestadual exigem prévio procedimento licitatório, sendo inconstitucional a prorrogação sem novo certame.

Somente no julgamento conjunto das ADIs 5.549 e 6.270 é que o STF modificou sua interpretação, aderindo aos argumentos da agência para decidir pela constitucionalidade do uso da autorização para a outorga de serviços públicos de transporte interestadual e internacional de passageiros. Afastou, assim, a exigência de licitação através da mudança para o regime de autorização (Brasil, 2023g). Destaque-se que nem a própria ANTT adotou posicionamento uniforme quanto à questão em litígio, pois defendia entendimento contrário no primeiro caso (AI 836.059).

Em relação ao bloco 2, é interessante notar que a decisão judicial interferente proferida no RE 1.074.418 reafirmou o entendimento do STF quanto à ilegalidade da cobrança de retribuição pecuniária pelo setor de telecomunicações para instalação de infraestrutura em locais classificados como bem de uso comum do povo, em vista da preponderância do interesse público. Isso porque, nesse recurso extraordinário, a ANTT, com fundamentos divergentes da ANEEL e da Anatel, defendeu a legalidade do contrato de concessão que cobrava taxas de outra concessionária, responsável pelo serviço de telefonia. O STF considerou indevida a referida cobrança a exemplo do que fez no julgamento do Tema 261 da sistemática da repercussão geral. Assim, na prática, o acórdão invalidou a aplicação de cláusula contratual de concessão regulada pela ANTT (Brasil, 2020d).

Atenção especial também merece o bloco 8, sobretudo porque envolve 18 processos, o que corresponde a 18,75% do total de casos da base de dados líquida. A única decisão do STF que não foi deferente ao posicionamento do BACEN foi proferida na ADI 5.456, classificada como alheia à regulação técnico-setorial, uma vez que, nesse caso, o BACEN limitou-se a peticionar requerendo seu ingresso como *amicus curiae*, sem manifestar seu posicionamento quanto ao litígio. Diante dessa ausência de manifestação, não foi possível aferir se houve ou não preservação do juízo técnico da agência.

Na ADI 5.456, assim como nos processos que compõem a primeira parte do bloco 8, o STF considerou que a matéria relativa à administração de depósitos judiciais e extrajudiciais é de competência legislativa da União, por envolver Direito Processual e Financeiro. Por esse motivo, declarou a inconstitucionalidade da legislação estadual (Brasil, 2020a). De modo geral, nos processos em que se discutiam leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos, o posicionamento do STF foi uniforme nesse sentido.

Em consonância com o que defendia o BACEN, que manifestou seu interesse no litígio, uma vez que as normas contrariavam sua missão institucional de zelar pela solidez do sistema bancário, o STF adotou uma postura deferente e reafirmou a competência exclusiva da União para legislar sobre direito financeiro, razão pela qual declarou a inconstitucionalidade de todas as legislações estaduais que tratavam sobre o tema (Brasil, 2020a).

Entretanto, em 2015, o Congresso Nacional editou a LC nº 151/2015, que

passou a autorizar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a utilizar parte dos valores depositados em juízo ou em sede administrativa nos processos em que fossem parte. Por esse motivo, dividimos o bloco 8 em duas partes. A segunda parte contempla três processos que não tratam de leis estaduais, mas sim da LC nº 151/2015 e do art. 2º da Emenda Constitucional (EC) nº 94/2016. Ambas as normas alteraram significativamente a sistemática até então vigente. Nas ADIs 5.361, 5.463 e 5.679, o BACEN ressaltou que a legislação federal impactaria diretamente a segurança dos depositantes, a atuação das instituições financeiras e, consequentemente, o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Todavia, diferentemente de sua postura nos processos envolvendo as leis estaduais, não se posicionou expressamente de forma contrária à legislação federal e à emenda constitucional (Brasil, 2024a).

Embora tenha apontado riscos para o sistema financeiro, o BACEN apoiou a constitucionalidade da LC nº 151/2015, por se tratar de norma de natureza federal e por prever mecanismos como o fundo de reserva, que a torna mais cautelosa em comparação com as leis estaduais anteriores. O STF, ao fixar seu entendimento final sobre a constitucionalidade da referida norma federal, adotou postura deferente à autarquia, acolhendo suas preocupações quanto à necessidade de estabelecer diretrizes claras sobre os limites e as responsabilidades das instituições financeiras e dos entes federativos no uso desses recursos. O argumento central foi que a norma federal, ao contrário de algumas legislações estaduais, limitava-se a processos em que o ente federativo figurasse como parte (Brasil, 2024a).

Na ADI 5.679, o STF decidiu pela constitucionalidade do art. 2º da EC 94/2016, que autorizou Estados e Municípios a utilizar depósitos judiciais para o pagamento de precatórios em atraso – até 75% dos depósitos judiciais e administrativos em processos nos quais os entes estatais fossem parte, e até 20% dos demais depósitos judiciais (exceto os de natureza alimentícia). A referida emenda estabeleceu ainda a criação de um fundo garantidor para assegurar a solvabilidade do sistema (Brasil, 2023e). Posteriormente, a EC nº 99/2017 e a EC nº 109/2021 alteraram aspectos pontuais, mas preservaram a essência do uso dos depósitos judiciais.

Conforme destacado pelo ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADI 5.072, é possível distinguir três hipóteses: 1) a utilização, pelo Poder Executivo, de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e seus acessórios; 2) a utilização, pelo Poder Executivo, de depósitos judiciais e extrajudiciais não tributários, nos quais o ente

federado figure como parte interessada; 3) a utilização, pelo Poder Executivo, de valores correspondentes a depósitos judiciais de terceiros, ou seja, em que o ente federado não seja parte interessada. O ministro concluiu que, apenas nas duas primeiras hipóteses, há respaldo na legislação federal para a utilização de depósitos. Na terceira hipótese, inexistente autorização legal federal que lhe dê amparo, pois, quando o Estado se apossa dos valores correspondentes a depósitos de terceiros, ele está, na verdade, efetuando uma forma de captação de crédito, o que aumenta o endividamento do Estado (Brasil, 2020b).

Em síntese, observa-se que, tanto nas ações relativas a leis estaduais quanto naquelas que discutiam a lei federal e a emenda constitucional sobre o mesmo tema, o STF manteve uma postura deferente em relação às considerações do BACEN, respeitando a política regulatória promovida por ele no âmbito do SFN. Destarte, em termos percentuais, se considerarmos cada bloco como uma unidade, em aproximadamente 7,7% dos casos (apenas no bloco 7) a posição do STF oscilou quanto à mesma questão. Nos demais casos, o STF manteve firme seu posicionamento quanto ao cerne da controvérsia em litígio.

### **3.4 Conclusões parciais**

Foram selecionados tanto os processos em que as agências participaram formalmente da relação processual (parâmetro subjetivo puro), quanto os casos em que elas não figuraram como parte, mas cujo objeto em litígio envolveu o controle judicial de seus atos, normas ou decisões, no exercício de sua atividade-fim (parâmetro subjetivo-objetivo). O resultado dessa primeira pesquisa retornou 1.772 processos com aplicação do parâmetro subjetivo puro e 283 processos com aplicação do parâmetro subjetivo-objetivo, totalizando 2.055 processos. Ocorre que esses dados passaram por refinamento. Ao final da limpeza dos dados, restaram apenas 233 acórdãos. Esse foi o procedimento de composição da base de dados bruta.

Na etapa seguinte foi realizada outra filtragem, uma transição da base de dados bruta para a base de dados líquida, a fim de selecionar apenas os acórdãos do STF publicados em que a questão central do litígio envolvia diretamente o exercício das funções regulatórias. O resultado foi a redução da lista para um total de 96 acórdãos, classificados em deferentes, interferentes ou alheias à regulação técnico-setorial.

Os achados demonstraram que a categoria predominante nas decisões do STF

é a deferência, pois 77,1% do total de acórdãos está na categoria deferente.

Quanto à relação entre os critérios práticos indicadores de uma decisão judicial deferente, observou-se que, em 93% dos casos em que foi mantido ato, norma ou decisão da agência, também houve a validação dos fundamentos defendidos expressamente pelas agências reguladoras nos autos. Essa alta proporção não se verificou quando a variável analisada era o discurso deferencial. Isso porque a deferência manifestada pela manutenção da atuação ou pela validação do juízo da agência veio acompanhada de um discurso explícito de deferência em apenas 60% e 40% dos casos, respectivamente.

Ao perquirir se a postura do STF oscilava a depender da agência reguladora envolvida, foram destacadas as agências com o maior volume de casos (ANS, BACEN e ANA). No caso da ANS, dos 51 acórdãos analisados, o percentual de deferência alcançou 82,4%. No caso do BACEN, das 29 decisões examinadas, esse percentual foi de 89,7%. Relativamente à ANA, das 23 decisões objeto de análise, o percentual de deferência foi de 65,2%.

Finalmente, no que concerne a postura do STF conforme a natureza da controvérsia, o resultado foi o seguinte: o STF manteve um padrão uniforme de tratamento da mesma matéria em 12 temas, sendo que, em apenas 1 deles, o tribunal efetivamente mudou sua decisão ao longo do tempo. Conclui-se, portanto, que, em 92,3% das controvérsias semelhantes levadas a julgamento no STF, a decisão quanto ao mérito do litígio foi mantida.





## CONCLUSÃO

Este trabalho empreendeu uma pesquisa empírica dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) com o propósito de responder à seguinte questão: no controle judicial das agências reguladoras, especificamente nas demandas que têm por objeto a regulação setorial, qual vem sendo a postura do STF?

Para responder a essa pergunta, buscou-se definir os parâmetros conceituais sobre a deferência judicial em consonância com a literatura especializada. No primeiro capítulo, delinearam-se os fundamentos teóricos desse conceito, estabelecendo que, para os fins desta pesquisa, a deferência judicial é o exercício pelo juiz do poder-dever de autocontenção, decorrente de uma postura de respeito institucional à autoridade e à autonomia de outros atores, em observância aos parâmetros democráticos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. O respeito institucional constitui a qualidade essencial para que uma decisão possa ser classificada como deferente. Como visto, essa dimensão qualificadora acrescenta um caráter peculiar ao exercício do controle judicial, sem, contudo, anulá-lo.

Como visto, a deferência judicial se manifesta de diversas formas no âmbito da jurisprudência do STF. Na prática, é possível identificá-la em três situações. A primeira ocorre quando o julgador mantém a atuação regulatória, como, por exemplo, quando valida o ato, norma ou decisão da agência reguladora. Essa é a forma mais evidente de deferência judicial, porém não é a única. A segunda se dá com a preservação do juízo técnico da agência em um determinado caso concreto. Por fim, a deferência também pode se revelar pela presença de um discurso no sentido do respeito institucional, validando a autonomia e a autoridade técnico-regulatória setorial da agência reguladora.

O segundo capítulo dedicou-se a um breve estudo das agências reguladoras nos EUA, modelo que inspirou a instituição do Estado regulador brasileiro. Entendido o contexto histórico norte-americano quanto ao tema, seguiu-se uma exposição da natureza institucional das agências reguladoras brasileiras, abrangendo sua finalidade, estrutura e competências. A partir desse estudo, foi possível compreender suas atribuições e principais características, bem como entender a importância da preservação de sua autonomia e independência decisória, essenciais para o cumprimento das finalidades para as quais foram criadas.

As agências reguladoras necessitam de certo grau de autonomia decisória e

autoridade técnica, sob pena de inviabilizar seu adequado funcionamento. Daí a importância de promover um ajuste entre o controle judicial e as exigências de manutenção de poderes abrangentes às agências. Nesse contexto, insere-se a deferência judicial que, como visto, consiste no poder-dever de autocontenção qualificada pelo respeito institucional e pela observância dos parâmetros democráticos. A deferência é compreendida numa perspectiva de equilíbrio entre o reconhecimento da autoridade técnica e da autonomia decisória dos órgãos reguladores, sem afastar a responsabilidade constitucional do Poder Judiciário de fiscalizar a juridicidade dos atos administrativos.

Deve ficar claro, contudo, que a deferência não exclui o controle judicial, mas harmoniza o exercício desse controle com a preservação das competências administrativas das agências reguladoras. Não se trata, portanto, de uma forma de submissão do Poder Judiciário ou mesmo de renúncia ao controle, mas de uma postura de respeito à legitimidade e à competência decisória dos órgãos reguladores. A deferência judicial, portanto, é uma postura possível dentro de uma atividade judicial ordinária, a do controle. Consubstancia-se no exercício de um modo especial de juízo de conformidade com o Direito. É nesse sentido que, no segundo capítulo, foram abordadas as características do controle judicial da atuação dessas entidades.

No terceiro capítulo, dedicado à pesquisa empírica, foram selecionados 2.055 acórdãos por meio da utilização das ferramentas de pesquisa do STF. Essa listagem teve por objetivo identificar processos em que as agências reguladoras figuraram como parte formal na relação processual (critério subjetivo puro), bem como de processos cujos acórdãos apresentaram elementos discursivos potencialmente reveladores da presença ou ausência de deferência, ainda que a agência não tenha integrado formalmente a relação jurídica processual (critério subjetivo objetivo).

Na sequência, a referida lista passou por um refinamento, de modo a eliminar decisões monocráticas, decisões não publicadas, acórdãos cujo mérito não havia sido decidido, acórdãos que não resolveram a questão principal do litígio e processos autuados fora do recorte temporal. Adotou-se como critério delimitador da base de dados, o recorte temporal de 14 anos, consistente na seleção de processos autuados entre 5/10/2014 e 5/10/2024.

Quanto às agências, selecionou-se as entidades federais com natureza de autarquia especial, caracterizadas pela autonomia para o exercício de suas competências e pela autoridade na regulação de setores técnico-econômicos

específicos. Foram incluídas, portanto, quinze agências com tais características. São elas: ANA, ANAC, ANATEL, ANTAQ, ANCINE, ANEEL, ANM, ANPD, ANP, ANS, ANTT, ANVISA, BACEN, CADE e CVM. Findo esse primeiro processo de seleção dos dados relevantes, restaram apenas 233 acórdãos, uma lista denominada de base de dados bruta.

Na etapa seguinte, foi realizada a transição da base de dados bruta para uma base de dados líquida. Essa conversão decorreu da necessidade de realizar uma filtragem mais aprofundada, de modo a selecionar apenas os acórdãos nos quais a questão central do litígio envolvia diretamente o exercício das funções regulatórias das agências reguladoras. Ao final de mais esse último processo de filtragem, a base de dados líquida resultou numa lista com o total de 96 acórdãos, posteriormente submetidos a classificação organizada em três categorias: deferentes, interferentes e alheias à regulação técnico-setorial.

Os resultados encontrados indicam a existência de deferência judicial às agências reguladoras, havendo intervenções pontuais do STF apenas em situações específicas. A predominância das decisões judiciais deferentes foi observada tanto na análise global, que considerou todos os acórdãos da base de dados, quanto nas análises segmentadas, que levaram em conta as agências envolvidas e a natureza das controvérsias em litígio.

Na análise global, os acórdãos deferentes às agências reguladoras atingiram o percentual de 77.1% dos casos. E mais, acaso excluídas as decisões alheias à regulação técnico-setorial, nas quais o STF decide sem deferência ou interferência, o percentual de deferência sobe para 91,4%. Os dados, portanto, afastam eventuais considerações que atribuem ao STF uma postura intervencionista no âmbito da regulação técnico-setorial das agências reguladoras. Dessa forma, conclui-se que o STF adota uma postura predominantemente deferente em relação às agências reguladoras, sendo pequena a incidência de decisões judiciais interferentes.

Cabe ressaltar também que foi identificado nos julgados que o controle judicial independe da natureza do ato sindicado. Foram objeto de controle judicial as funções de regulação setorial, normatização, fiscalização, adjudicação, sancionamento, gestão de contratos, gestão de dados setoriais, regulação protetiva dos usuários, regulação concorrencial, dentre outras. O STF se debruça sobre todas as formas de exercício da atividade da agência reguladora. Analisa o exercício de todos os seus poderes e competências. Assim, verificou-se que foi objeto de julgamento pelo STF

toda e qualquer a atividade de regulação setorial, que corresponde a uma ampla gama de poderes que se estende desde a formulação e a execução de políticas públicas setoriais até o desempenho de atribuições técnicas específicas próprias de cada setor regulado.

A partir dos dados colhidos também foram exploradas mais três análises quantitativas. Primeiramente, quanto à relação entre os critérios práticos indicadores de uma decisão judicial deferente, apresentados no primeiro capítulo, observa-se que, em 93% dos casos de manutenção de ato, norma ou decisão da agência, houve igualmente a preservação do juízo técnico das agências reguladoras. Quando a variável analisada foi o discurso deferencial, os percentuais foram menores. A deferência manifestada pela manutenção da atuação da agência veio acompanhada de um discurso explícito de deferência em 60% dos casos, enquanto a deferência evidenciada pela preservação do juízo técnico das agências esteve associada a um discurso deferencial em apenas 40% deles.

Em outra análise, que buscou verificar se a postura do STF oscilava a depender da agência reguladora envolvida, destacou-se que, entre as agências com o maior volume de casos (ANS, BACEN e ANA), os percentuais foram os seguintes: quanto à ANS, dos 51 acórdãos analisados, o percentual de deferência alcançou 82,4%; quanto ao BACEN, das 29 decisões examinadas, esse percentual foi de 89,7% e, quanto à ANA, das 23 decisões objeto de análise, o percentual de deferência foi de 65,2%.

No que se refere à oscilação da postura do STF conforme a natureza da controvérsia, verificou-se que matérias semelhantes foram decididas de forma semelhante em 92,3% dos acórdãos. Entre 13 controvérsias semelhantes, em 12 delas o STF manteve ao longo do tempo o mesmo entendimento. Em apenas uma o tribunal efetivamente mudou sua posição, em uma atitude de superação do precedente. Conclui-se, portanto, que, em 92,3% dos casos, foi mantida a mesma decisão quanto ao mérito do litígio.

Para além das análises quantitativas, entre os principais achados qualitativos da pesquisa está o de que a aplicação do instituto da deferência judicial no âmbito do STF não implicou uma abdicação do seu papel de controle, nos moldes da Doutrina Chevron, tampouco chancelou uma deferência automática e obrigatória. Mesmo nos casos em que o STF optou por deferir à atuação de uma agência reguladora, ficou expressamente consignado na fundamentação dos acórdãos que a deferência às agências não é absoluta e nem automática.

Verificou-se que, tanto as hipóteses de manutenção da atuação ou do juízo técnico das agências reguladoras, quanto as de intervenção dependem de justificativas. A análise dos acórdãos revela que a deferência, nos moldes aplicados pelo STF, não se limita ao acatamento do conteúdo da manifestação da agência nos autos e nem se justifica pela simples concordância automática com sua atuação.

A deferência revelada pela jurisprudência do STF, portanto, consiste no exercício de um poder dever de autocontenção do Judiciário em intervir na área de atuação regulatória da agência, acompanhada de uma prévia fiscalização judicial da juridicidade do ato sindicado. Se, de um lado, o STF já reconheceu que as agências reguladoras estão mais bem posicionadas para interpretar e aplicar leis dentro de suas respectivas áreas, de outro, quando julgou necessário, não se furtou em intervir na concepção e implementação de políticas públicas setoriais.

Fundado na proteção de princípios constitucionais e direitos fundamentais, o STF já anulou decisões regulatórias das agências, respondendo às críticas de que decisões interferentes violariam a separação de poderes. Em outros casos, apesar do compromisso com os direitos fundamentais, também já entendeu que não deveria substituir o juízo técnico da agência por um juízo próprio. Assim, foram identificados elementos empíricos capazes de relativizar o entendimento daqueles que sustentam a impossibilidade de intervenção em políticas públicas de regulação técnico-setorial em razão da suposta inexistência de capacidade técnica do Poder Judiciário.

No que tange à atividade regulatória, que reflete conhecimentos técnico-científicos e atuação de especialistas, constata-se que o STF exerce um controle cauteloso. O tribunal entende que a análise da solução adotada pela agência não deve ser realizada apenas pela aplicação de um conjunto de princípios normativos abstratos e nem deve se dar pelo simples fato de se tratar de uma atuação advinda de uma agência reguladora. Nesse sentido, o controle jurisdicional é realizado pelo STF com razoabilidade e ponderação, caso a caso, considerando a *expertise* técnica das agências como fator de elevado peso para definir os limites de sua atuação judicial.

Desse modo, conclui-se que a deferência judicial no Direito brasileiro não significa transferir a autoridade decisória ou interpretativa para outrem, mas sim reconhecer que, diante de uma atuação razoável e legalmente válida, e que observa o ordenamento jurídico como um todo, é necessário o exercício de um poder-dever de autocontenção judicial.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014. Tradução de Diego Werneck Arguelhes e Thomaz Henrique Junqueira de Andrade Pereira. Revisão técnica de Izabel Saenger Nuñez.

ALMEIDA, Daniela dos Santos Ferreira de. A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais. *In*: RAMOS, Edith Maria Barbosa; SANTIN, Janaína Rigo; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva (org.). **Direito administrativo e gestão pública III: I Encontro Virtual do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2020. p. 194-212. ISBN 978-65-5648-026-8. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/olpbq8u9/e8qcnq25/QcU1dGkNJ4Yrbey3.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A concepção pós-positivista do princípio da legalidade**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 236, 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. Harmonia entre os Poderes: judicialização, autocontenção e deferência. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da *et al* (coord.). **Direito em tempos de crise: Covid-19**. São Paulo: Quartier Latin, 2020. v. 3. p. 215-230.

BARBOSA, Joaquim. Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da democracia (uma reflexão de direito constitucional e comparado). *In*: BINENBOJM, Gustavo (org.). **Agências reguladoras e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun., 2012.

BARKHUYSEN, Tom; VAN EMMERIK, Michiel L. Deference to the administration in judicial review: the case of the Netherlands. *In*: ZHU, Guobin (ed.). **Deference to the administration in judicial review: comparative perspectives**. Singapore: Springer Nature Switzerland AG, 2019. p. 327-344.

BECKER, Josiane; HANTHORNE, Bruna de Oliveira Cordeiro. A relativização do princípio da vedação ao non liquet: a teoria das capacidades institucionais. **RBPJ - Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas**, Avaré, v. 2, n. 2, maio/ago. São Paulo: 2021.

BENTEMULLER, R. P. P. Judiciário e estado administrativo: experiência americana aplica-se ao Brasil? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 50-67, maio 2020.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 4, n. 14, jul./set. 2005.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 1-31, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Súmula 400**. Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra “a” do art. 101, III, da Constituição Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1964]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula400/false>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1980. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm). Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4.478/AP**. Relator: Ministro Ayres Britto, Redator do Acórdão: Ministro Luiz Fux, DJe 30 nov. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1595323>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AI 836.059/RS**. Relator: Ministra Cármen Lúcia, DJe 13 jun. 2014. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=235484719&ext=.pdf>.

Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4.093/SP**. Relator: Ministra Rosa Weber, DJe 17 out. 2014b. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=268999411&ext=.pdf>.

Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4.954/AC**. Relator: Ministro Marco Aurélio, DJe 30 out. 2014c. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=272724374&ext=.pdf>.

Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso

em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **ARE 805.715/PE**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DJe 27 mar. 2015b. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15322777119&ext=.pdf>.

Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **ACO 2.550 AgR/RJ**. Relator: Ministro Luiz Fux, DJe 17 maio 2018a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14829282>.

Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **ACO 2.536/RJ**. Relator: Ministro Luiz Fux, DJe 22 out. 2018b. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO2536mediacao.pdf>.

Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4.874/DF**. Relator: Ministra Rosa Weber, DJe 1 fev. 2019a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339416790&ext=.pdf>.

Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **RE 1.083.955 AgR/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, julgamento em 28 maio 2019, DJe 17 jun. 2019b. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340341922&ext=.pdf>.

Acesso em: 2 de out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4.512/MS**. Relator: Ministra Cármen Lúcia, DJe 17 jun. 2019c. Disponível em:



<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750114863>.

Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.848/2019, 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **SL 722 AgR**. Relator: Ministro Dias Toffoli (Presidente), julgamento em 25 out. 2019, DJe 21 nov. 2019e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751428947>.

Acesso em 20 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.456/RS**. Relator: Ministro Luiz Fux, DJe 12 maio 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752620308>.

Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.072/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DJe 17 ago. 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344016177&ext=.pdf>.

Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.543/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, DJe 26 ago. 2020c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344168708&ext=.pdf>.

Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 1.074.418 AgR/RS**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 4 set. 2020d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344303840&ext=.pdf>.

Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **STP 173 AgR/MA**. Relator: Ministro Presidente, DJe 21 out. 2020e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754162648>.

Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.374/PA**. Relator: Ministro Roberto Barroso, DJe 12 mar. 2021a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345890127&ext=.pdf>.

Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.942/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão Ministro Luiz Fux, Julgamento em 13 out. 2020, DJe 8

fev. 2021b. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345584596&ext=.pdf>.  
 Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 6.696/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão Ministro Roberto Barroso, DJe 13 dez. 2021c. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=75866636>.  
 Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.779/DF**. Relator: Ministro Nunes Marques, Redator do acórdão Ministro Edson Fachin, DJe 23 fev. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349812129&ext=.pdf>.  
 Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.399/SP**. Relator: Ministro Roberto Barroso, DJe 7 dez. 2022b. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355190128&ext=.pdf>.  
 Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 1.303.441/RS**. Decisão monocrática. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 28 out. 2022, DJE nº 220, divulgado em 03 nov. 2022c. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354511215&ext=.pdf>.  
 Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 7.031**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgamento 8 ago 2022, DJe 16 ago 2022d. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762275440>.  
 Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADPF 887/DF**. Relator: Ministro Nunes Marques, DJe 21 ago. 2023a. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769949324>.  
 Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 1.303.441/RS**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento 18 abr. 2023, DJe 05 maio 2023b. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357768268&ext=.pdf>.  
 Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ARE 1.423.084/RJ**. Relator: Ministra Rosa Weber, DJe 25 ago. 2023c. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360434515&ext=.pdf>.  
 Acesso em: 11 de out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 1.428.139/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DJe 12 set. 2023d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360881532&ext=.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.679/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, DJe 18 out. 2023e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362009284&ext=.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **STP 776/AM**. Relator: Ministro Luiz Roberto Barroso, DJe 6 dez. 2023f. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363441709&ext=.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5. 549/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, DJe 1º jun. 2023g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768157260>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 5.361/DF**. Relator: Ministro Nunes Marques, DJe 24 jan. 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364037745&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **STP 853/DF**. Relator: Ministro Presidente, DJe 21 mar. 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775470288>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRECHER, Jeffrey W. Supreme Court upholds agency-deference under auer, but weakened doctrine emerges. *In*: JACKSON Lewis P.C. Estados Unidos, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jacksonlewis.com/insights/us-supreme-court-upholds-agency-deference-under-auer-weakened-doctrine-emerges>. Acesso em: dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998 (edição reimpressa em 2001, com tradução dos textos por Carolina Andrade).

BRUNA, Sérgio Varella. **Agências reguladoras**: poder normativo, consulta pública, revisão judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A necessidade de uma postura judicial de deferência aos atos regulatórios. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; PEREIRA, Anna Carolina Migueis; LISBOA, Letícia Lobato Anicet (coords.). **Regulação e Infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 291-311.

CAPOZZI III, Louis J. In defense of the major questions doctrine. **Notre Dame Law Review**, Washington, DC, v. 100, 27 fev. 2024. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4741118](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4741118). Acesso em: 15 ago. 2025.

CARVALHO, Ricardo Lemos Maia L. de. As agências de regulação norte-americanas e sua transposição para os países da *civil law*. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 379–392.

CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. Introdução. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2020. v. 1, p. 23-35. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7intr>. Disponível em: 201216\_lv\_reformas\_do\_estado\_introducao.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FARBER, Daniel. **The Major Question Doctrine, Nondelegation, and Presidential Power**. Yale Journal on Regulation – Notice & Comment, 2 nov. 2022. Disponível em: <The Major Question Doctrine, Nondelegation, and Presidential Power>. Acesso em: 24 dez. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

FERREIRA, Matheus Belém. **Uma teoria da deferência**: bases conceituais, justificativas e a sua aplicabilidade ao controle judicial da administração pública. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/b3505837-8d7e-4a10-8b0e-0b64b3989015/content>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GIVATI, Yehonatan; STEPHENSON, Matthew C. Judicial deference to inconsistent agency statutory interpretations. **Journal of Legal Studies**, v. 40, n. 1, 3, p. 85-113, 2011. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/jls/vol40/iss1/3>. Acesso em: 15 jun. 2024.

GROSTEN, Julio. **Autoconexão judicial e jurisdição constitucional**. São Paulo: Almedina, 2021.

GUERRA, Sérgio. **Agências reguladoras**: da organização administrativa piramidal à governança em rede. Belo Horizonte: Fórum, 2012; 2. ed. rev., ampl. e atual., 2021.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, Regulação e Reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 231-237.

GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira por agências: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano?. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Teoria do estado regulador**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 14-106.

HART, H. L. A. Discretion. **Harvard Law Review**, v. 127, p. 652-665, 2013. Disponível em: <https://philarchive.org/rec/HARD-20>. Acesso em: 15 out. 2025.

HORWITZ, Paul. Three faces of deference. **Notre Dame Law Review**, v. 83, i. 3, 2008, p. 1062-1146. Disponível em: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol83/iss3/3/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da Lindb – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 63-92, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77650. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650>. Acesso em: 27 out. 2025.

JORDÃO, Eduardo. **Controle judicial de uma administração pública complexa**: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Malheiros, 2016a.

JORDÃO, Eduardo. Entre o prêt-à-porter e a alta costura: procedimentos de determinação da intensidade do controle judicial no direito comparado. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 14, n. 52, p. 9-43, jan./mar. 2016b.

JORDÃO, Eduardo. O que significa deferência? Sabemos o significado de uma das palavras da moda do novo direito administrativo? In: **JOTA**, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/o-que-significa->

deferencia<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/o-que-significa-deferencia-2806202228062022>. Acesso em: 7 jul. 2022.

JORDÃO, Eduardo; CABRAL JUNIOR, Renato Toledo. A teoria da deferência e a prática judicial: um estudo empírico sobre o controle do TJRJ à AGENERSA. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 537-573, jul./dez. 2018.

JORDÃO, Eduardo Ferreira; REIS, Vinícius Cardoso; CABRAL JÚNIOR, Renato Toledo. O controle das agências reguladoras federais no STF como instância recursal: um estudo empírico. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 122-155, jan./abr. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i1.27258. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1rSByWvx2EZWqFMPoOg2GkorryGdDVA-o/view>. Acesso em: 7 set. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

KING, Jeff A. Institutional Approaches to Judicial Restraint. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 28, n. 3, p. 409-441, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1260602>. Acesso em 14 out. 2024.

KLEIN, Julian. **West Virginia's Major Questions: Agency Deference, Nondelegation, and the EPA**. St. John's Law Review, v. 98, n. 4, p. [nota], 2025. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol98/iss4/8/>. Acesso em: 24 dez. 2025.

LARA, Fabiano Teodoro; RODRIGUES, Daniel dos Santos. **A deferência do STF à administração pública no Brasil constitui um problema? Causas e sintomas da insatisfação ao comportamento deferente**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 128, p. 423–463, jan./jun. 2024. DOI: 10.9732/2024.V128.1107.

LAWSON, Gary; SEIDMAN, Guy I. **Deference: the legal concept and the legal practice**. Oxford University Press, 2020.

MARQUES NETO, F. de A.; PALMA, J. B. de; REHEM, D.; MERLOTTO, N.; GABRIEL, Y. Reputação institucional e o controle das agências reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 278, n. 2, p. 37-70, 2019. DOI: 10.12660/rda.v278.2019.80048. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80048>. Acesso em: 12 out. 2025.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **Ativismo judicial e princípio da deferência à administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216251>. Acesso em: 15 jul. 2025.

MELLO, Alberto de. A judicialização e a vedação ao *non liquet* no Brasil. In: INSTITUTO de Direito Real, Rio de Janeiro, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/a-judicializacao-e-a-vedacao-ao-non-liquet-no-brasil>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MENDONÇA, Fabiano. **Agências Reguladoras**: a regulação econômica na atual ordem constitucional brasileira. Natal: CreateSpace, 2015.

MIRANDA, Lara Caroline. **Entre a deferência judicial e a intervenção nas políticas públicas**: práticas decisórias do Superior Tribunal de Justiça no enfrentamento à Covid-19. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de mestrado profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas, Universidade de Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/52749/1/LaraCarolineMiranda DISSERT.pdf>. Acesso em 15 fev. 2023.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999; 2. ed., 2004.

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

NUNES, Edson. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político-institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

NUNES, Ricardo Dutra. A jurisprudência norte-americana sobre o controle judicial dos atos regulatórios e o princípio da deferência. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 383-406.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal**: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PEDROLLO, G. F. O Caso Chevron: controle judicial do poder regulamentar das agências no direito estadunidense. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 2, n. 13, 2011. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1692>. Acesso em: 16 out. 2025.

ROUSSEAU, Dominique. Deferência jurisdicional, um comportamento contrário à qualidade democrática de uma sociedade. Tradução de Isabelle Oglouyan de Campos e Lívia Gil Guimarães. Revisão da tradução: Renata Rodrigues Praxedes. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n.2, p. 67-89, jul./dez. 2024. DOI:

<https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a429>. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/429>. Acesso em: 30 nov. 2025.

SCALIA, Antonin. Judicial deference to administrative interpretations of law. **Duke Law Journal**, v. 1989, jun. n. 3, p. 511-521, 1989. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3075&context=dlj>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SHECAIRA, Cibele Cristina Baldassa Muiniz. A competência das agências reguladoras nos EUA. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 419-435.

SILVEIRA, Phillipe Lopes. **O controle judicial das agências reguladoras: um diálogo necessário com a experiência dos Estados Unidos da América**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SMOLENAARS, Claudine Costa; MARTINI, Sandra Regina;. Tomada de decisões públicas autoritárias na regulação estatal brasileira e a virada de chave para um novo modelo regulatório: o exemplo do Inmetro. In: PORTO, Antônio José Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha; GOMES, Lucas Thevenard (org.). **Pensando o direito da regulação à luz da teoria da decisão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. p. 153-194.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed., rev. e ampl., 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNSTEIN, Cass. R. **One case at a time: judicial minimalism on the Supreme Court**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMULE, Adrian. **Lei e Leviatã: resgatando o Estado Administrativo**. São Paulo: Contracorrente, 2021.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss4/2>. Acesso em: 15 mar. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Chevron está superado: isso é importante para o Brasil?. In: **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-11/chevron-esta-superado-isso-e-importante-para-o-brasil/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão, STRECK, Lenio e NERY JUNIOR, Nelson. (orgs.). **Crise dos poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 931-947.



VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr., de 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação**: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum administrativo**: direito público, Belo Horizonte, v. 7, n. 82, dez. 2007.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. Juízes deferentes?. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais RBEC**, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, abr./jun. 2012.

VERMEULE, Adrian. Judicial review and institutional choice. **William & Mary Law Review**, v. 43, i. 4, p. 1557-1567, 2002. Disponível em: <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1475&context=wmlr>. Acesso em: 28 jun. 2023.

ZHU, Guobin. Deference to the administration in judicial review: comparative perspectives. *In*: ZHU, G. (eds). **Deference to the administration in judicial review**. *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*, v. 39, 22 dez. 2019. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-31539-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-31539-9_1). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3611549>. Acesso em: 15 ago. 2025.



## ANEXO I

Base de dados bruta<sup>47</sup>

A) Houve participação formal da agência no processo (variável III)?

B) O cerne da controvérsia se insere na esfera técnico-regulatória setorial de alguma das 15 agências selecionadas (variável IV)?

C) Este processo será incluído na base de dados líquida?

| Processo      | A                            | B  | C   | Razão para exclusão da base de dados líquida                    |
|---------------|------------------------------|--|-----|---|
| ACO 2.991     | não                          | Não – sobre (in)observância dos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal para inscrições de entes federados em cadastro de inadimplentes (tais como CAUC/SIAFI)   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ACO 2.550     | sim (nas aud. públicas)      | Sim – sobre Resolução 1.309/2014 da ANA  | sim |   |
| ACO 2.536     | sim (nas aud. públicas)      | Sim – sobre Resolução 1.309/2014 da ANA  | sim |   |
| ACO 2.625     | sim (requerida)              | Sim – sobre autuações aplicadas pela ANAC ao Estado de Santa Catarina  | sim |   |
| AI 850.608    | sim (requerida)              | Não – sobre contratação de servidores e concurso público da ANAC e aplicação do princípio da vinculação ao edital  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RE 1.074.418  | sim (requerida)              | Sim – Concessionária de rodovia cobra retribuição pecuniária de concessionária de telefonia pela utilização de faixas de domínio público em rodovias para instalação de equipamentos de telecomunicação. A cobrança estava pautada em cláusulas do contrato de concessão que a ANTT supervisionava.                      | sim |   |
| RE 889.095    | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre cobrança, por ente público, de taxa de concessionária de energia pela utilização de faixas de domínio público em rodovias para instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica. A ANEEL posicionou-se contra a cobrança.  | sim |   |
| ADI 6.482     | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre cobrança, por ente público, de taxa de concessionária de telefonia pela utilização de faixas de domínio público em rodovias para instalação de equipamentos de telecomunicações. A Anatel posicionou-se contra a cobrança.   | sim |   |
| ARE 1.102.966 | sim (requerida)              | Sim – sobre determinação do Tribunal de origem de reabertura/instalação de postos físicos de atendimento ao consumidor de telefonia fixa, substituídos por <i>call centers</i> , matéria regulada pela Anatel. O mérito não foi julgado e o ARE foi desprovido por se tratar de ofensa indireta ao texto constitucional. | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |

<sup>47</sup> A base de dados bruta com mais informações sobre cada processo está disponível em sua integralidade no [link: Base de dados bruta](#).

|                  |                                 |   |     |   |
|------------------|---------------------------------|---|-----|---|
| RE<br>1.053.574  | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre necessidade de LC para regular o repasse de PIS/CONFINS nas faturas de telefonia. A Anatel defende um modelo regulatório do setor de tarifas líquidas de tributos, defendendo que a metodologia adotada não prejudica o consumidor.   | sim |   |
| RE<br>1.039.237  | não                             | Sim – sobre necessidade de LC para regular o repasse de PIS/CONFINS nas faturas de telefonia, matéria regulada pela Anatel. No caso, o mérito não foi julgado e foi determinada baixa à origem para aplicação de entendimento fixado em repercussão geral.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RE<br>910.570    | sim<br>(requerida)              | Sim – sobre fiscalização e regulamentação de rádios comunitárias clandestinas, matéria de competência da Anatel. No caso, foi negado seguimento ao recurso por impossibilidade de controle difuso de ACP porquanto a alegação de inconstitucionalidade se consubstancia no pedido principal da causa  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RCL<br>19.541    | sim<br>(reclamada)              | Sim – Sobre determinação da Anatel que, constatando falta de autorização para uso de radiofrequência, promoveu a interrupção de atividades de uma rádio mediante busca e apreensão e lacre de transmissor de FM. No caso, o mérito não foi conhecido por ausência de aderência estrita, requisito processual necessário em sede de RCL.   | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RCL 16.265       | sim<br>(autora)                 | Sim – sobre declaração pelo TRF1 da nulidade de acordo entre Anatel e operadoras de telefonia, por julgar nulas cláusulas contratuais que permitiam perda de créditos adquiridos por usuários da telefonia móvel celular. No caso, foi negado seguimento a reclamação com fundamento da ausência de usurpação da competência do STF, de ofensa à autoridade de suas decisões, ou contrariedade a Súmula Vinculante. | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RE<br>664.206    | sim<br>(requerida)              | Sim – sobre ato da Anatel que, após fiscalização, suspendeu funcionamento de emissora de radiodifusão incorporada ao patrimônio estadual. No caso foi declarada a incompetência do STF, determinando a devolução dos autos ao TRF da 1ª Região, sem análise do mérito.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RCL<br>12.561    | sim<br>(interessada)            | Não – sobre se, no caso concreto, provas dos autos quanto à omissão fiscalizatória da Administração a fim de decidir sobre atribuição de responsabilidade subsidiária à Administração Pública em contratos de terceirização.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RE<br>1.436.597  | sim<br>(recorrente)             | Sim – sobre política pública da Ancine que, com base na IN 117/2014, obrigava os exibidores cinematográficos ao limite de 30% de salas para lançamento simultâneo de filmes (cota de tela).   | sim |   |
| ARE<br>1.427.945 | sim<br>(recorrente)             | Sim – sobre política pública da Ancine que, com base na IN 117/2014, obrigava os exibidores cinematográficos ao limite de 30% de salas para lançamento simultâneo de filmes (cota de tela). No caso, foi negado seguimento ao RE sem julgamento do mérito com fundamento no óbice “ofensa é reflexa”.   | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| ARE<br>1.304.043 | sim<br>(requerida)              | Sim – sobre a legalidade e constitucionalidade da incidência da Condecine em atividades de radiodifusão. A Ancine defendeu a legalidade da cobrança.  | sim |   |
| SS 5.116         | sim<br>(autora)                 | Sim – sobre a legalidade e constitucionalidade da incidência da Condecine em atividades de radiodifusão. A Ancine defendeu a legalidade da cobrança.  | sim |   |
| RE<br>700.160    | sim<br>(requerida)              | Sim – sobre a legalidade e constitucionalidade da incidência da Condecine em atividades de radiodifusão. A Ancine defendeu a legalidade da cobrança.  | sim |   |
| ARE<br>1.513.758 | sim<br>(agravada)               | Sim – sobre Resolução nº 456/2000 da ANEEL. No caso, o STF entendeu estar configurado controle abstrato de constitucionalidade em sede de ACP e não julgou o mérito.  | não |   |

|               |                              |  |     |   |
|---------------|------------------------------|--|-----|---|
| ARE 1.528.150 | sim (agravada)               | Sim – sobre a cobrança da COSIP em códigos de barras juntamente com a tarifa de energia. A ANEEL defendia a constitucionalidade da cobrança conjunta da COSIP com a fatura de energia elétrica, inclusive em código de barras único.   | sim |   |
| STP 853       | sim (agravada)               | Sim – sobre política tarifária adotada pela ANEEL no sentido da cobrança de CDE nas tarifas de energia elétrica  | sim |   |
| ARE 1.271.942 | sim (intimada)               | Sim – sobre expansão do setor energético nos empreendimentos na Bacia do Alto Paraguai e aos impactos cumulativos de usinas hidrelétricas, envolvendo a atuação técnico-regulatória da ANEEL e sua interação com os órgãos ambientais. No caso, o STF não conheceu do recurso, nos termos da Súmula 735.   | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| ADC 60        | sim (agravada)               | Sim – sobre Resolução Normativa 414/2010 da ANEEL. No caso, o mérito não foi julgado por se tratar de matéria infraconstitucional, cujo conhecimento é inviável em sede de controle abstrato de constitucionalidade  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RE 990.115    | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre a inclusão do valor da subvenção econômica prevista em lei na base de cálculo do ICMS devido pelas concessionárias de energia elétrica. Não houve o julgamento do mérito pois o STF limitou-se a reconhecer a repercussão geral da matéria   | não | Ausência de acórdão de mérito até a data da colheita dos dados. |
| ADI 5.489     | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre a competência estadual para instituir a TFGE, taxa cobrada pelo exercício de atividade de geração, transmissão e ou distribuição de energia. A ANEEL sustentou a legalidade da cobrança e negou haver interferência indevida na regulação técnica do setor.  | sim |   |
| ARE 931.989   | sim (agravada)               | Sim – sobre a metodologia utilizada pela ANEEL para apurar o Fator de Disponibilidade (FID) de usina hidrelétrica. No caso, o mérito não foi apreciado e os autos foram devolvidos à origem.   | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| ADI 5.374     | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre lei estadual que institui TFRH. A ANEEL sustentou que a lei estadual invade competência da União para legislar e fiscalizar a atividade de utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica.   | sim |   |
| ARE 886.753   | sim (agravante)              | Sim – sobre cobrança em um mesmo código de barras do consumo mensal e de COSIP. No caso, o STF não conheceu do RE em razão da necessidade de análise de legislação infraconstitucional e do reexame dos fatos.   | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| ARE 873.985   | sim (agravante)              | Não – sobre valor da causa atribuído em ação em que se discute a Resolução 493/2002 da ANEEL.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RE 828.609    | sim (agravada)               | Sim – sobre a natureza dos encargos atinentes à tarifa de energia elétrica. No caso, o RE teve seu seguimento negado por ausência de prequestionamento.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| SL 722        | sim (autora)                 | Sim – sobre obras de usina hidrelétrica UHE Teles Pires. A ANEEL defendia a manutenção da construção da usina, sob pena da suspensão do licenciamento das obras afetar o planejamento de expansão de energia.  | sim |   |
| SS 4.633      | sim (autora)                 | Sim – sobre o direito à fruição econômica de incentivo fiscal anulado pelo método de cálculo tarifário estabelecido pela Resolução 457/2011 da ANEEL. A ANEEL pretendia o fim do incentivo fiscal que obrigava as empresas ao gerenciamento eficiente de seus custos e à redução das tarifas, finalidade que buscava atingir a regulação do setor pela modicidade tarifária. | sim |   |

|               |                            |   |     |   |
|---------------|----------------------------|---|-----|---|
| ARE 1.413.255 | sim (recorrente)           | Sim – sobre multa aplicada pela ANP com base em portaria. A discussão envolve a legalidade da Portaria e a jurisprudência do STF sobre a recepção do Decreto-Lei nº 395, de 1938. A ANP defende a validade da multa e sustenta a recepção do Decreto-Lei.                         | sim |   |
| ADI 7.031     | sim (agravada)             | Sim – sobre a Resolução 790/2019 da ANP, que obrigava os agentes econômicos a contratar laboratórios para análises físico-químicas de amostras de combustíveis. A agência sustentava a validade do ato normativo.   | sim |   |
| ADPF 887      | sim (amicus curiae)        | Sim – sobre resolução e portaria interministerial que criava procedimento alternativo à avaliação ambiental de área sedimentar. A ANP defendeu a constitucionalidade desse novo procedimento.   | sim |   |
| ADPF 825      | sim (interessada)          | Sim – sobre resolução e portaria interministerial que criava procedimento alternativo à avaliação ambiental de área sedimentar. A ANP defendeu a constitucionalidade desse novo procedimento.   | sim |   |
| RE 1.304.836  | sim (agravante)            | Sim – sobre a alteração por lei dos critérios de distribuição de <i>royalties</i> de gás natural. O STF, em atendimento a pedido da ANP, sobrestou os autos para aguardar definição da questão em sede de repercussão geral.  | não | Sem julgamento do mérito por sobrestamento dos autos até a data da colheita dos dados |
| ADI 6.580     | sim (amicus curiae)        | Sim – sobre lei estadual que proibia o abastecimento de veículos fora de estabelecimento comercial autorizado. A ANP defendeu a inconstitucionalidade da lei.   | sim |   |
| ARE 1.246.260 | sim (recorrente /agravada) | Sim – sobre multa aplicada pela ANP com base em Portaria Ministerial. A ANP defendeu a legalidade do auto de infração fundamentado na Portaria DNC 27/96, editada com base no Decreto-Lei nº 395/38, que foi recepcionado como lei ordinária pela Constituição.                   | sim |   |
| RE 1.129.595  | sim (recorrente /agravada) | Sim – sobre multa aplicada pela ANP com base em Portaria Ministerial. A ANP defendeu a legalidade do auto de infração fundamentado na Portaria DNC 27/96, editada com base no Decreto-Lei nº 395/38, que foi recepcionado como lei ordinária pela Constituição.                   | sim |   |
| ARE 1.046.163 | sim (recorrente /agravada) | Sim – sobre multa aplicada pela ANP com base em Portaria Ministerial. A ANP defendeu a legalidade do auto de infração fundamentado na Portaria DNC 27/96, editada com base no Decreto-Lei nº 395/38, que foi recepcionado como lei ordinária pela Constituição.                   | sim |   |
| ARE 1.039.542 | sim (recorrente /agravada) | Sim – sobre multa aplicada pela ANP com base em Portaria Ministerial. A ANP defendeu a legalidade do auto de infração fundamentado na Portaria DNC 27/96, editada com base no Decreto-Lei nº 395/38, que foi recepcionado como lei ordinária pela Constituição.                   | sim |   |
| RE 919.032    | sim (recorrente /agravada) | Sim – sobre multa aplicada pela ANP com base em Portaria Ministerial. A ANP defendeu a legalidade do auto de infração fundamentado na Portaria DNC 27/96, editada com base no Decreto-Lei nº 395/38, que foi recepcionado como lei ordinária pela Constituição.                   | sim |   |
| ADPF 990      | Sim (interessada/intimada) | Sim – sobre extensão das coberturas dos planos de saúde, notadamente sobre seu caráter taxativo e seu procedimento de atualização. Envolve a competência da ANS para regular a matéria. A ANS defendeu a constitucionalidade dos dispositivos legais e de sua Resolução 465/2021. | sim |   |
| ADI 7.193     | Sim (interessada/intimada) | Sim – sobre extensão das coberturas dos planos de saúde, notadamente sobre seu caráter taxativo e seu procedimento de atualização. Envolve a competência da ANS para regular a matéria. A ANS defendeu a constitucionalidade dos dispositivos legais e de sua Resolução 465/2021. | sim |   |

|               |                               |   |     |   |
|---------------|-------------------------------|---|-----|---|
| ADI 7.183     | Sim<br>(interessada/intimada) | Sim – sobre extensão das coberturas dos planos de saúde, notadamente sobre seu caráter taxativo e seu procedimento de atualização. Envolve a competência da ANS para regular a matéria. A ANS defendeu a constitucionalidade dos dispositivos legais e de sua Resolução 465/2021.   | sim |   |
| ARE 1.375.442 | sim<br>(agravante)            | Sim – sobre o termo inicial da licença-maternidade para servidora pública em caso de parto prematuro e internação do recém-nascido. A ANS defendeu que a data estabelecida no julgamento da ADI 6.327 se aplicava apenas aos trabalhadores submetidos ao regime da CLT.   | sim |   |
| ADI 6.538     | sim<br>(amicus curiae)        | Sim – sobre lei estadual que proibia a interrupção de contratos de plano de saúde por inadimplência durante a pandemia de COVID-19, permitindo o pagamento posterior. A ANS defendia a inconstitucionalidade da lei por invasão de competência da União para estabelecer normas sobre contratos de seguros e planos de saúde. | sim |   |
| ADI 6.491     | sim<br>(amicus curiae)        | Sim – sobre lei estadual que proibia a interrupção de contratos de plano de saúde por inadimplência durante a pandemia de COVID-19, permitindo o pagamento posterior. A ANS defendia a inconstitucionalidade da lei por invasão de competência da União para estabelecer normas sobre contratos de seguros e planos de saúde. | sim |   |
| ADI 6.486     | sim<br>(amicus curiae)        | Sim – sobre lei estadual que proibia a interrupção de contratos de plano de saúde por inadimplência durante a pandemia de COVID-19, permitindo o pagamento posterior. A ANS defendia a inconstitucionalidade da lei por invasão de competência da União para estabelecer normas sobre contratos de seguros e planos de saúde. | sim |   |
| RE 679.645    | sim<br>(agravada)             | Não – sobre a acumulação de proventos por servidora da ANS com aposentadoria no Banco do Brasil.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ARE 1.423.084 | sim<br>(recorrida)            | Sim – sobre multas aplicadas pela ANTT e a validade das Resoluções 442/2004 e 3075/2009 da ANTT.  | sim |   |
| RE 1.303.441  | sim<br>(recorrida)            | Sim – sobre a responsabilidade pela manutenção de linha férrea e a aplicação de multas pela ANTT.   | sim |   |
| ADI 5.549     | sim<br>(amicus curiae)        | Sim – sobre alteração do regime de outorga para o transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, matéria regulada pela ANTT.  | sim |   |
| ADI 6.270     | sim<br>(amicus curiae)        | Sim – sobre alteração do regime de outorga para o transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, matéria regulada pela ANTT.  | sim |   |
| ARE 805.715   | sim<br>(agravante)            | Sim – sobre alteração do regime de outorga para o transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, matéria regulada pela ANTT.  | sim |   |
| AI 836.059    | sim<br>(agravada)             | Sim – sobre alteração do regime de outorga para o transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, matéria regulada pela ANTT.  | sim |   |
| STA 811       | sim<br>(autora)               | Sim – sobre a transferência de custos de atividades estranhas ao contrato de concessão para os usuários de rodovia. A ANTT defendeu a validade dessa transferência pois a ampliação das obrigações da concessionária implica a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.                      | sim |   |
| ARE 1.475.040 | sim<br>(agravada)             | Sim – sobre Taxa de Fiscalização Sanitária (TFS) da Anvisa no exercício regular do poder de polícia no controle do comércio farmacêutico (controle sanitário).  | sim |   |
| ARE 1.428.139 | sim<br>(agravante)            | Sim – sobre a inclusão de informações específicas nos rótulos de alimentos sobre a presença do corante amarelo. A Anvisa defendeu a desnecessidade dessa  | sim |   |



|              |                     |   |     |   |
|--------------|---------------------|---|-----|---|
|              |                     | inclusão com base em estudos técnicos que concluíram pela segurança da ingestão do corante, o que justificava a exigência pela Resolução nº 342/2002 de simples menção do corante na lista de ingredientes.   |     |   |
| STP 173      | sim<br>(agravada)   | Sim – sobre a instalação de barreiras sanitárias em aeroportos durante a pandemia de COVID-19 por Estado-membro de forma dissociada de ações coordenadas pela Anvisa.   | sim |   |
| ADI 5.543    | sim<br>(intimada)   | Sim – sobre Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 34/2014 da Anvisa.  | sim |   |
| RE 876.500   | sim<br>(agravada)   | Não – sobre gratificação de servidor e a existência de direito adquirido a regime jurídico.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ARE 770.034  | sim<br>(agravada)   | Não – sobre transformação de cargos de servidores da Anvisa.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RE 632.636   | sim<br>(agravante)  | Sim – sobre a possibilidade de enviar material genético de sua prole para administração de empresa estrangeira, sem que a Anvisa possa exercer o controle do manuseio e utilização do material genético. No caso, o STF não conheceu do mérito por ausência de demonstração de repercussão geral no RE.                     | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RE 1.445.162 | sim<br>(recorrente) | Sim – sobre o índice aplicável para correção monetária do saldo devedor dos contratos de financiamento agrícola, denominados cédulas de crédito rural. O BACEN é litisconsorte passivo juntamente com a União. No caso o mérito ainda não foi julgado, havendo apenas decisão que reconhece a repercussão geral da matéria. | não | Sem julgamento do mérito até a data da colheita dos dados.      |
| RCL 46.278   | sim<br>(agravante)  | Não – sobre responsabilidade do BACEN por inadimplência de contratado no pagamento de encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, discutindo-se a possibilidade de transferência à administração pública a responsabilidade por seu pagamento.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RCL 40.384   | sim<br>(agravante)  | Não – sobre responsabilidade subsidiária da Administração Pública (BACEN) em contratos de terceirização.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RCL 12.017   | sim<br>(agravante)  | Não – sobre responsabilidade subsidiária da Administração Pública (BACEN) em contratos de terceirização.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RCL 42.676   | sim<br>(agravante)  | Não – sobre responsabilidade subsidiária da Administração Pública (BACEN) em contratos de terceirização.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RE 1.279.249 | sim<br>(intimado)   | Não – Sobre bloqueio de contas do Estado em face de execução movida por empregados e servidores públicos. O STF manteve decisão que revogou os efeitos dos atos decisórios do juízo incompetente, sem adentrar no mérito da causa, por não ser o recurso extraordinário a via adequada para tanto.                          | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| CC 8.135     | sim<br>(embargado)  | Não – sobre alienação de bem por instituição financeira sob intervenção do BACEN. No caso, o mérito não foi conhecido diante da inexistência de situação apta a instaurar a competência originária do STF.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| RE 1.237.758 | sim<br>(agravado)   | Sim – trata da análise de legislação relativa à estruturação e competências do BACEN.   | sim |   |
| RE 1.014.120 | sim<br>(agravante)  | Sim – sobre penalidade imposta pelo BACEN no exercício de seu poder de polícia. No caso, o mérito não foi conhecido com fundamento na necessidade de revisitar legislação infraconstitucional, de revolver provas e na aplicação da Súmula 636 do STF.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |



|            |                                 |  |     |   |
|------------|---------------------------------|--|-----|---|
| RMS 34.457 | sim<br>(agravante)              | Não – sobre nomeação de candidato em concurso público do BACEN. O STF decidiu que a legitimidade passiva é do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual a competência originária para processar e julgar <i>writ</i> é do STJ.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RMS 34.452 | sim<br>(agravante)              | Não – sobre nomeação de candidato em concurso público do BACEN. O STF decidiu que a legitimidade passiva é do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual a competência originária para processar e julgar <i>writ</i> é do STJ.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RMS 34.451 | sim<br>(agravante)              | Não – sobre nomeação de candidato em concurso público do BACEN. O STF decidiu que a legitimidade passiva é do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual a competência originária para processar e julgar <i>writ</i> é do STJ.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RMS 34.362 | sim<br>(agravante)              | Não – sobre nomeação de candidato em concurso público do BACEN. O STF decidiu que a legitimidade passiva é do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual a competência originária para processar e julgar <i>writ</i> é do STJ.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RMS 34.075 | sim<br>(agravante)              | Não – sobre nomeação de candidato em concurso público do BACEN. O STF decidiu que a legitimidade passiva é do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual a competência originária para processar e julgar <i>writ</i> é do STJ.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RMS 34.284 | sim<br>(agravante)              | Não – sobre nomeação de candidato em concurso público do BACEN. O STF decidiu que a legitimidade passiva é do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual a competência originária para processar e julgar <i>writ</i> é do STJ.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 405   | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre decisões judiciais que determinam expropriação de recursos do Estado, que recaíam inclusive sobre verbas com vinculação orçamentária específica, valores de terceiros ou constitucionalmente destinados aos Municípios. O BACEN, depositário das disponibilidades de caixa da União, alega que é operacionalmente impossível realizar bloqueios ou remanejamentos de recursos específicos de determinado órgão ou entidade pois não tem acesso aos saldos individuais de cada órgão ou entidade pública na Conta Única do Tesouro Nacional. Sustenta que decisões desse tipo acarretam graves consequências para a gestão fiscal e orçamentária do país, além de configurarem violação de preceitos constitucionais. | sim |   |
| ADI 5.616  | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |   |
| ADI 5.476  | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |   |
| ADI 5.463  | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre LC federal que regulamenta a transferência de depósitos judiciais para a conta única dos Estados, DF e Municípios, desde que esses entes federativos sejam parte nos processos. O BACEN  | sim |   |

|           |                                 |   |     |  |
|-----------|---------------------------------|---|-----|--|
|           |                                 | ressaltou que a lei federal foi mais cautelosa que as leis estaduais que tratavam do mesmo assunto.   |     |  |
| ADI 5.455 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |
| ADI 5.456 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |
| ADI 5.080 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |
| ADI 5.459 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |
| ADI 5.457 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |
| ADI 5.414 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |
| ADI 5.397 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |  |

|           |                                 |  |     |  |
|-----------|---------------------------------|--|-----|--|
| ADPF 437  | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre bloqueios e penhora de verbas públicas em contas do Estado para satisfazer débitos da EMATERCE. O BACEN afirmou que as decisões judiciais que determinavam o bloqueio, sequestro e penhora de verbas públicas para o pagamento de dívidas trabalhistas da EMATERCE deveria se submeter ao regime de precatórios e que, como mero depositário das disponibilidades de caixa da União (Conta Única do Tesouro Nacional), não consegue fazer bloqueios de verbas específicas de entes estatais. | sim |  |
| ADI 5.409 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |  |
| ADI 5.353 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |  |
| ADI 5.365 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |  |
| ADI 5.361 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |  |
| ADI 5.099 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  | sim |  |
| ADI 5.679 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre a constitucionalidade da EC 94/2016 que permitia a utilização por Estados e Municípios de depósitos judiciais para pagamento de precatórios. O BACEN externou suas preocupações quanto aos riscos dessas operações ao sistema financeiro.  | sim |  |
| ADI 5.072 | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da   | sim |  |

|             |                                 |   |     |   |
|-------------|---------------------------------|---|-----|---|
|             |                                 | União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional.  |     |   |
| ADI 6.660   | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |   |
| ADI 5.392   | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que obrigavam instituições financeiras e fundos de reserva a transferir recursos de depósitos judiciais para a conta dos respectivos entes federativos. O BACEN defendeu a inconstitucionalidade formal dessas leis com fundamento na invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil e disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional. | sim |   |
| ADI 5.755   | não                             | Não – sobre lei que previa o cancelamento automático de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs) federais não sacados em até dois anos, com a transferência automática dos valores para a Conta Única do Tesouro Nacional. Envolve discussão sobre o Poder Judiciário e o regime de precatórios.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ADI 5.396   | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre lei estadual que criava um feriado que impedia o funcionamento dos estabelecimentos bancários no Estado. O BACEN defendia a inconstitucionalidade e argumentou que a lei introduz anomalias no funcionamento do sistema de pagamentos com efeitos em todo o mercado de crédito.   | sim |   |
| ADI 5.273   | não                             | Sim – sobre leis estaduais que estabeleciam regras para a inclusão e exclusão de nomes de consumidores em cadastros de proteção ao crédito. O BACEN defendeu a ineficácia das leis e argumentou que sua manutenção representaria um ônus financeiro para a sociedade em geral e prejudicaria o mercado de crédito. No caso, a ação não foi conhecida por ilegitimidade ativa da ABRAMGE.                                      | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| ADI 5.252   | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que estabeleciam regras para a inclusão e exclusão de nomes de consumidores em cadastros de proteção ao crédito. O BACEN defendeu a ineficácia das leis e argumentou que sua manutenção representaria um ônus financeiro para a sociedade em geral e prejudicaria o mercado de crédito.  | sim |   |
| ADI 5.224   | sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre leis estaduais que estabeleciam regras para a inclusão e exclusão de nomes de consumidores em cadastros de proteção ao crédito. O BACEN defendeu a ineficácia das leis e argumentou que sua manutenção representaria um ônus financeiro para a sociedade em geral e prejudicaria o mercado de crédito.  | sim |   |
| ARE 834.146 | sim<br>(agravada)               | Não – sobre ação de danos morais e materiais contra o BACEN. A discussão central era sobre prescrição e violação à cláusula de reserva de plenário ou à Súmula Vinculante nº 10.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| RE 819.132  | sim<br>(agravada)               | Não – sobre direitos e vantagens legais a servidores inativos do BACEN, aposentados antes de 31.12.1990.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ADI 5.022   | Sim<br>( <i>amicus curiae</i> ) | Não – discussão sobre LC estadual que permitia que servidores públicos estaduais cancelassem unilateralmente consignações em folha de pagamento relativas a empréstimos e financiamentos quando a   | não | Sem julgamento do mérito  |

|               |                              |   |     |   |
|---------------|------------------------------|---|-----|---|
|               |                              | instituição financeira estivesse em liquidação extrajudicial. BACEN defendeu a inconstitucionalidade. Ocorre que o STF ainda não decidiu a questão em litígio.  |     |   |
| ARE 736.547   | sim (agravante)              | Não – sobre reintegração de servidor público federal demitido do BACEN.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                             |
| ARE 1.316.369 | sim (agravante)              | Não – sobre o aproveitamento de provas ilícitas em processo que versa sobre punição pelo CADE pela prática de cartel.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                             |
| ADI 5.986     | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre lei estadual que estabelecia valores mínimos a serem pagos pelos planos de assistência odontológica aos cirurgiões-dentistas. O CADE defendeu que intervenção estatal na economia por meio do tabelamento de preços, pode gerar a mitigação da liberdade contratual, aumento de custos para o consumidor, redução da competitividade, diminuição de incentivos à inovação e queda da qualidade. | sim |   |
| ADPF 510      | sim (agravada)               | Sim – sobre a inclusão de cláusulas de confidencialidade em termos de compromisso de cessação de prática (TCC) firmados em processos administrativos do CADE. No caso, o mérito não foi conhecido por inadequação da via eleita.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual                       |
| RE 1.083.955  | sim (recorrido/ agravado)    | Sim – sobre condenação pelo CADE de empresa por prática lesiva à concorrência no mercado de combustíveis do Distrito Federal.   | sim |   |
| SL 1.259      | sim (intimado)               | Não – sobre afastamento cautelar de Prefeito por uso pessoal de veículo da Secretaria Municipal de Saúde. CADE atuou como intimado.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                             |
| RE 902.261    | sim (recorrente)             | Sim – sobre a validade da Instrução CVM 308/1999.   | sim |   |
| ADI 6.936     | sim ( <i>amicus curiae</i> ) | Sim – sobre lei federal que autoriza o BACEN a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados no exterior por fornecedor estrangeiro.   | sim |   |
| ADI 7.261     | não                          | Não – sobre a Resolução nº 23.714/2022 do TSE, que trata do combate à desinformação no processo eleitoral   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                             |
| RCL 537.58    | não                          | Sim – Sobre inclusão da União no polo passivo em ação sobre fornecimento de medicamento, registrado ou não na Anvisa. No caso, o processo foi sobrestado.   | não | Sem julgamento do mérito por sobrestamento dos autos até a data da colheita dos dados |
| Rcl 57.186    | não                          | Sim – Sobre inclusão da União no polo passivo em ação sobre fornecimento de medicamento, registrado ou não na Anvisa. No caso, o processo foi sobrestado.   | não | Sem julgamento do mérito por sobrestamento dos autos até a data da colheita dos dados |
| Rcl 61.192    | sim (reclamado/ agravado)    | Sim – Sobre Resolução ANP nº 624/2013. No caso, a reclamação teve seu seguimento negado por ausência de aderência estrita.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual                       |
| Rcl 58.042    | não                          | Sim – Sobre inclusão da União no polo passivo em ação sobre fornecimento de medicamento registrado na Anvisa. No caso, foi negado seguimento a reclamação sob o fundamento de que tal via não se presta a substituir as vias recursais ordinárias.  | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual                       |

|              |                           |  |     |   |
|--------------|---------------------------|--|-----|---|
| STP 776      | não                       | Sim – sobre estratégia promovida pela ANAC de licitação com concessão conjunta de infraestruturas deficitárias e superavitárias.   | sim |   |
| RMS 36.786   | sim (recorrido/ agravado) | Não – sobre candidato aprovado em concurso público fora do número de vagas em concurso do BACEN  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 347     | não                       | Não – sobre o sistema carcerário brasileiro.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 6.298    | não                       | Não – sobre a lei que regula o chamado “Pacote Anti-crime”.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 7.051    | não                       | Não – sobre novos critérios para o cálculo da pensão por morte no RGPS.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 7.151    | não                       | Não – sobre lei estadual que visava proteger consumidores filiados a associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção securitária contra riscos patrimoniais. Setor fiscalizado pela SUSEP.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 6.139    | não                       | Não – sobre Estatuto do Desarmamento e diversos decretos regulamentadores.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 7.223    | não                       | Não – sobre lei que regula ampliação da margem de crédito consignado e da autorização para a realização de empréstimos consignados a beneficiários de programas de transferência de renda, como o BPC. O STF declarou a constitucionalidade da legislação. | sim |   |
| ADC 51       | não                       | Ausência de todas as peças processuais no sistema do Supremo.  | não | Ausência de peças processuais                             |
| ADI 4.768    | não                       | Não – sobre leis que conferem aos membros do Ministério Público a prerrogativa de sentar-se no mesmo plano e à direita dos juízes em audiências e sessões de julgamento.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| MS 38.678    | não                       | Não – sobre Pregão Eletrônico realizado pela Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| MS 38.716    | não                       | Não – sobre Pregão Eletrônico realizado pela Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| STP 933      | não                       | Não – nomeação de candidata aprovada em concurso público.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 1.116.485 | não                       | Não – sobre limitação em execução penal de dias remidos de pena.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 955.227   | não                       | Não – exclusão da remuneração de contrato temporário de trabalho do cálculo de benefícios previdenciários no RGPS.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 7.013    | não                       | Não – Sobre a retirada de indicadores de feminicídio e mortes na atualização de plano de segurança pública.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 623     | não                       | Não – sobre decreto que alterava a composição e o funcionamento do CONAMA.   | não | Acórdão sobre questão alheia à                            |



|              |                        |  |     |   |
|--------------|------------------------|--|-----|---|
|              |                        |  |     | regulação técnico-setorial                                |
| ADO 59       | não                    | Não – sobre suposta omissão da União na implementação de medidas de proteção para a Amazônia Legal.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 5.737    | não                    | Não – sobre normas que criaram o Programa que permitia o parcelamento de débitos tributários de produtores rurais.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 850     | não                    | Não – Sobre suposto “orçamento secreto” e das emendas do relator-geral no orçamento federal brasileiro e favorecimento de parlamentar no CN.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 4.757    | não                    | Não – sobre LC que previa competência comum dos entes federados para proteção das paisagens naturais, meio ambiente, combate à poluição e preservação das florestas.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 1.008.166 | não                    | Não – sobre obrigação estatal de assegurar vaga em creche ou pré-escola para crianças.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 1.210.727 | não                    | Não – sobre lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzem estampido.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 732.686   | não                    | Não – sobre lei municipal que obriga a substituição de sacos e sacolas plásticas por sacos e sacolas biodegradáveis.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 828     | não                    | Não – sobre direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis durante a pandemia de COVID-19 e definição de política fundiária e habitacional do país.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 6.148    | não                    | Não – sobre a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, que estabelece padrões de qualidade do ar no Brasil.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 748     | não                    | Não – sobre resoluções do CONAMA e exigências de licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação e sobre parâmetros em APP.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| SS 5.554     | não                    | Não – sobre a validade de requisitos para requisição administrativa de bens e serviços privados por Estado-membro.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 635     | não                    | Não – sobre a política de segurança pública do Estado do Rio e a alta letalidade das operações policiais.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 5.779    | sim<br>(amicus curiae) | Sim – sobre regulamentação da Anvisa contrária a lei federal que autoriza a produção, comercialização e consumo de anorexígenos.   | sim |   |
| ADI 6.119    | não                    | Não – sobre decretos presidenciais relacionados à aquisição e posse de armas de fogo, sujeitas a controle pela PF e exército, responsáveis pela fiscalização do material bélico e edição de atos regulamentares. | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 6.466    | não                    | Não – sobre leis e decretos presidenciais relacionados à aquisição de munições, sujeitas a controle pela PF e exército, responsáveis pela fiscalização do material bélico e edição de atos regulamentares.       | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 708     | não                    | Não – sobre suposta omissão na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) nos anos de 2019 e 2020.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |

|             |     |  |     |   |
|-------------|-----|--|-----|---|
| SS 5.564    | não | Sim – sobre decisão do STJ que impunha a prorrogação de um contrato de fornecimento de gás entre a Petrobrás e a Companhia de Gás do Ceará. A ANP regulamenta a matéria. No caso, o mérito não foi conhecido por se tratar de matéria infraconstitucional e envolver a interpretação de cláusulas contratuais. | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual |
| ADC 31      | não | Não – sobre autonomia político-partidária e na organização multinível dos partidos.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ADI 6.333   | não | Não – sobre Código Estadual de Defesa do Consumidor.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ADI 5.399   | não | Sim – sobre lei estadual que obriga as concessionárias de serviços telefônicos móveis e os serviços privados de educação a estenderem os benefícios de novas promoções a clientes preexistentes, considerando a Resolução 632/2014 da Anatel, que aprova o RGC.  | sim |   |
| ADI 6.191   | não | Sim – sobre lei estadual que obriga as concessionárias de serviços telefônicos móveis e os serviços privados de educação a estenderem os benefícios de novas promoções a clientes preexistentes, considerando a Resolução 632/2014 da Anatel, que aprova o RGC.  | sim |   |
| MS 38.447   | não | Não – sobre ato do CNJ que arquivou uma reclamação disciplinar.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ADI 4.785   | não | Sim – sobre lei estadual que instituiu taxa (TFRM) fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais. A criação da ANM e a centralização de competências administrativas na esfera federal foram objeto dos debates.   | sim |   |
| ADI 4.787   | não | Sim – sobre lei estadual que instituiu taxa (TFRM) fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais. A criação da ANM e a centralização de competências administrativas na esfera federal foram objeto dos debates.   | sim |   |
| RE 714.139  | não | Sim – sobre criação de alíquota de ICMS, majorada em relação à alíquota geral, incidentes sobre energia elétrica e serviços de telecomunicação. A Anatel e sua regulação foi objeto dos debates.   | sim |   |
| SL 1.304    | não | Não – sobre reestruturação do quadro e das instalações físicas da Polícia Civil em Município   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ADI 4.529   | não | Não – sobre Código Estadual do Meio Ambiente, que trata dos requisitos para o licenciamento ambiental de obras hidrelétricas. A Min. relatora destacou que a ANEEL não tem atribuição para normatização geral em licenciamento ambiental.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| ARE 843.989 | não | Não – sobre necessidade de dolo para a configuração do ato de improbidade e aplicação dos novos prazos prescricionais.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| Rcl 53.036  | não | Sim – responsabilidade integral ou solidária de município para prestar atendimento a paciente na área da saúde.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| Rcl 49.585  | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial       |
| Rcl 47.582  | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS.  | não | Acórdão sobre questão alheia à                                  |



|              |     |  |     |  |
|--------------|-----|--|-----|--|
|              |     |  |     | regulação técnico-setorial   |
| Rcl 51.661   | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| Rcl 50.723   | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| Rcl 49.811   | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS mas com previsão de uso para finalidade diversa da pretendida (“uso off label”).  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| Rcl 49.909   | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS mas com previsão de uso para finalidade diversa da pretendida (“uso off label”).  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| Rcl 49.919   | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa, mas não disponível no SUS mas com previsão de uso para finalidade diversa da pretendida (“uso off label”).  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| Rcl 48.492   | não | Não – sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda de medicamento com registro na Anvisa.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| SL 1.543     | não | Não – sobre constitucionalidade da retenção, por parte do Estado, de parcela do ICMS pertencente aos Municípios. No caso, diante de manifestação do STF na AR 2.904 em sentido contrário à tese do Município, o pedido de suspensão se tornou incabível.   | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual                        |
| ADI 6.696    | não | Sim – sobre LC que define os objetivos do BACEN, dispõe sobre sua autonomia, e trata da nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores.   | sim |  |
| ADI 5.529    | não | Sim – sobre LC que estendia o prazo de vigência de patentes em caso de demora na análise pelo INPI.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial das 15 agências selecionadas |
| ADPF 811     | não | Sim – sobre decreto estadual que vedava a realização presencial de atividades religiosas de caráter coletivo, como medida emergencial de combate à pandemia da COVID-19 sem coordenação com Anvisa.  | sim |  |
| RE 1.070.522 | não | Não – sobre procedimentos licitatórios e exigência de percentuais mínimos para programação local de serviços de radiodifusão a serem observados pelas emissoras de rádio. A atuação da Anatel na radiodifusão é limitada aos aspectos de organização das outorgas, e não à regulamentação de conteúdo de programação, que é o cerne da discussão nesses autos. | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial das 15 agências selecionadas |
| ADI 5.942    | não | Sim – sobre decretos que estabeleciam “procedimento especial” diferente do licitatório para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, suas subsidiárias e controladas. A ANP defendeu a validade dos decretos.  | sim |  |
| ADPF 572     | não | Não – sobre Portaria do STF que instaurou inquérito policial para apurar “Fake News”.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |

|              |     |  |     |  |
|--------------|-----|--|-----|--|
| RE 1.240.999 | não | Não – sobre a exigência de inscrição de Defensor Público nos quadros da OAB.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| RE 630.137   | não | Não – sobre a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas do RGPS.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADI 6.312    | não | Não – sobre lei estadual que fixava critérios etários para o ingresso no Ensino Fundamental, diferentes dos estabelecidos pelo legislador federal.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial das 15 agências selecionadas |
| ADI 6.342    | não | Sim – sobre MP que normatizava a capacidade de estados e municípios definirem suas próprias regras sobre atividades essenciais e <i>lockdowns</i> , sem a necessidade de autorização federal, sem coordenação com Anvisa. No caso, o mérito não foi conhecido por perda do objeto. | não | Sem julgamento do mérito por pura aplicação de óbice processual                        |
| RE 657.718   | não | Sim – sobre obrigatoriedade do Estado de fornecer medicamentos sem registro na Anvisa.   | sim |  |
| ADO 26       | não | Não – sobre omissão do CN em legislar sobre atos crimes de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. No caso, o julgamento ainda pende de solução definitiva em sede de ED.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADPF 460     | não | Não – sobre lei municipal que condicionava a liberação de recursos orçamentários municipais para ONGs e OSCs dedicadas à comunidade LGBTQIA+ a aprovação em consulta pública.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADI 6.097    | não | Não – sobre lei estadual consumerista que obriga as operadoras de planos de saúde a notificar os beneficiários sobre o descredenciamento de estabelecimentos ou profissionais de saúde.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| RE 843.112   | não | Não – sobre a competência do Poder Judiciário para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, bem como para fixar o respectivo índice de correção.                           | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ACO 3.121    | não | Sim – sobre lei estadual que regulava o tráfego urbano em regiões metropolitanas. No caso, não houve acórdão sobre o mérito da questão, pois ainda pende de realização audiência de conciliação já designada.  | não | Sem julgamento do mérito até a data da colheita dos dados                              |
| ADI 5.367    | não | Não – sobre lei que estabelece que os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões são regidos pela CLT, vedando qualquer outra forma de vínculo ou contratação.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADPF 367     | não | Não – sobre lei que redefiniu a natureza jurídica e os atributos dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADC 36       | não | Não – sobre lei que estabelece que os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões são regidos pela CLT.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADI 4.612    | não | Não – sobre lei estadual que tratava da cobrança de IPVA.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADI 6.025    | não | Não – sobre lei federal que concede isenção de imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria ou reforma.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial                              |
| ADI 5.592    | não | Sim – sobre lei que incorpora mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, desde que haja aprovação das autoridades sanitárias, tais   | sim |  |

|              |     |  |     |   |
|--------------|-----|--|-----|---|
|              |     | como a Anvisa, e comprovação científica da eficácia da medida.   |     |   |
| ADI 5.100    | não | Não – sobre lei estadual que altera o teto das RPVs.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| MS 36.744    | não | Não – sobre concessão de aposentadoria e validação pelo TCU.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 1.067.086 | não | Não – sobre a exigência do prévio julgamento da tomada de contas especial (TCE) para a inscrição de entes federados em cadastros de inadimplentes como SIAFI/CADIN/CAUC.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 4.874    | não | Sim – sobre Resolução RDC nº 14/2012 da Anvisa, que proíbe o uso de aditivos na fabricação de produtos fumígenos derivados do tabaco.  | sim |   |
| MS 36.062    | não | Não – sobre apuração de falta disciplinar de magistrado pelo CNJ.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| MS 36.247    | não | Não – Sobre concurso para ingresso na atividade notarial e registral.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADC 42       | não | Não – constitucionalidade de dispositivos do Código Florestal.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 324     | não | Não – sobre decisões da Justiça do Trabalho que restringem a terceirização de serviços, especialmente no agronegócio.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 817.338   | não | Não – sobre possibilidade de a Administração Pública rever atos de concessão de anistia.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 5.508    | não | Não – sobre leis que concedem legitimidade ao delegado de polícia para conduzir e formalizar acordos de colaboração premiada.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADPF 449     | não | Sim – sobre lei municipal que proibia o uso de carros particulares (cadastrados ou não em aplicativos) para o transporte remunerado individual de pessoas no município. Houve discussões sobre a regulamentação federal dos transportes, matéria afeta à ANTT.   | sim |   |
| ADI 4.512    | não | Sim – sobre lei estadual que obriga as operadoras de planos e seguros de saúde a fornecerem ao consumidor, por escrito, informações e documentos em caso de negativa total ou parcial de cobertura de procedimentos de saúde, área afeta a Anvisa.   | sim |   |
| ADI 5.062    | não | Sim – sobre novo marco regulatório para a gestão coletiva de direitos autorais, que exige a habilitação prévia das associações de gestão coletiva em órgão da Administração Pública federal para a cobrança de direitos autorais. No âmbito do julgamento do CADE, a conduta do ECAD e das associações a ele vinculadas foram analisadas em processo administrativo em que ficou caracterizado, aos olhos da autoridade antitruste brasileira, abuso de poder dominante. | sim |   |
| ADI 5.468    | não | Não – sobre cortes orçamentários destinados à Justiça do Trabalho na LOA.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 4.923    | não | Sim – sobre novo marco regulatório da TV por assinatura e (in)constitucionalidade de poderes   | sim |   |

|            |     |   |     |   |
|------------|-----|---|-----|---|
|            |     | normativos conferidos à Ancine e de poderes fiscalizatórios da Anatel.  |     |   |
| RE 705.423 | não | Não – sobre incentivos, benefícios e isenções fiscais concedidos pela União na base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 760.931 | não | Não – sobre a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas de empresas terceirizadas em caso de inadimplência.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 5.356  | não | Sim – sobre lei estadual que determinava que as operadoras de telefonia móvel instalassem equipamentos para identificar e bloquear sinais de telecomunicações e radiocomunicações em estabelecimentos penais, matéria regulada pela Anatel. | sim |   |
| ADI 5.253  | não | Sim – sobre lei estadual que determinava que as operadoras de telefonia móvel instalassem equipamentos para identificar e bloquear sinais de telecomunicações e radiocomunicações em estabelecimentos penais, matéria regulada pela Anatel. | sim |   |
| ADI 4.861  | não | Sim – sobre lei estadual que determinava que as operadoras de telefonia móvel instalassem equipamentos para identificar e bloquear sinais de telecomunicações e radiocomunicações em estabelecimentos penais, matéria regulada pela Anatel. | sim |   |
| ADC 41     | não | Não – sobre lei que institui cotas raciais de 20% para pessoas negras em concursos públicos da administração pública federal direta e indireta.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 898.450 | não | Não – sobre restrições a tatuagens em editais de concurso público.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| RE 808.202 | não | Não – sobre a incidência do teto remuneratório constitucional à remuneração dos titulares interinos de cargos de notas e registros.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 5.296  | não | Não – sobre EC que trata da autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 4.815  | não | Não – sobre a necessidade de autorização de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais.   | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 4.650  | não | Não – sobre financiamento empresarial de campanhas eleitorais.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| MS 33.565  | não | Não – sobre decisão do CNJ que aplicou a juiz pena de aposentadoria compulsória.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| MS 33.340  | não | Sim – sobre sigilo bancário e empresarial no caso de recursos públicos, e regulamentação da questão pelo BACEN por resolução e pela CVM.  | sim |   |
| RE 658.312 | não | Não – sobre norma da CLT que dispõe sobre o intervalo de 15 minutos para mulheres trabalhadoras antes da jornada extraordinária.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |
| ADI 5.020  | não | Não – sobre Resolução do TSE e omissão legal na definição do número total de parlamentares e da representação por ente federado.  | não | Acórdão sobre questão alheia à regulação técnico-setorial |

|               |     |   |     |  |
|---------------|-----|---|-----|--|
| RE<br>636.941 | não | Não – sobre a imunidade tributária de entidades<br>filantrópicas em relação à Contribuição para o<br>Programa de Integração Social (PIS). | não | Acórdão sobre<br>questão alheia à<br>regulação<br>técnico-setorial |
| ADI 4.478     | não | Sim – sobre lei estadual que proíbe a cobrança de<br>assinatura básica em serviços de telefonia fixa e móvel.                             | sim |  |

## ANEXO II

### Base de dados líquida com classificação dos processos<sup>48</sup>

- A) Há preservação da atuação (ato, norma ou decisão) da agência?
- B) Há preservação do juízo técnico da agência?
- C) Há discurso expresso de respeito institucional (fundamentação do acórdão no sentido de reconhecer a autonomia e/ou autoridade da agência quanto a regulação da matéria em discussão)?
- D) Classificação

| Processo      | A   | B   | C   | D            |
|---------------|-----|-----|-----|--------------|
| ACO 2.550     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ACO 2.536     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| ACO 2.625     | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| RE 1.074.418  | Não | Não | Não | Interferente |
| RE 889.095    | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 6.482     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| RE 1.053.574  | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| RE 1.436.597  | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ARE 1.304.043 | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| SS 5.116      | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| RE 700.160    | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ARE 1.528.150 | Não | Sim | Não | Deferente    |
| STP 853       | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 5.489     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 5.374     | Não | Não | Não | Alheias      |
| SL 722        | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| SS 4.633      | Não | Não | Não | Alheias      |
| ARE 1.413.255 | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 7.031     | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADPF 887      | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADPF 825      | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 6.580     | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ARE 1.246.260 | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| RE 1.129.595  | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ARE 1.046.163 | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ARE 1.039.542 | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| RE 919.032    | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ADPF 990      | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 7.193     | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 7.183     | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ARE 1.375.442 | Não | Não | Não | Interferente |
| ADI 6.538     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 6.491     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 6.486     | Não | Sim | Não | Deferente    |

<sup>48</sup> A base de dados líquida com mais informações sobre cada processo está disponível em sua integralidade no link: [Base de dados líquida com classificação dos processos](#).

|               |     |     |     |              |
|---------------|-----|-----|-----|--------------|
| ARE 1.423.084 | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| RE 1.303.441  | Não | Não | Não | Interferente |
| ADI 5.549     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 6.270     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| ARE 805.715   | Não | Não | Não | Interferente |
| AI 836.059    | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| STA 811       | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ARE 1.475.040 | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ARE 1.428.139 | Não | Não | Não | Interferente |
| STP 173       | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 5.543     | Não | Não | Não | Interferente |
| RE 1.237.758  | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADPF 405      | Sim | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.616     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.476     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.463     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 5.455     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.456     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 5.080     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.459     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.457     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.414     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.397     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADPF 437      | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.409     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.353     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.365     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.361     | Não | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 5.099     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.679     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.072     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 6.660     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.392     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.396     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.252     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.224     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| ADI 5.986     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| RE 1.083.955  | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| RE 902.261    | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 6.936     | Não | Sim | Não | Deferente    |
| STP 776       | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 7.223     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 5.779     | Sim | Sim | Sim | Deferente    |
| ADI 5.399     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 6.191     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 4.785     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 4.787     | Não | Não | Não | Alheias      |
| RE 714.139    | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 6.696     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| ADPF 811      | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 5.942     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| RE 657.718    | Sim | Não | Sim | Deferente    |
| ADI 5.592     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| ADI 4.874     | Sim | Não | Sim | Deferente    |
| ADPF 449      | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 4.512     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 5.062     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| ADI 4.923     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| ADI 5.356     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| ADI 5.253     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| ADI 4.861     | Não | Não | Sim | Deferente    |
| MS 33.340     | Não | Não | Não | Alheias      |
| ADI 4.478     | Não | Não | Não | Alheias      |