

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Luiza Helena Torres Lauton

O instituto da deferência e as práticas regulatórias dos tribunais brasileiros:
Uma análise empírica do tribunal de justiça do estado de São Paulo e dos tribunais de
sobreposição

SÃO PAULO

2025

Luiza Helena Torres Lauton

O instituto da deferência e as práticas regulatórias dos tribunais brasileiros:

Uma análise empírica do tribunal de justiça do estado de São Paulo e dos tribunais de
sobreposição

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito, sob
orientação do Prof. Dr. Maurício Garcia Pallares
Zockun.

SÃO PAULO
2025

Dedico este trabalho aos meus avós, José Carlos e Lourdes Helena, cuja generosidade, coragem e amor incondicional tornaram possível a realização de um sonho. Que seus exemplos de vida sigam sendo a minha maior inspiração.

AGRADECIMENTOS

Concluir este trabalho representa não apenas o fim de uma etapa acadêmica, mas também a realização de um sonho construído com o apoio, o cuidado e o amor de pessoas que caminharam ao meu lado.

Agradeço, com todo o meu coração, aos meus pais, Priscilla e Alexandre, por serem minha base mais sólida e minha fonte permanente de força e inspiração. Seu comprometimento com minha educação ultrapassou o prático: traduziu-se em noites mal dormidas, renúncias e palavras de incentivo nas horas certas. Tudo que conquistei carrega o reflexo do que me ensinaram sobre esforço, ética e dignidade.

À minha irmã, Joana, obrigada pela presença constante e pelo exemplo silencioso de disciplina que me sustentou em tantos momentos. Sua força me inspirou mais vezes do que você imagina.

Agradeço de forma especialmente comovida aos meus avós maternos, José Carlos e Lourdes Helena, cuja generosidade e visão de futuro permitiram que eu estudasse na faculdade com a qual sempre sonhei. Seu gesto foi mais que um apoio material — foi uma declaração de fé na minha capacidade e nos meus sonhos. Cada página deste trabalho carrega um pouco do que plantaram em mim: responsabilidade, esperança e compromisso com aquilo que importa. Muito do que alcancei até aqui devo aos senhores. Este trabalho é dedicado aos seus esforços e à sua confiança em mim.

Aos meus avós paternos, Eufrásio e Maria Luiza, obrigada pelos valores transmitidos e por serem parte essencial da história que formou minha família.

Aos meus tios, que sempre se importaram comigo como verdadeiros pais, acompanhando de perto cada passo da minha trajetória universitária com carinho, interesse e apoio constante, deixo minha sincera gratidão. Ser tratada com tanto afeto e atenção por vocês fez toda a diferença ao longo desse caminho.

Aos meus amigos e amigas, agradeço pela leveza que trouxeram à minha rotina, pelo apoio nos momentos difíceis e pela alegria compartilhada nas conquistas. A presença de vocês tornou a jornada mais humana, possível e inesquecível.

A todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para esta conquista, meu mais sincero agradecimento. Este trabalho é coletivo e carrega um pouco de cada um de vocês.

"Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os caminhos que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia, e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado para sempre à margem de nós mesmos."

(Fernando Teixeira de Andrade)

RESUMO

O presente trabalho analisa a forma como o Poder Judiciário brasileiro responde às decisões administrativas tomadas por agências reguladoras, com ênfase na aplicação da doutrina da deferência. Partindo de uma fundamentação teórica e histórica sobre o papel das agências no Estado regulador, a pesquisa dedica-se à análise empírica de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), entre os anos de 2021 e 2025. O estudo buscou aferir se e como a deferência judicial se manifesta no plano do resultado (manutenção ou invalidação dos atos administrativos), no discurso argumentativo dos julgados, e na amplitude do controle exercido. Os dados revelam que a deferência judicial não se processa de forma homogênea nem previsível: há decisões deferentes no resultado sem invocação de discurso de autocontenção, e decisões que adotam discurso deferente, mas invalidam os atos regulatórios. A análise mostra que o TJSP tende a uma postura mais deferente, com controle predominantemente formal; o STJ apresenta maior incidência de revisão de atos administrativos, especialmente os da ANS, e o STF, embora com amostra reduzida, atua majoritariamente com controle substantivo mesmo em decisões que reconhecem a expertise técnica das agências. O trabalho conclui que a deferência judicial no Brasil é multiforme, variando conforme o tribunal, a agência envolvida e o setor regulado, o que gera desafios à segurança jurídica e à previsibilidade no exercício do controle judicial sobre a regulação técnica.

PALAVRAS-CHAVE: agências reguladoras; deferência judicial; controle judicial; direito administrativo; regulação.

ABSTRACT

This study analyzes how the Brazilian Judiciary responds to administrative decisions made by regulatory agencies, with an emphasis on the application of the doctrine of judicial deference. Based on a theoretical and historical framework concerning the role of agencies within the regulatory state, the research focuses on an empirical analysis of decisions issued by the São Paulo State Court of Justice (TJSP), the Superior Court of Justice (STJ), and the Federal Supreme Court (STF) between 2021 and 2025. The study aimed to assess whether and how judicial deference manifests in the outcome (maintenance or annulment of administrative acts), in the reasoning adopted by the courts, and in the scope of judicial review. The data reveals that judicial deference is neither homogeneous nor predictable: some decisions uphold agency acts without invoking deference, while others adopt deferential rhetoric but invalidate the regulatory actions. The analysis shows that the TJSP tends to adopt a more deferential stance, with a predominantly formal review; the STJ more frequently revises administrative acts, particularly those of ANS; and the STF, despite a limited sample, predominantly conducts substantive review—even when acknowledging the agencies' technical expertise. The study concludes that judicial deference in Brazil is multifaceted, varying according to the court, the agency involved, and the regulated sector, which poses challenges to legal certainty and predictability in judicial oversight of technical regulation.

KEYWORDS: regulatory agencies; judicial deference; judicial review; administrative law; regulation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA:	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANEEL:	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP:	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANATEL:	Agência Nacional de Telecomunicações
ANS:	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT:	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA:	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARSESP:	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo
ART:	Artigo
ARTS:	Artigos
ARTESP:	Agência de Transporte do Estado de São Paulo
CF:	Constituição Federal
CONAMA:	Conselho Nacional do Meio Ambiente
STF:	Supremo Tribunal Federal
STJ:	Superior Tribunal de Justiça
TJSP:	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. METODOLOGIA.....	12
3. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA	15
3.1. O que é regulação?	15
3.2. Regulação Administrativa.....	17
4. PANORAMA HISTÓRICO DA DEFERÊNCIA JUDICIAL NO ESTADO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	18
4.1. As Agências Reguladoras no Estado Brasileiro.....	20
5. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DECISÓRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	22
5.1. Análise Empírica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.....	22
5.1.1. Deferência pelo Resultado.....	24
5.1.2. Deferência pelo Discurso	25
5.1.3. Deferência pela Amplitude do Controle	27
6. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DECISÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE SOBREPOSIÇÃO (STJ E STF).....	30
6.1. Análise Empírica do Superior Tribunal de Justiça (STJ).....	31
6.1.1. Deferência pelo Resultado.....	32
6.1.2. Deferência pelo Discurso	34
6.1.3. Deferência pela Amplitude do Controle	36
6.2. Análise Empírica do Supremo Tribunal de Justiça (STF)	37
6.2.1. Deferência pelo Resultado.....	38
6.2.2. Deferência pelo Discurso	40
6.2.3. Deferência pela Amplitude do Controle	41
7. CONCLUSÃO.....	43
REFEÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal identificar as práticas decisórias adotadas pelos tribunais brasileiros — tratando-se especificamente do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal — na aplicação da teoria da deferência no âmbito da intervenção do Poder Judiciário sobre a regulação administrativa.

Para alcançar tal objetivo, torna-se essencial a análise dos fundamentos teóricos, políticos e institucionais que impulsionaram a adoção da teoria da deferência em seu contexto originário, marcado pela consolidação do modelo de Estado Administrativo nos Estados Unidos, e a sua influência no modelo de Estado Administrativo brasileiro.

Nas últimas décadas, a crescente complexidade das relações econômicas e sociais impulsionou o fortalecimento de estruturas administrativas especializadas, notadamente as agências reguladoras e outros órgãos técnicos da Administração Pública. Dotadas de expertise setorial e capacidade normativa, essas instituições exercem funções estratégicas na formulação e implementação de políticas públicas, regulando atividades essenciais como saúde, energia, telecomunicações, transporte etc. No exercício de suas atribuições, esses órgãos produzem atos administrativos técnicos que frequentemente são levados à apreciação do Poder Judiciário, seja por meio de ações de controle, ou por demandas individuais que questionam sua legalidade e legitimidade.

Enquanto, no direito norte-americano, o princípio da deferência administrativa foi firmemente consolidado a partir de decisões paradigmáticas da Suprema Corte dos Estados Unidos — notadamente o caso *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council Inc.* (1984), que consagrou a chamada *Chevron Deference* — no ordenamento jurídico brasileiro não se observa a existência de um marco jurisprudencial igualmente definido que institucionalize, de forma sistemática, a aplicação da deferência judicial nas decisões administrativas.

É, portanto, no contexto aqui apresentado que surge a problemática central da presente pesquisa: em que medida o Judiciário brasileiro adota uma postura de deferência diante da atuação técnica da Administração? A chamada "deferência judicial" consiste na atitude de autocontenção por parte dos tribunais ao revisar atos administrativos de caráter técnico, reconhecendo a limitação institucional do Poder Judiciário em avaliar conteúdos que demandam conhecimento especializado e alta discricionariedade técnica.

Este tipo de estudo possui total relevância uma vez que permite avaliar em que medida o controle judicial influencia o processo regulatório ao revisar atos administrativos, uma vez

que tem a plena capacidade de restringir ou até substituir decisões da Administração, o que impacta diretamente a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, quanto mais intenso o controle, maior o risco de interferência, o que justifica a presente pesquisa empírica, que busca verificar se as decisões judiciais mantêm a coerência e a continuidade das políticas regulatórias setoriais.

O tema adquire especial relevância no Estado Democrático de Direito, pois envolve o equilíbrio entre dois valores constitucionais fundamentais: a proteção de direitos individuais (sob responsabilidade do Judiciário) e a efetividade das políticas públicas baseadas em critérios técnicos (sob responsabilidade da Administração). Diante do exposto, o presente trabalho traz uma extensa análise de decisões judiciais que revisam os atos administrativos praticados por agências regulatórias, tanto do estado de São Paulo, bem como federais, com o objetivo de responder às seguintes perguntas:

1. Onde a deferência judicial à regulação técnica se processa?
2. A adoção de um discurso de deferência implica necessariamente na manutenção da decisão administrativa?
3. O padrão de deferência judicial é homogêneo entre os diferentes tribunais brasileiros?
4. O setor regulado influencia o grau de deferência adotado pelos tribunais?
5. A deferência judicial no Brasil constitui uma doutrina estável ou um fenômeno fragmentado?

Adiante, para o completo desenvolvimento deste trabalho, as considerações são divididas em três eixos principais: (i) o eixo teórico-conceitual, que delimita os fundamentos jurídicos e doutrinários da deferência judicial a atos administrativos regulatórios, explorando os critérios e categorias analíticas utilizadas na pesquisa; (ii) o eixo histórico-institucional, no qual se examina o processo de consolidação das agências reguladoras no Brasil, suas competências e a tensão entre autonomia técnica e controle jurisdicional; e (iii) o eixo empírico-analítico, que compreende a análise sistemática das decisões judiciais proferidas pelo TJSP, STJ e STF, com o intuito de verificar se e como a deferência se manifesta nos planos do resultado, do discurso e da amplitude do controle exercido pelos tribunais

2. METODOLOGIA

Este trabalho adota uma abordagem metodológica empírica, de natureza qualitativa e quantitativa, voltada à análise do grau de deferência judicial conferido pelos tribunais brasileiros às decisões e atos administrativos proferidos por agências reguladoras. A pesquisa tem como principal objeto decisões judiciais proferidas entre janeiro de 2021 e maio de 2025, abrangendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF).

Trata-se de uma pesquisa aplicada, de caráter exploratório-descritivo, com enfoque empírico, que busca compreender como os órgãos judiciais tratam os atos normativos e decisórios das agências reguladoras, especialmente no que se refere à sua validade, eficácia e controle. A abordagem é predominantemente qualitativa na interpretação das decisões judiciais, embora utilize métodos quantitativos para sistematizar os dados e extrair padrões relevantes de deferência ou ativismo judicial.

O acervo de julgados que compõem a pesquisa é composto por acórdãos judiciais que versam sobre o controle de legalidade, validade ou eficácia de atos administrativos ou normativos expedidos por agências reguladoras. Foram consideradas apenas decisões que analisam o mérito do ato administrativo ou regulatório, com exclusão de casos resolvidos por fundamentos exclusivamente processuais, como inépcia da petição inicial, ilegitimidade de parte, prescrição ou extinção sem resolução de mérito (art. 485 do CPC).

Também foram excluídas execuções fiscais promovidas pelo Estado que não discutem diretamente a validade do ato da agência, bem como decisões que se limitam a discutir depósito judicial (art. 151, II, do CTN). Ademais, mandados de segurança e agravos de instrumento foram excluídos da amostra, por não permitirem a análise completa da cognição judicial quanto ao mérito administrativo da controvérsia.

A coleta dos acórdãos foi realizada por meio de pesquisa nos sistemas eletrônicos de jurisprudência do TJSP, STJ e STF, utilizando os seguintes termos-chave: “agência”, “reguladora”, “resolução” e “técnica”. A busca priorizou casos em que a agência reguladora fosse parte formal no processo, embora no caso dos tribunais de sobreposição também tenham sido considerados acórdãos em que o ato normativo da agência era objeto central de controle, mesmo sem sua participação direta na demanda.

A seleção final dos acórdãos foi submetida aos critérios de triagem previamente definidos, e cada decisão foi analisada manualmente, para garantir a pertinência temática e a adequação à proposta da pesquisa.

Para cada acórdão selecionado, foram identificados os seguintes elementos: (i) número do processo, (ii) agência envolvida, (iii) resultado da decisão (deferente ou não deferente), (iv) tipo de discurso judicial (específico, genérico ou ausente), e (v) amplitude do controle judicial (formal ou substantivo).

Essas variáveis foram registradas em planilhas próprias, permitindo o cruzamento de dados e a geração de estatísticas descritivas gráficas. A análise qualitativa das decisões levou em conta a argumentação desenvolvida pelos julgadores, com atenção especial à forma como se reconheceu (ou não) o espaço técnico-normativo da agência reguladora a partir da interpretação dos acórdãos.

Para o desenvolvimento da análise empírica proposta neste trabalho, adotou-se uma classificação tripartida das decisões judiciais, com base nos três eixos analíticos já identificado, sendo eles: resultado da decisão, tipo de discurso e amplitude do controle exercido sobre o ato administrativo regulatório. Essa sistematização buscou identificar de maneira mais precisa as diferentes formas pelas quais a deferência judicial pode se manifestar no contexto do controle judicial de atos praticados por agências reguladoras.

O primeiro eixo, denominado resultado da decisão, refere-se ao desfecho prático do julgamento, ou seja, se o tribunal optou por manter ou não o ato administrativo analisado. Assim, as decisões foram classificadas como deferentes quando resultaram na preservação do ato da agência reguladora, e como não deferentes quando houve anulação, modificação substancial ou declaração de invalidade do ato. Nos casos em que o tribunal manteve a essência da decisão regulatória, mas promoveu correções pontuais sem comprometer o núcleo do ato administrativo, optou-se por classificar a decisão como deferente, com base em uma concepção material do resultado.

O segundo eixo da análise refere-se ao tipo de discurso adotado pelo tribunal. Essa dimensão investiga os fundamentos argumentativos utilizados nos acórdãos para justificar a manutenção ou invalidação dos atos administrativos. Foram identificados três tipos de discurso: o específico, caracterizado pela referência explícita à especialidade técnica da agência reguladora e à necessidade de autocontenção do Judiciário diante de decisões técnicas; o genérico, baseado em argumentos como a separação dos poderes, o respeito ao mérito administrativo ou à discricionariedade da Administração, sem menção direta à expertise da agência; e o ausente, nos casos em que o acórdão não fez qualquer menção à doutrina da deferência, seja sob a perspectiva técnica ou institucional.

Por fim, o terceiro eixo examinado corresponde à amplitude do controle exercido pelo tribunal. Nesse aspecto, as decisões foram classificadas como de controle formal quando a

análise judicial se limitou a aspectos procedimentais ou legais, como a competência da agência, a motivação do ato ou a observância ao devido processo legal. Já o controle substantivo foi identificado nos casos em que o tribunal adentrou no mérito técnico da decisão administrativa, substituindo ou reavaliando os critérios adotados pela agência, o que evidencia um grau mais intenso de intervenção judicial.

Todos os critérios de análise empírica adotados neste trabalho foram inspirados na metodologia desenvolvida por Jordão e Cabral Júnior (2018, p. 549-551), e foi essa abordagem metodológica que possibilitou a construção de uma matriz de observação empírica apta a revelar não apenas a frequência da deferência judicial às decisões administrativas, mas também suas diferentes formas de manifestação no plano decisório, discursivo e procedimental.

A presente pesquisa se limita à análise de decisões públicas disponíveis nos bancos de dados eletrônicos dos três tribunais selecionados, não abrangendo jurisprudência sigilosa ou decisões monocráticas não publicadas. Além disso, a escolha dos tribunais se justifica por sua relevância no sistema judicial brasileiro e pela densidade de litígios envolvendo regulação administrativa, mas não busca esgotar os debates em relação ao tema, visto que não abrange o panorama nacional em sua totalidade.

3. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA

A compreensão da regulação administrativa e de sua interlocução com o Poder Judiciário exige, antes de tudo, o exame de seus fundamentos teóricos, políticos e institucionais. No contexto do Estado contemporâneo, especialmente a partir da ascensão do modelo regulador, a Administração Pública passou a desempenhar um papel proeminente na formulação de políticas públicas, mediante o exercício de competências normativas, técnicas e decisórias. Esse arranjo institucional, sustentado por princípios como a especialidade e a autonomia funcional, legitima a atuação de órgãos reguladores na disciplina de setores econômicos estratégicos.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento da regulação técnica impôs novos desafios ao controle judicial da atividade administrativa. Nesse cenário, emergiu a doutrina da deferência judicial, concebida como um modelo de autocontenção decisória por parte dos tribunais diante de escolhas administrativas fundadas em expertise técnica e discricionariedade legítima. Tal doutrina, com origens no direito norte-americano, foi gradualmente incorporada ao debate jurídico brasileiro, especialmente em razão da consolidação das agências reguladoras.

Este capítulo, portanto, tem por objetivo explorar os fundamentos conceituais da regulação administrativa para esclarecer os elementos estruturantes da deferência judicial, destacando suas raízes doutrinárias, sua função no Estado regulador e os critérios que orientam sua aplicação. Ao delimitar esses referenciais teóricos, pretende-se estabelecer o pano de fundo necessário à análise empírica que será conduzida nos capítulos seguintes.

3.1. O que é regulação?

É possível atribuir diversos sentidos ao termo “regulação”, cada qual a depender do contexto em que é utilizado, sendo que, de modo geral, significa “criar regras” ou “comandar”, mas em áreas como a cibernética, possui o significado técnico de “manter o funcionamento equilibrado de um sistema.” Nesse sentido, a economia adotou o mesmo conceito, mas o ampliou, sugerindo que regular é também “tornar o mercado mais justo”, não meramente “equilibrado”. Diante disso, surge uma dúvida importante: quando a Constituição usa o termo “regulação”, ela está se referindo a qual desses sentidos? (MARTINS, 2024)

Inicialmente, é importante considerar o Direito como uma ciência deôntica, que lida com o que deve ser — normas ou deveres — e não com o que acontece no plano fático. Em decorrência disso, aplicar as teorias econômicas como se fossem regras jurídicas é, muitas

vezes, um erro que, embora pareça básico, é comum de ser encontrado em estudos jurídicos. Contudo, essas teorias só interessam ao Direito quando ajudam a entender corretamente o que dizem as normas jurídicas em vigor, de modo que não servem como base para decisões jurídicas fora deste contexto específico, visto que o que importa para o jurista é interpretar os textos normativos válidos, especialmente a Constituição, e é daí que vem o verdadeiro conceito de regulação jurídica, onde o verbo “regular” aparece com o sentido comum de “disciplinar” ou “estabelecer regras”, o que demonstra que o constituinte, ao usar o termo, não quis adotar o significado técnico da economia ou da ciência dos sistemas, mas sim seu uso comum. (MARTINS, 2024)

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

...(a) Constituição Federal utiliza o vocábulo regulação para designar a competência conferida ao Estado para produzir ato jurídico veiculador de comando normativo primário ou secundário, este último destinado a dar fiel execução à lei. E, nos meandros da natural atecnia do poder constituído, em algumas passagens da Constituição da República adota-se essa expressão para se referir tanto à função normativa primária como à secundária. Emerge daí a conclusão no sentido da existência de regulação normativa primária e regulação normativa secundária. Desse modo, quando o Estado exerce essa competência, ele atua como agente normativo e regulador. (MELLO, 2024, *posição* 25155)

Dessa forma, percebe-se que toda função pública envolve a criação de normas jurídicas na medida em que o Legislativo cria normas gerais e abstratas (leis), o Executivo aplica essas normas por meio de atos administrativos, e o Judiciário interpreta e fiscaliza o cumprimento dessas regras. Portanto, é possível falar em regulação legislativa, regulação administrativa e até mesmo regulação jurisdicional, cada uma dentro da sua esfera de competência.

No sistema constitucional brasileiro, a regra é que a regulação abstrata e autônoma — ou seja, aquela que vale para todos e que não depende de caso concreto — deve ser feita por lei, e cabe ao Legislativo, sendo que somente quando a própria Constituição autoriza, a Administração Pública pode criar normas de caráter mais amplo. Com isso, entende-se que o núcleo da função legislativa é definir regras gerais, o da administração pública é aplicar essas regras no caso concreto, e o da função jurisdicional é verificar se tudo está sendo feito de acordo com a Constituição, de modo que todos esses poderes regulam, cada um à sua maneira.

Ademais, é possível afirmar a favor da existência de um conceito técnico de regulação administrativa dentro da Constituição, que trata de forma específica a atuação da Administração, por meio da qual ela cria regras e decisões dentro dos limites definidos pela Constituição e pela lei. Esse tipo de regulação se tornou ainda mais evidente com o surgimento

das agências reguladoras, que têm competência para regular setores importantes da economia, sempre com base em critérios técnicos e interesse público.

3.2. Regulação Administrativa

A regulação administrativa exercida pelas agências reguladoras representa uma forma qualificada de atuação estatal no plano concreto, voltada à intervenção técnica e especializada em setores estratégicos da economia. Ademais, regulam de forma instrumental nas hipóteses permitidas por lei, justamente em decorrência da especialidade técnica que possuem nos setores em que atuam. Tais entidades, instituídas como autarquias em regime especial, foram concebidas para executar a função reguladora do Estado por meio da produção de decisões administrativas, resoluções normativas secundárias, aplicação de sanções e fiscalização contínua das atividades delegadas à iniciativa privada.

A regulação promovida por essas agências não se confunde com o exercício da função legislativa — já que suas normas não são autônomas nem universais —, mas tampouco se reduz a meros atos administrativos individualizados. Trata-se, na verdade, de um modelo de regulação técnico-administrativa, baseado na expertise institucional, na continuidade regulatória e na busca pelo equilíbrio entre a proteção do interesse público e a viabilidade dos agentes econômicos regulados.

Ou seja, ao lado das normas legais completas ou autoexecutáveis, que produzem efeitos sem necessidade de regulamentação posterior, existem as leis de baixa densidade normativa — também chamadas “leis quadro” — que por sua vez demandam complementação por normas infralegais ou de mesmo nível hierárquico. Nesse contexto, surge a necessidade da regulação administrativa, que consiste em desenvolver tecnicamente o conteúdo normativo previsto de forma incompleta na lei, a fim de viabilizar sua aplicação no plano concreto. (ZOCKUN, 2024, p. 247)

Essa atividade regulatória está atualmente associada ao poder normativo das agências reguladoras e é expressão moderna de um mecanismo antigo: os regulamentos autorizados ou delegados, editados com base em autorização legislativa específica, ora mencionados. Nesses casos, a Administração atua legitimamente ao detalhar a norma legal, sem infringir os princípios da legalidade ou da tipicidade. (ZOCKUN, 2024, p. 247)

Portanto, a regulação administrativa das agências reguladoras não representa simples interferência estatal na liberdade privada, mas constitui forma legítima de desenvolvimento da lei, essencial à concretização das políticas públicas previstas no ordenamento jurídico.

4. PANORAMA HISTÓRICO DA DEFERÊNCIA JUDICIAL NO ESTADO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

A adoção do princípio da deferência administrativa no Brasil é uma construção relativamente recente no campo do direito público e da teoria da regulação, influenciada significativamente pelo modelo estadunidense, sobretudo a partir da consolidação das agências reguladoras independentes em território nacional. Esse movimento ocorreu no contexto da reestruturação do Estado brasileiro, por meio da chamada Reforma Gerencial, implementada na década de 1990 sob a liderança do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em resposta à prolongada crise estrutural que afetava o Estado brasileiro até então.

Entre 1979 e 1994, o país enfrentou estagnação da renda per capita, inflação crônica e intensas instabilidades políticas e institucionais. Nesse período, evidenciou-se o colapso do modelo desenvolvimentista baseado na substituição de importações, cujas bases protecionistas se mostraram incapazes de sustentar a competitividade da indústria nacional diante das novas exigências do mercado global, o que expôs um cenário marcado pelas fragilidades internas da economia brasileira às pressões oriundas da reestruturação neoliberal (PEREIRA, 1996, p. 9).

Diferentemente das experiências observadas na Europa e nos Estados Unidos, o processo de privatização no Brasil não foi guiado pela busca de maior eficiência, ou pela melhoria dos serviços públicos, mas inseriu-se como uma estratégia alinhada às diretrizes de interesses econômicos internacionais, atuando como mecanismo de ajuste estrutural imposto aos países periféricos. Na década de 1990, as privatizações brasileiras ocorreram, em grande parte, como contrapartida às exigências mediante o contexto de programas de ajuste econômico mediados por crédito internacional, evidenciando a subordinação das políticas públicas regionais aos interesses financeiros transnacionais.

A partir do exposto, verifica-se um deslocamento conceitual na administração pública gerencial, orientado pela concepção do cidadão enquanto cliente dos serviços estatais. Simultaneamente, esse paradigma passou a incorporar elementos de pluralismo e de participação democrática, conferindo-lhes espaço na redefinição das relações entre Estado e sociedade.

Neste sentido, o Plano Diretor implementado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso estabelecia a distinção entre quatro formas de atuação estatal, sendo elas: (i) o núcleo estratégico, ou seja, funções indelegáveis do Estado, como defesa e formulação de políticas; (ii) as atividades exclusivas, como regulação e fiscalização; (iii) os serviços não exclusivos, como a educação, a saúde e a cultura; e (iv) a produção de bens e serviços passível de ser

transferida à iniciativa privada. De acordo com o Plano Diretor, a função reguladora do Estado encontra-se inserida no campo das chamadas atividades exclusivas — ou seja, aquelas que, embora não integrem o núcleo estratégico do Estado, como a formação de políticas públicas e defesa institucional, ainda assim não podem ser delegadas ao setor privado, pois envolvem o exercício da autoridade estatal sobre terceiros

Tal reclassificação tinha como finalidade concentrar o Estado em funções essenciais, reduzindo sua presença aonde não fosse indispensavelmente necessário, de modo a ampliar a participação da sociedade civil e do setor privado na execução de políticas públicas. Nesse escopo, a regulação é concebida como uma função própria do Estado moderno, destinada a disciplinar o comportamento de agentes privados em setores de interesse coletivo, sobretudo nos casos de monopólios naturais, assimetrias de informação ou riscos à ordem econômica e social.

Decerto que com a desestatização de serviços públicos e a transferência de determinadas atividades para o setor privado, se tornou indispensável a criação de mecanismos institucionais permanentes de regulação e fiscalização, a fim de garantir que tais serviços continuassem sendo prestados de forma adequada, eficiente e em conformidade com o interesse público, o que justificou o surgimento das agências reguladoras. Assim, é a partir dos anos 1990 que se torna evidente a presença do Estado Regulador brasileiro, marcado pelo menor intervencionismo direto e maior intervencionismo indireto. (ARANHA, 2018, posição 2563)

Assim, a Reforma Gerencial foi responsável por introduzir mecanismos inovadores de gestão, sobretudo, a institucionalização das agências reguladoras que, inspiradas no modelo norte-americano, foram concebidas como entidades administrativas com autonomia técnica e funcional, estabilidade decisória e racionalidade procedimental, responsáveis por regular setores estratégicos da economia — como energia, telecomunicações e saúde suplementar — a partir de critérios técnicos, participação social e mecanismos próprios de controle. A criação da ANEEL (1996) e da ANATEL (1997) elucidam essa reconfiguração institucional, que conferia ao Estado uma nova forma de presença reguladora, distinta da atuação direta na prestação de serviços.

Dessa forma, a emergência do Estado Regulador no Brasil e a institucionalização das agências reguladoras devem ser compreendidas à luz de um contexto histórico de reestruturação econômica e política, fortemente influenciado por agendas internacionais de ajuste estrutural e por uma nova racionalidade administrativa gestada durante a Reforma Gerencial. Longe de representar apenas uma modernização institucional, esse processo traduziu um redirecionamento do papel estatal: da intervenção direta na economia para o exercício de uma

regulação técnica, contínua e independente. Nesse cenário, a deferência judicial às decisões das agências reguladoras torna-se um ponto central de tensão entre a preservação da sua autonomia técnico-administrativa e o exercício do controle jurisdicional sobre sua atuação.

4.1. As Agências Reguladoras no Estado Brasileiro

A criação das agências reguladoras no Brasil representou uma inflexão importante no papel do Estado diante das transformações político-econômicas ocorridas a partir da década de 1990. Inseridas no contexto da Reforma Gerencial do aparelho estatal, essas entidades foram concebidas para exercer a função reguladora de forma técnica, contínua e descentralizada, especialmente em setores considerados estratégicos ou sujeitos a falhas de mercado, como energia, telecomunicações, transportes e saúde suplementar.

Neste sentido, é importante salientar que a escolha pelo modelo das agências reguladoras no território surgiu da necessidade de o Estado influenciar de forma mais profunda e estável as relações econômicas, por meio de mecanismos de autoridade sobre os regulados e com certa autonomia em relação ao poder político. Contudo, o seu surgimento não deve ser confundido com o processo de privatização, uma vez que também se fazem presentes em países que não enfrentam o debate entre estatização e privatização, como os Estados Unidos, ou que as utilizam em setores sem relação direta com a privatização, como defesa da concorrência e regulação do mercado financeiro.

Decerto que as modificações da atuação estatal trazidas pela Reforma Gerencial integram os instrumentos de concretização do princípio da subsidiariedade.¹

Ainda que, em teoria, as agências reguladoras não dependam da privatização, ambos os processos acabaram se relacionando no Brasil devido a abertura dos mercados e as exigências de investidores por regras claras e permanentes — o chamado “compromisso regulatório”, no qual o Estado deixa de fornecer diretamente os serviços e passa a regulá-los, garantindo que bens e serviços essenciais continuem sendo prestados à população, agora sob supervisão pública.

¹ “Esse princípio foi adotado na Constituição de 1967 com a regra de que o Estado somente deve exercer atividade econômica para subsidiar a iniciativa privada quando ela seja deficiente. Na Constituição atual, contém-se, em termos um pouco diversos, no artigo 173, caput, em que está determinado que a atividade econômica só deve ser exercida pelo Estado por motivo de segurança ou interesse coletivo relevante, conforme definido em lei. Embora previsto apenas com relação às atividades econômicas, o princípio vem sendo aplicado com relação aos serviços sociais não exclusivos do Estado” (DI PIETRO, 2005, p. 218).

Na opinião de Binenbojm (2005, p. 153), “enquanto nos Estados Unidos as agências foram concebidas para propulsionar a mudança, aqui foram elas criadas para garantir a preservação do status quo”.

Com natureza autárquica e regime jurídico especial, as agências reguladoras no Brasil compõem a Administração Pública indireta e se destacam pela autonomia funcional, pela especialização técnica e pela estabilidade de seus dirigentes — suas características foram inspiradas no modelo norte-americano das *independent regulatory agencies*, adaptado à realidade constitucional brasileira com o objetivo de assegurar maior neutralidade e racionalidade nas decisões estatais, afastando-as de interferências políticas imediatas e de ciclos governamentais.

Neste sentido, ainda que o vínculo com o processo de privatizações não seja, em essência, constitutivo da natureza das agências reguladoras, no contexto brasileiro os dois fenômenos se entrelaçaram historicamente, em razão das exigências impostas pela abertura econômica e pela necessidade de garantir estabilidade institucional — movimento esse que passou a ser identificado como compromisso regulatório.

A construção de estímulos de natureza sistêmica voltados ao aprimoramento do processo decisório dessas instituições é o que impacta diretamente nos níveis de qualidade regulatória, que veremos com mais atenção nos capítulos a seguir.

5. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DECISÓRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este capítulo tem por objetivo examinar de forma sistemática as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) em processos que envolvem, direta ou indiretamente, o controle judicial de atos administrativos praticados por agências reguladoras estaduais. Ao reunir e analisar acórdãos selecionados conforme critérios metodológicos previamente definidos, busca-se identificar eventuais tendências decisórias da Corte paulista quanto ao grau de deferência conferido à atuação técnico-regulatória dessas entidades. A centralidade do TJSP no cenário jurisdicional brasileiro, em razão do volume expressivo de demandas submetidas à sua apreciação, torna especialmente relevante a investigação de sua postura institucional diante da regulação administrativa.

Entretanto, o exame desse conjunto jurisprudencial revelou algumas dificuldades importantes. Em primeiro lugar, o elevado número de ações na esfera estadual de São Paulo impôs desafios à seleção e tratamento homogêneo das decisões, exigindo uma filtragem rigorosa para delimitar os casos efetivamente relacionados à análise do mérito de atos administrativos normativos ou individualizados. Em segundo lugar, observou-se a recorrente padronização argumentativa dos acórdãos, com frequente reprodução de fórmulas genéricas e ausência de enfrentamento substantivo das especificidades técnicas envolvidas, o que dificultou a identificação precisa do tipo de controle exercido. Por fim, destaca-se um fator contextual mais amplo: o atual cenário político-institucional brasileiro, marcado por instabilidades e tentativas de interferência sobre órgãos técnicos, contribui para a fragilização do argumento da especialização técnica como fundamento suficiente para justificar a autocontenção judicial, o que pode influenciar, de forma direta ou indireta, a postura dos tribunais diante da autoridade das agências reguladoras.

À luz dessas considerações, este capítulo se propõe a mapear as práticas decisórias do TJSP, explorando a presença (ou ausência) de deferência judicial às decisões administrativas das agências, bem como os fundamentos jurídicos e institucionais invocados pelos julgadores para sustentar o controle, a validação ou a revisão de tais atos.

5.1. Análise Empírica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

A presente seção apresenta os resultados da análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) em processos que envolvem o controle judicial de atos praticados por agências reguladoras estaduais.²

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram catalogadas as decisões judiciais do TJSP envolvendo as duas agências reguladoras estaduais paulistas, sendo elas: a ARTESP (Agência de Transporte do Estado de São Paulo) e a ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo). Utilizou-se, no mecanismo de busca do site do tribunal, os termos “agência”, “reguladora”, “resolução” e “técnica” e, em seguida, foi definido, como lapso temporal para análise, os acórdãos publicados entre janeiro de 2021 e maio de 2025, relacionados especificamente a essas agências. Nessa oportunidade, foram encontrados 189 acórdãos envolvendo a ARTESP e 15 acórdãos envolvendo a ARSESP, resultando em um total de 204 decisões.

Em seguida, foram aplicados os critérios de triagem, já abordados no tópico metodológico do presente de trabalho, para filtrar os acórdãos encontrados e garantir que aqueles analisados se encaixassem devidamente no escopo definido para a presente pesquisa. Neste sentido, importante ressaltar que os critérios supramencionados foram aplicados de maneira mais rígida, tratando-se dos acórdãos encontrados no TJSP, devido ao grande influxo de processos no judiciário estadual paulista. Em especial, foram considerados, na presente instância, apenas os processos nos quais as agências administrativas estaduais figurassem como parte formal da demanda — o que novamente se justifica devido à quantidade elevada de demandas. Como será possível inferir mais adiante, o total de processos encontrados no TJSP superam em muito os apreciados nos tribunais de sobreposição.

Após a aplicação das hipóteses de eliminação, restaram 161 acórdãos, sendo 9 relacionados à ARSESP, o que corresponde a 5,59% dos processos, e 152 referentes à ARTESP, o que corresponde a 94,41% das decisões — que foram então analisadas e subdivididas de acordo com (i) o resultado; (ii) o tipo de discurso; e a (iii) amplitude do controle — já desenvolvidos anteriormente.

A ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo é uma autarquia estadual vinculada ao Governo do Estado de São Paulo, criada pela Lei Complementar nº 914/2002. Nesse sentido, sua principal finalidade consiste em regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos de transporte que tenham sido delegados pelo Estado, especialmente aqueles relacionados às concessões rodoviárias e ao transporte

² De acordo com o site da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade.

intermunicipal de passageiros. Para tanto, a agência possui competência normativa e fiscalizatória, podendo editar normas técnicas, aprovar reajustes e revisões tarifárias, fiscalizar a execução dos contratos e aplicar sanções em caso de descumprimento das obrigações. Além disso, a ARTESP atua com o objetivo de assegurar a qualidade, a segurança e a continuidade desses serviços, visando sempre à proteção dos direitos dos usuários e à promoção da eficiência da infraestrutura de transportes.

Já a ARSESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo, instituída pela Lei Complementar nº 1.025/2007, desempenha funções regulatórias, fiscalizatórias e de controle sobre diversos serviços públicos essenciais no âmbito estadual. Dessa forma, cabe à ARSESP supervisionar setores estratégicos como o saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), o fornecimento de gás canalizado e, em certos casos, a energia elétrica. Com efeito, suas atribuições incluem a definição de padrões de qualidade, a regulação tarifária, a mediação de conflitos entre usuários e prestadores e a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais. Ademais, sua atuação deve ser guiada por critérios técnicos e legais, de modo a assegurar o equilíbrio entre os interesses públicos e privados, promover a sustentabilidade econômica dos serviços e garantir à população o acesso universal, contínuo e eficiente aos serviços regulados.

5.1.1. Deferência pelo Resultado

A simples invocação do discurso da deferência não garante, por si só, uma postura autocontida por parte dos tribunais. Por esse motivo, estudos empíricos que buscam avaliar a eficácia da doutrina deferencial frequentemente incorporam como variável de análise a chamada deferência pelo resultado, isto é, a verificação do percentual de decisões administrativas que são mantidas ou reformadas sob controle judicial.

Com base nos dados levantados, verificou-se que, na grande maioria dos casos, o Poder Judiciário optou por manter as decisões proferidas pelas agências reguladoras estaduais. Dos 161 acórdãos analisados, 132 decisões (81,99 %) foram classificadas como deferentes, ao passo que apenas 29 decisões (18,01 %) apresentaram uma postura não deferente.

Gráfico 1- Comparação pelo tipo de resultado

Fonte: elaborado pela autora

No que se refere à ARTESP, dos 152 processos analisados, 126 decisões (82,89 %) foram deferentes, enquanto 26 (17,11 %) não o foram. Já no caso da ARSESP, dos 9 processos incluídos na amostra, 6 decisões (66,67 %) foram deferentes e 3 (33,33 %) foram não deferentes. Esses dados evidenciam uma tendência predominante de deferência judicial às decisões administrativas, ainda que com variações significativas entre as agências analisadas.

5.1.2. Deferência pelo Discurso

Em seguida, procedeu-se à análise da presença ou ausência de discursos de deferência nos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) envolvendo as agências reguladoras estaduais. Verificou-se que, em 154 dos 161 processos analisados (95,65 %), houve a adoção de algum tipo de discurso deferente — seja ele específico ou genérico. Apenas 7 processos (4,35 %) não apresentaram qualquer fundamentação voltada à limitação da atuação judicial com base na especialidade técnica das agências ou na autonomia da Administração Pública frente ao controle jurisdicional.

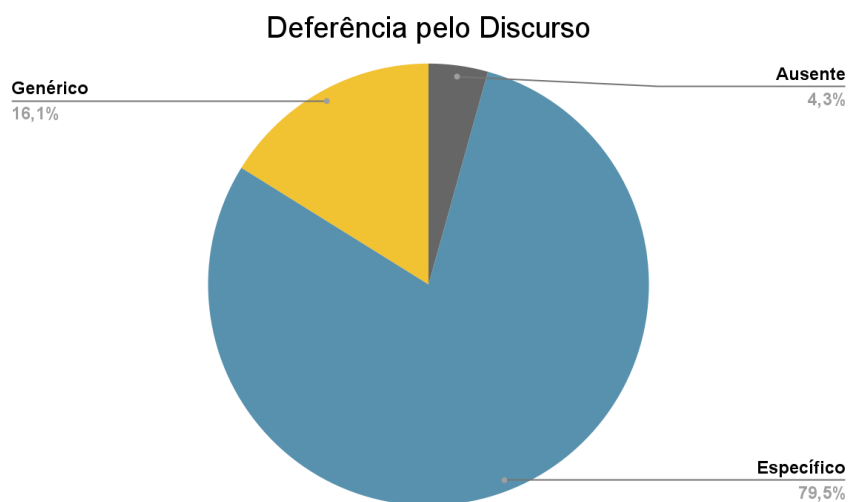
É relevante destacar que, entre esses 7 acórdãos nos quais não se identificou qualquer forma de discurso deferente, 4 envolviam a ARSESP e 3 envolviam a ARTESP. Considerando-se que a amostra referente à ARSESP compreende apenas 9 processos, observa-se que em 44,44 % desses casos o instituto da deferência sequer foi mencionado. Embora o número reduzido de decisões envolvendo a ARSESP possa limitar inferências mais amplas, sua inclusão neste estudo se justifica pelo fato de se tratar de uma das duas principais agências

reguladoras estaduais de São Paulo, cuja atuação normativa também é submetida a controle judicial.

Como detalhado na seção anterior, o presente estudo adotou a tipologia de discursos de deferência desenvolvida por Jordão e Cabral Junior (2018), que distingue duas formas principais de argumentação judicial: o discurso de deferência específico, que se apoia na explicitação da especialidade técnica da agência e na consequente necessidade de autocontenção judicial diante da complexidade e tecnicidade das matérias reguladas (JORDÃO; CABRAL JUNIOR, 2018, p. 17); e o discurso de deferência genérico, que invoca fundamentos mais amplos, como a separação de poderes ou a impossibilidade de controle do mérito administrativo, sem menção direta à expertise institucional da agência (JORDÃO; CABRAL JUNIOR, 2018, p. 18).

Entre os 154 processos em que se identificou a presença de um discurso de deferência, 128 acórdãos (83,12 %) adotaram o modelo específico, enquanto 26 acórdãos (16,88 %) utilizaram uma justificativa genérica. Em resumo, dos 161 acórdãos analisados, 128 recorreram a discursos específicos, 26 a discursos genéricos, e apenas 7 não apresentaram qualquer forma de discurso deferente em suas razões de decidir.

Gráfico 2 - Comparação pelo tipo de discurso



Fonte: elaborado pela autora

Como já desenvolvido anteriormente, a mera adoção de um discurso deferente pelos tribunais não implica, por si só, uma atuação autocontida em relação às decisões das agências reguladoras. A análise empírica evidencia essa limitação. Dos 132 processos deferentes, ou seja, que mantiveram os atos administrativos das agências, 110 acórdãos (83,33%) apresentaram

discurso deferente específico, 19 (14,39%) adotaram discurso genérico, e apenas 3 (2,27%) não apresentaram qualquer menção ao instituto da deferência. Por outro lado, entre os 29 processos não deferentes, 18 acórdãos (62,07%) recorreram ao discurso específico, 7 (24,14%) adotaram discurso genérico, e apenas 4 (13,79%) não fizeram qualquer referência deferencial.

Esses dados indicam que não se pode assumir como regra que a presença de um discurso deferente resulte, automaticamente, na preservação da decisão da agência. Embora a vasta maioria das decisões deferentes tenha sido acompanhada de algum tipo de discurso (97,73%), o mesmo ocorre com as decisões não deferentes, em proporção também elevada (86,21%). Ainda que exista uma diferença numérica entre os dois grupos, ela é pequena o bastante para demonstrar que não há uma correlação necessária entre a adoção do discurso deferente e o resultado favorável à agência. Assim, a retórica da deferência não é, isoladamente, um fator determinante para o desfecho judicial.

5.1.3. Deferência pela Amplitude do Controle

Ser deferente também não significa, necessariamente, manter integralmente a decisão proferida por uma agência reguladora. A anulação de atos administrativos que se revelem irrazoáveis ou manifestamente ilegais pode ocorrer sem que isso represente uma postura judicial intrusiva. A deferência judicial, nesse contexto, pode coexistir com um controle de legalidade que se limite à verificação de aspectos formais e procedimentais da atuação administrativa, sem interferência no mérito técnico da decisão.

Nesse sentido, a invalidação de atos praticados fora da esfera de competência legal atribuída à autoridade reguladora não configura, por si só, uma ruptura com a lógica deferencial. O mesmo se aplica a decisões judiciais que reconhecem vícios relacionados ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa ou à ausência de motivação adequada. Em todos esses casos, trata-se de controle fundado em garantias constitucionais mínimas, e não em juízos substitutivos de conveniência ou oportunidade administrativa.

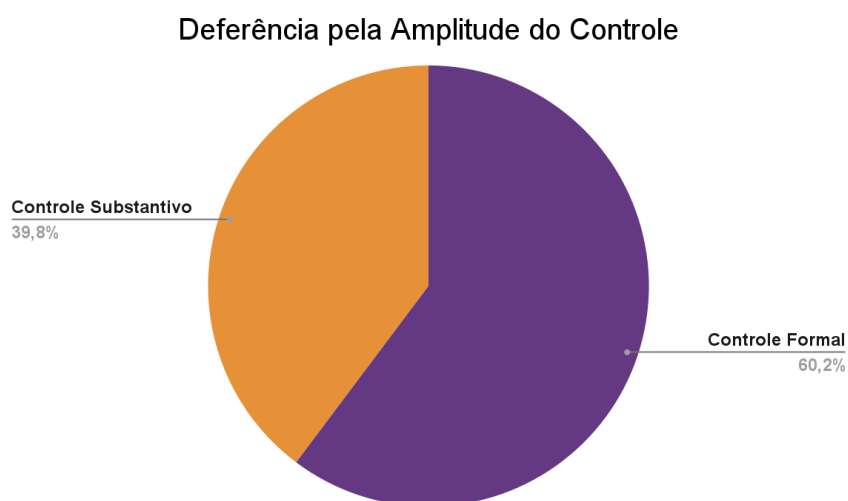
Diante disso, a amplitude do controle judicial exercido — se restrita aos aspectos formais ou estendida aos elementos substantivos das decisões — constitui mais uma variável relevante para a avaliação da postura deferente adotada pelo TJSP em relação às agências reguladoras estaduais.

Em 64 do total de 161 processos analisados (39,75%), o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) ultrapassou os limites do controle formal e adentrou o conteúdo material das decisões proferidas pela ARTESP e pela ARSESP. Nessas situações, o julgamento envolveu

uma apreciação substantiva da atuação administrativa, revelando uma postura mais interventiva do Judiciário diante do mérito técnico das deliberações das agências reguladoras estaduais.

Já em 97 processos (60,25%), verificou-se que o TJSP restringiu sua atuação ao exame de aspectos formais das decisões administrativas adotadas pela ARTESP e pela ARSESP. Nesses casos, nota-se uma atuação judicial contida, que evita o aprofundamento no mérito técnico das decisões regulatórias. Essa postura sugere um reconhecimento, ainda que implícito, da autonomia decisória das agências reguladoras estaduais no âmbito de suas competências legais.

Gráfico 3 - Comparação pela amplitude do controle



Fonte: elaborado pela autora

Ao se analisar separadamente os dados relativos à ARTESP e à ARSESP, é possível observar nuances distintas na forma como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) exerce o controle judicial sobre os atos administrativos de cada uma dessas agências reguladoras estaduais.

No caso da ARTESP, dos 152 processos analisados, 60 foram classificados como decisões que envolveram controle substantivo (39,47%), ou seja, em que o Judiciário adentrou o conteúdo técnico das deliberações da agência. Já os 92 processos restantes (60,53%) foram julgados com base em controle formal, limitando-se à verificação de aspectos procedimentais, legais ou de competência, sem interferência no mérito técnico da decisão administrativa.

Por sua vez, em relação à ARSESP, cujo número total de processos foi mais restrito (9 casos), identificou-se que 4 decisões (44,44%) adotaram um controle substantivo, enquanto 5 decisões (55,56%) se mantiveram no âmbito do controle formal. Ainda que a amostra relativa

à ARSESP seja estatisticamente pequena, o padrão encontrado indica um comportamento judicial semelhante ao observado no conjunto de decisões referentes à ARTESP, com ligeira predominância da postura de contenção judicial nos casos envolvendo esta segunda agência.

Esses dados reforçam a percepção de que, embora existam variações marginais, o TJSP tende a privilegiar o controle formal nos julgamentos que envolvem as duas principais agências reguladoras estaduais, ainda que não haja uniformidade absoluta. A divisão entre controle formal e substantivo permanece, assim, como um dos elementos centrais para avaliar o grau efetivo de deferência judicial conferido à atuação administrativa técnica no contexto do Estado regulador paulista. Portanto, a amplitude do controle se revela como uma dimensão empírica crucial para aferir a deferência judicial. Ainda que o discurso e o resultado da decisão possam sugerir contenção, é na delimitação do tipo de controle exercido que se revela, com maior nitidez, o espaço efetivamente concedido à atuação das agências reguladoras no interior do processo judicial.

6. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DECISÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE SOBREPOSIÇÃO (STJ E STF)

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados da análise empírica das decisões proferidas pelos tribunais superiores brasileiros — o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) — em casos que envolvem o controle judicial de atos administrativos praticados por agências reguladoras estaduais. A análise das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) reveste-se de especial relevância no contexto desta pesquisa, na medida em que ambas as cortes desempenham papel central na conformação da jurisprudência nacional acerca dos limites e possibilidades do controle judicial sobre atos administrativos das agências reguladoras. Enquanto o STJ é responsável pela uniformização da interpretação da legislação federal infraconstitucional, cabendo-lhe, portanto, examinar a legalidade de atos normativos e decisórios editados pelas agências à luz de seus marcos legais específicos, o STF exerce função de guarda da Constituição Federal, sendo chamado a intervir nos casos em que se discutem os contornos constitucionais da atuação regulatória do Estado, notadamente à luz dos princípios da legalidade, separação de poderes, devido processo administrativo e livre iniciativa. Assim, compreender como tais tribunais se posicionam frente a conflitos envolvendo a regulação administrativa é fundamental para avaliar a consistência, estabilidade e deferência institucional conferida às decisões técnicas no plano jurisdicional superior.

A investigação empírica que fundamenta este capítulo segue os mesmos critérios metodológicos aplicados na análise do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), a fim de assegurar a coerência do estudo e permitir a comparabilidade entre instâncias. Foi adotado o mesmo lapso temporal — de janeiro de 2021 a maio de 2025 — e utilizaram-se os termos “agência”, “reguladora”, “resolução” e “técnica” como parâmetros de busca jurisprudencial. Além disso, mantiveram-se as hipóteses de exclusão anteriormente definidas, com o intuito de filtrar decisões que efetivamente analisassem o mérito de atos administrativos regulatórios, excluindo, portanto, causas processuais formais, execuções fiscais, depósitos judiciais e ações que não enfrentassem diretamente o conteúdo técnico-normativo produzido pelas agências.

Contudo, ao contrário do observado no TJSP — onde a quantidade de decisões localizadas foi expressivamente maior —, no âmbito do STJ e do STF o número de acórdãos relevantes revelou-se bastante reduzido. Esse contraste reforça o diagnóstico de uma sobrecarga estrutural crônica do judiciário estadual paulista, que acaba por concentrar grande parte dos

litígios regulatórios, especialmente na fase inicial e intermediária do processo judicial. Diante disso, a estratégia metodológica adotada neste capítulo difere da anterior: optou-se por analisar de forma conjunta os acórdãos identificados no STJ e no STF, procedendo-se a uma leitura paralela e comparativa dos posicionamentos das duas cortes superiores quanto aos atos administrativos das agências.

Outro aspecto relevante da metodologia diz respeito ao critério de inclusão adotado. Considerando-se a menor densidade de decisões nos tribunais de sobreposição, a análise não se restringiu exclusivamente aos casos em que a agência reguladora figurava formalmente no polo ativo ou passivo da demanda. Também foram considerados os acórdãos nos quais atos normativos ou decisões administrativas com conteúdo regulatório — em especial aqueles emanados por agências federais — foram objeto de controle judicial, ainda que de maneira indireta, incidental ou sem a participação expressa da agência no processo. Essa ampliação de escopo teve como objetivo captar de modo mais abrangente como o STJ e o STF se posicionam quanto à validade, eficácia e controle de decisões regulatórias em litígios de diferentes naturezas, permitindo verificar se há deferência institucional, autocontenção judicial ou expansão do controle jurisdicional sobre a função reguladora do Estado.

Com base nesses parâmetros, este capítulo se propõe a discutir criticamente os padrões decisórios identificados nas cortes superiores, observando se e como os argumentos jurídicos relativos à especialização técnica, à discricionariedade administrativa e à separação de poderes são mobilizados para sustentar decisões deferentes ou interventivas no âmbito da regulação pública.

6.1. Análise Empírica do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

A presente seção dedica-se à análise das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em casos que envolvem atos administrativos ou normativos de agências reguladoras, com base nos critérios metodológicos delineados no início desta pesquisa. A partir dessa metodologia, foram identificados 33 processos relevantes no STJ que se enquadravam nos critérios estabelecidos. No que se refere à distribuição por agência, observou-se que 4 decisões envolveram a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), 17 a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), 6 a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e 5 a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Essa distribuição revela uma concentração significativa de litígios envolvendo a ANS, o que pode estar relacionado à crescente judicialização de temas ligados à saúde suplementar no período analisado,

especialmente diante de mudanças regulatórias e tensões entre operadoras, consumidores e o poder público.

No que diz respeito ao padrão decisório adotado pelo STJ, foi possível observar variações sensíveis no grau de deferência judicial a depender da agência envolvida. De modo geral, os acórdãos relacionados à ANS e à ANEEL demonstraram um nível mais baixo de deferência em relação aos atos administrativos das agências, com significativa incidência de decisões que resultaram na modificação, restrição ou anulação da norma ou ato regulatório impugnado. Essa tendência parece indicar um escrutínio judicial mais rigoroso quando estão em jogo temas sensíveis como reajustes de planos de saúde, cobertura assistencial e tarifação de serviços essenciais — áreas em que o conflito entre proteção do consumidor e prerrogativas regulatórias tende a se acirrar.

Por outro lado, os processos que envolviam a ANVISA e a ANTT apresentaram, em sua maioria, uma postura mais deferente do STJ, com decisões que reafirmaram a legitimidade técnico-normativa das agências e reconheceram a margem de discricionariedade administrativa conferida por lei. Esse contraste sugere que o grau de deferência do STJ não é uniforme, mas varia conforme o setor regulado, o tipo de conflito e a sensibilidade política ou social da matéria analisada. Essa constatação reforça a necessidade de uma leitura contextualizada da jurisprudência, que leve em consideração tanto os fundamentos jurídicos invocados quanto o papel institucional das agências em cada área de atuação.

Nos próximos trechos, será apresentada uma exposição analítica dos dados extraídos, com base na observação empírica da atuação do STJ no controle dos atos das agências reguladoras. A ênfase recairá sobre a forma como o discurso da deferência aparece — ou não — nas decisões judiciais, considerando-se sua presença de modo explícito, genérico ou ausente, buscando identificar padrões práticos de reconhecimento (ou negação) da autoridade técnica das agências, conforme os diferentes setores regulados. Essa abordagem permitirá compreender como, na prática, o STJ tem lidado com a tensão entre deferência institucional e intervenção judicial no campo da regulação administrativa.

6.1.1. Deferência pelo Resultado

A análise empírica das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) permite compreender como essa Corte tem se posicionado diante do controle judicial de atos administrativos praticados por agências reguladoras federais. No total, foram examinados 32 acórdãos, dos quais 14 decisões (43,75 %) foram classificadas como deferentes, e 18 (56,25 %)

como não deferentes. Esse panorama aponta para uma tendência predominante à revisão judicial dos atos administrativos, ainda que o padrão varie consideravelmente conforme a agência envolvida.

Gráfico 4 - Comparação pelo tipo de resultado



Fonte: elaborado pela autora

Entre os processos analisados, 6 envolviam a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Desses, 2 decisões (33,33 %) foram deferentes e 4 (66,67 %) não deferentes, indicando uma postura mais crítica do STJ em relação à atuação dessa agência.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) concentrou o maior número de casos, com 17 decisões, das quais apenas 3 (17,65 %) foram deferentes, enquanto 14 (82,35 %) resultaram na invalidação ou modificação dos atos administrativos. Trata-se da maior proporção de não deferência entre as agências analisadas, o que reflete a intensa judicialização do setor de saúde suplementar — historicamente marcado por disputas envolvendo acesso a tratamentos, negativas de cobertura e reajustes contratuais.

Já no caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), todas as 4 decisões examinadas foram deferentes (100 %), o que sugere uma postura plenamente favorável à manutenção dos atos administrativos dessa autarquia, ainda que se trate de uma amostra reduzida.

Situação semelhante foi observada em relação à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), cujos 5 acórdãos analisados também foram integralmente deferentes (100 %), o que pode indicar um alto grau de reconhecimento da expertise técnica e institucional das decisões proferidas nesse setor.

Esses resultados evidenciam que a tendência deferente ou interventiva do STJ não se distribui uniformemente entre as agências. A elevada incidência de processos envolvendo a ANS, somada ao seu alto índice de decisões não deferentes, contribui de forma significativa para o percentual agregado de não deferência no tribunal. Quando os dados são considerados de forma conjunta, essa assimetria acaba influenciando substancialmente as estatísticas gerais.

Dessa forma, a interpretação dos padrões de deferência judicial no STJ requer atenção à especificidade do setor regulado. As conclusões sobre o grau de deferência adotado pelo tribunal não podem ser generalizadas sem considerar o perfil estrutural e temático das controvérsias analisadas, pois o comportamento judicial decorre não apenas de uma orientação jurisprudencial genérica, mas também das características do litígio e da natureza do ato administrativo submetido à apreciação judicial.

6.1.2. Deferência pelo Discurso

Seguindo a mesma metodologia de análise aplicada previamente, além da verificação do resultado final das decisões (deferentes ou não), dedicou-se também à análise do tipo de discurso deferente adotado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) ao julgar atos administrativos de agências reguladoras federais, que trata esta seção. Como critério classificatório, manteve-se a utilização das categorias "discurso específico" e "discurso genérico" — já desenvolvidas em momento anterior.

Importa destacar que, ao contrário do que se observou em outras instâncias, todos os acórdãos do STJ analisados apresentaram algum tipo de discurso deferente, inexistindo, portanto, decisões nas quais a deferência estivesse ausente como fundamento argumentativo. Logo, no conjunto total de 32 acórdãos analisados, observou-se que o discurso de deferência esteve presente em 100 % das decisões, sem ocorrência de julgados com ausência completa de fundamentação deferente. Dentre esses, 27 decisões (84,38 %) foram baseadas em discurso específico, enquanto 5 (15,62 %) recorreram a discurso genérico.

Gráfico 5 - Comparação pelo tipo de discurso

Fonte: elaborado pela autora

Nos 6 julgados envolvendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), 5 acórdãos (83,33 %) apresentaram discurso específico, enquanto 1 (16,67 %) se valeu de discurso genérico. Isso demonstra que, mesmo em casos em que o resultado da decisão não foi deferente, o STJ ainda reconheceu a natureza técnica da atuação da agência por meio de justificativas que invocam a necessidade de autocontenção.

No caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), dos 17 acórdãos analisados, 12 (70,59 %) adotaram discurso específico e 5 (29,41 %) recorreram a discurso genérico. Ainda que a ANS tenha apresentado o menor índice de decisões deferentes em termos de resultado, observa-se que a maioria das decisões do STJ ainda se fundamenta em alguma forma de deferência argumentativa — o que revela uma possível dissonância entre o discurso e o resultado efetivo do julgamento.

Todos os 4 acórdãos referentes à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) apresentaram discurso específico (100 %), evidenciando um alinhamento entre o reconhecimento do caráter técnico da agência e o resultado deferente em todos os casos analisados.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) também apresentou uniformidade discursiva. Nos 5 acórdãos analisados, todos foram baseados em discurso específico (100 %), o que reforça o grau de respeito institucional e confiança técnica atribuído pelo STJ às decisões dessa autarquia.

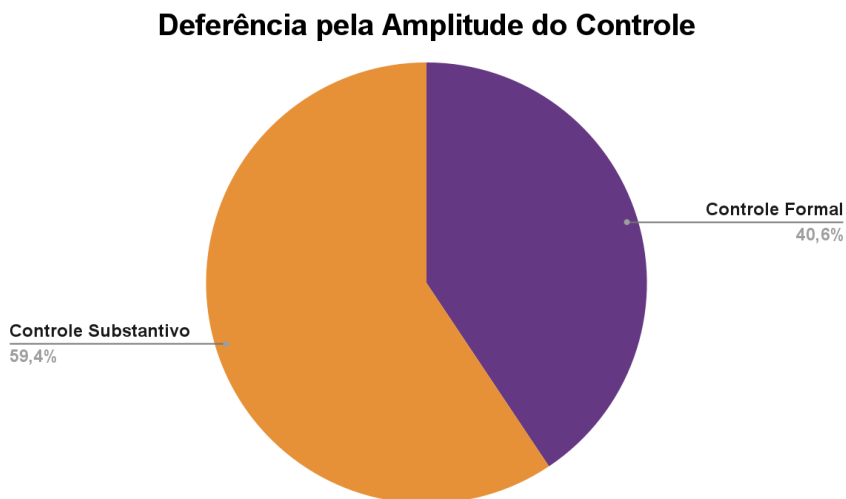
A análise revela que, embora o STJ não tenha proferido nenhuma decisão sem algum grau de deferência discursiva, a qualidade do discurso deferente varia substancialmente entre

as agências. Enquanto ANTT e ANVISA registram uniformidade no uso de discurso específico, ANS e ANEEL apresentam maior dispersão entre os tipos de fundamentação adotados. Ademais, o caso da ANS é ilustrativo de um fenômeno relevante: mesmo diante de uma retórica deferente (majoritariamente específica), o resultado das decisões tende a ser não deferente — o que sugere que o uso do discurso da deferência não implica necessariamente em deferência pelo resultado, reforçando a dissociação entre forma e conteúdo no controle judicial de decisões regulatórias.

6.1.3. Deferência pela Amplitude do Controle

Neste subcapítulo, distinguem-se as duas formas de controle: o controle formal, que se limita à verificação da legalidade e o controle substantivo entre os 32 acórdãos analisados no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Da quantidade total, 13 decisões (40,62 %) realizaram apenas controle formal, ao passo que 19 decisões (59,38 %) exerceram controle substantivo, adentrando o mérito da decisão administrativa.

Gráfico 6 - Comparação pela amplitude do controle



Fonte: elaborado pela autora

Dos 6 processos envolvendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), 2 decisões (33,33 %) limitaram-se ao controle formal, enquanto 4 decisões (66,67 %) avançaram sobre aspectos substantivos da atuação regulatória. O dado sugere uma tendência predominante à revisão de mérito nos litígios regulatórios do setor elétrico.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) apresentou o índice mais elevado de controle substantivo: das 17 decisões analisadas, 15 (88,24 %) envolveram reexame do conteúdo das deliberações administrativas, enquanto apenas 2 (11,76 %) se restringiram à legalidade formal. Tal padrão é coerente com o alto índice de judicialização do setor de saúde suplementar, no qual os tribunais frequentemente decidem sobre a razoabilidade e a adequação das decisões da agência à luz dos direitos dos consumidores.

No caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), todas as 4 decisões (100 %) se limitaram ao controle formal, sem que o STJ adentrasse o conteúdo técnico dos atos regulatórios. Esse resultado está em linha com o padrão de deferência observado nos demais indicadores relativos à ANTT, como o discurso e o resultado da decisão.

De forma idêntica, os 5 acórdãos referentes à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) também se restringiram ao controle formal (100 %), evidenciando elevado grau de deferência à expertise técnica e institucional da agência sanitária.

A análise geral da variável “amplitude do controle” mostra que, no universo dos processos julgados pelo STJ, 59,38 % das decisões realizaram controle substantivo, enquanto 40,62 % limitaram-se ao controle formal. Isso revela uma tendência relevante do STJ à revisão de mérito das decisões administrativas regulatórias, especialmente em setores como o da saúde suplementar (ANS) e energia elétrica (ANEEL), onde os índices de controle substantivo superam a média geral.

Em contrapartida, os dados evidenciam um padrão consistente de deferência formal nas decisões relativas à ANVISA e à ANTT, indicando que o grau de intervenção judicial varia substancialmente conforme a natureza técnica do setor e o perfil das demandas submetidas ao tribunal.

6.2. Análise Empírica do Supremo Tribunal Federal (STF)

Este capítulo apresenta os resultados da análise empírica das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos que envolvem o controle judicial de atos administrativos e normativos emanados por agências reguladoras federais. Dada a natureza constitucional das competências do STF, bem como seu perfil de atuação predominantemente voltado à análise de repercussão geral e controle concentrado de constitucionalidade, o número de decisões identificadas é ainda mais reduzido quando comparado ao STJ e, principalmente, ao TJSP.

Com base nos critérios metodológicos previamente definidos, bem como nas hipóteses de exclusão aplicadas de forma uniforme ao longo da pesquisa, foram selecionados 10 processos do Supremo Tribunal Federal (STF) que se enquadram nos parâmetros estabelecidos para análise.

Observa-se que a maior parte dos casos envolve agências reguladoras federais cujas atribuições recaem sobre setores de competência legislativa privativa da União, tais como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)³, presente em 2 processos; a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)⁴, com 3 processos; a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)⁵, com 2 processos; e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁶, presente em 1 processo. Ainda assim, foram também identificadas decisões envolvendo a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), ambas inseridas no contexto de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs).

Quanto à natureza processual dos casos analisados, verificou-se uma prevalência marcante do controle concentrado de constitucionalidade: 7 dos 10 processos correspondiam a ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs). Os demais incluíram uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), um recurso extraordinário com repercussão geral e um agravo regimental interposto em sede de reclamação constitucional.

Esse recorte reforça o papel do STF como instância de controle abstrato e uniformizador da interpretação constitucional, especialmente no tocante aos limites da atuação normativa e decisória de órgãos técnicos vinculados à Administração Pública federal.

6.2.1. Deferência pelo Resultado

A análise da deferência pelo resultado no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) compreendeu um total de 11 decisões que envolveram, de forma direta ou indireta, o controle judicial de atos normativos expedidos por agências reguladoras federais. Conforme os critérios previamente definidos nesta pesquisa, as decisões foram classificadas como deferentes e não deferentes.

³ A competência da União para legislar sobre minas e recursos energéticos, incluindo petróleo e gás, está prevista no art. 22, inciso XII, da CF.

⁴ A competência da União para legislar sobre recursos hídricos está prevista nos arts. 21, inciso XIX, e 22, inciso IV, da CF.

⁵ A regulação das telecomunicações é atribuída à União nos termos dos arts. 21, inciso XI, e 22, inciso IV, da CF.

⁶ A legislação sobre meio ambiente é de competência concorrente entre os entes federativos, cabendo à União a edição de normas gerais, conforme o art. 24, inciso VI, da CF.

No panorama geral, constatou-se que a maioria das decisões foi deferente (72,73%), enquanto uma parcela menor resultou em não deferência (27,27%). Esse cenário revela uma tendência relevante de autocontenção do STF frente aos atos de regulação administrativa, especialmente em contextos de controle concentrado de constitucionalidade.

Gráfico 7 - Comparação pelo tipo de resultado



Fonte: elaborado pela autora

Ao se observar a distribuição dos resultados por agência reguladora, verifica-se que as decisões relativas à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foram integralmente deferentes (100% em ambos os casos), indicando uma postura institucional favorável à manutenção de seus atos normativos. Já a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) apresentou três decisões, sendo duas deferentes e uma parcialmente deferente, que, para fins desta análise, foi considerada também como deferente, resultando em um índice de deferência de 100%.

Por outro lado, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foram objeto de decisões exclusivamente não deferentes (100%), sugerindo, em princípio, maior grau de intervenção judicial nos atos regulatórios produzidos por essas entidades.

Entretanto, é necessário registrar que o número reduzido de processos identificados por agência impossibilita a formulação de conclusões definitivas ou generalizáveis quanto ao padrão de deferência do STF para cada setor regulado. A amostra limitada impõe cautela na interpretação dos dados, pois a ocorrência de uma única decisão, ainda que não deferente, pode

distorcer significativamente os percentuais observados. Por esse motivo, as inferências mais robustas devem ser extraídas da análise do conjunto dos processos, e não da segmentação por agência.

Dessa forma, observa-se que a deferência pelo resultado no Supremo Tribunal Federal, embora majoritariamente presente, apresenta nuances que devem ser contextualizadas não apenas em razão do conteúdo dos atos normativos impugnados, mas também das características do controle exercido, da natureza da ação proposta e da função institucional da Corte no sistema de controle de constitucionalidade.

6.2.2. Deferência pelo Discurso

A análise da deferência pelo discurso no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) revelou um padrão notavelmente homogêneo. Em todos os 11 processos analisados, observou-se a presença de discurso de deferência específico por parte do tribunal. Isso significa que, em 100% dos casos, o STF justificou sua decisão com base na especialização técnica da agência reguladora envolvida ou no reconhecimento explícito de sua competência institucional para tratar da matéria regulada.

Esse resultado é particularmente relevante se considerado o perfil dos processos incluídos nesta etapa da pesquisa, a maioria deles relacionada a ações diretas de inconstitucionalidade e a atos normativos expedidos por agências federais. A presença constante de discurso de deferência específico sugere que, ao menos no plano argumentativo, o Supremo Tribunal Federal tende a reconhecer a legitimidade das decisões administrativas proferidas por órgãos reguladores especializados, mesmo nos casos em que eventualmente venha a anulá-las ou modificá-las no plano do resultado.

A distribuição desse discurso pelas diferentes agências reguladoras também confirma essa uniformidade. Todas as decisões que envolviam a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foram fundamentadas em discurso específico de deferência.

Tal constatação reforça o argumento de que o STF adota, ao menos sob o ponto de vista retórico, uma postura de respeito à expertise técnica das agências reguladoras, ainda que essa deferência discursiva nem sempre se traduza na manutenção dos atos administrativos. O dado também corrobora a hipótese de que, no contexto de controle concentrado de

constitucionalidade, há uma maior preocupação da Corte em reafirmar os limites institucionais de sua atuação frente à administração pública especializada.

No entanto, é importante sublinhar que a homogeneidade discursiva observada deve ser interpretada com cautela. O número reduzido de processos analisados impede generalizações categóricas sobre a jurisprudência do STF em matéria regulatória. Ainda assim, os dados empíricos aqui apresentados indicam uma tendência relevante, que poderá ser aprofundada em pesquisas futuras com ampliação do universo amostral.

6.2.3. Deferência pela Amplitude do Controle

A avaliação da deferência a partir da amplitude do controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre atos normativos expedidos por agências reguladoras revela uma notável uniformidade nos dados coletados. Em todos os 11 acórdãos analisados, verificou-se a adoção de controle de natureza substantiva. Em outras palavras, o STF não se limitou à verificação de aspectos procedimentais, formais ou externos à decisão administrativa, mas realizou um juízo de mérito sobre o conteúdo normativo das deliberações das agências reguladoras.

Essa homogeneidade se mostra coerente com a natureza das ações judiciais predominantes na amostra: sete das onze decisões analisadas referem-se a ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs). Nesse tipo de demanda, é próprio da função jurisdicional o exame direto e aprofundado da compatibilidade entre os atos normativos infraconstitucionais e os parâmetros constitucionais invocados, o que inevitavelmente conduz a um controle de tipo substantivo. Ainda que a retórica judicial reconheça a expertise das agências — como apontado no subcapítulo anterior — o desenho institucional do controle concentrado exige um juízo mais intrusivo em relação à substância da norma impugnada.

Essa combinação entre deferência discursiva e amplitude substantiva de controle revela uma faceta importante da atuação do STF: a Corte, embora reconheça as competências técnicas e especializadas das agências, não se furta a adentrar no mérito regulatório quando se trata de salvaguardar preceitos constitucionais. Trata-se, portanto, de uma deferência qualificada, que não exclui o exercício efetivo da função de guarda da Constituição.

Importante também notar que a uniformidade dos dados, tanto em termos do tipo de discurso quanto da amplitude do controle, torna inviável uma análise comparativa significativa entre as diferentes agências reguladoras envolvidas. A presença reduzida de processos por agência e a predominância de ações constitucionais típicas exigem que os achados empíricos

sejam interpretados com a devida cautela, ainda que ofereçam indícios valiosos sobre a forma como o STF tem exercido seu papel frente à regulação estatal.

7. CONCLUSÃO

A análise empírica da deferência judicial às agências reguladoras revelou nuances importantes sobre como os tribunais brasileiros exercem o controle de legalidade e legitimidade sobre decisões administrativas de cunho técnico. A partir de uma amostra representativa de decisões proferidas pelo TJSP, STJ e STF entre os anos de 2021 e 2025, foi possível identificar variações relevantes no padrão de deferência, moduladas conforme o grau de jurisdição, o perfil institucional das cortes e a natureza dos setores regulados por cada agência.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), verificou-se uma postura predominantemente deferente. Aproximadamente 82,89% das decisões envolvendo a ARTESP e 66,67% das relativas à ARSESP resultaram na manutenção dos atos administrativos das agências reguladoras estaduais. Esses dados vieram acompanhados, majoritariamente, de discursos deferentes específicos — ou seja, que reconhecem expressamente a expertise técnica das agências — e de um controle judicial centrado em aspectos formais. A aplicação mais rígida dos critérios de triagem (limitando-se a processos em que a agência figura como parte formal) e a elevada quantidade de demandas sugerem, ainda, que a deferência no TJSP está associada a uma racionalidade pragmática diante da sobrecarga judicial, especialmente em temas técnicos.

Em contraste, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) apresentou uma taxa mais elevada de decisões não deferentes (56,25%). Apesar da ampla presença de discursos de deferência (sejam específicos ou genéricos), a Corte adotou uma postura significativamente interventiva, sobretudo nos casos envolvendo a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsável por um dos setores mais judicializados do país. Por outro lado, agências como ANVISA e ANTT — com menor volume de litígios — tiveram suas decisões integralmente mantidas. Esses dados sugerem que o grau de deferência adotado pelo STJ não depende apenas de uma orientação institucional, mas também do conteúdo regulado e da complexidade social e econômica subjacente às controvérsias.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal (STF), identificou-se uma uniformidade quase completa quanto à presença de discursos deferentes específicos e à adoção de controle substantivo sobre os atos normativos analisados. Ainda assim, apenas 45,45% das decisões analisadas foram deferentes quanto ao resultado. A predominância de Ações Diretas de Inconstitucionalidade na amostra explica, em parte, esse padrão: nesses casos, o exercício de controle concentrado exige julgamento de mérito sobre a validade constitucional dos atos normativos, o que naturalmente amplia a intensidade do controle judicial. No entanto, o número bastante reduzido de processos examinados (apenas 10) impõe limites significativos às

inferências que se pode extrair acerca da orientação deferencial da Suprema Corte. Embora algumas tendências venham a se delinear, não é possível afirmar a existência de um padrão consolidado de deferência judicial no STF.

Diante desse panorama, constata-se que a deferência judicial no Brasil não se manifesta de forma homogênea nem linear. Pelo contrário, ela apresenta-se como um fenômeno fragmentado, disperso entre os planos da fundamentação (discurso), do resultado (manutenção ou revisão do ato administrativo) e da intensidade do controle judicial exercido (formal ou substantivo). Houve casos em que o discurso de deferência estava presente, mas o resultado foi não deferente; em outros, a decisão manteve o ato da agência, mas sob intenso controle de mérito. Essa desarticulação entre as três dimensões da deferência compromete sua coerência teórica e revela o caráter multiforme e contingente com que essa doutrina é operacionalizada no direito brasileiro.

Além disso, a ausência de uniformidade entre os tribunais — e, por vezes, dentro de um mesmo tribunal — pode gerar insegurança jurídica, sobretudo em setores regulados marcados por alta tecnicidade, dinamicidade e sensibilidade econômica e social. Em contextos como esses, a previsibilidade das decisões judiciais e o reconhecimento institucional da autoridade técnica das agências reguladoras são elementos essenciais para garantir a estabilidade do ambiente regulatório.

Nesse sentido, a pergunta que motivou a presente pesquisa — onde se processa a deferência judicial? — não encontra uma resposta unívoca. A deferência pode se manifestar no plano discursivo, no resultado da decisão ou na amplitude do controle, e nem sempre esses três elementos estão presentes de forma convergente. O estudo demonstrou que não basta identificar a manutenção de um ato administrativo para inferir a existência de deferência judicial, tampouco a invocação retórica da expertise técnica é suficiente para caracterizá-la. O processamento da deferência ocorre, assim, de maneira composta e instável, variando segundo o contexto institucional, o órgão julgador e a agência reguladora em questão.

Por fim, o trabalho reforça a importância do conceito de deferência qualificada, que busca compatibilizar o reconhecimento da autoridade técnica das agências com os limites jurídicos e constitucionais que vinculam a atuação da Administração Pública. Em um país marcado por intensa judicialização e por um modelo regulatório ainda em consolidação, aprofundar os estudos empíricos sobre a deferência judicial é um passo essencial para compreender os contornos da legitimidade e da juridicidade das decisões técnicas no Estado regulador brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, M. **Manual de Direito Regulatório**: Fundamentos de Direito Regulatório. 4. ed. Londres: Laccademia Publishing Limited, 2018.

BINENBOJM, G. Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. **Revista Direito Administrativo**, [s. l.], 2005, p. 147–165.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. A deferência judicial redimida. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], 4 abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88639>. Acesso em: 7 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Inovações no direito administrativo brasileiro. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 5, n. 3, p. 202–221, 2005.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo** - 15ª Edição 2024. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. 731 p. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 2 abr. 2025.

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**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 537–573, 18 dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.307>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/issue/view/7>. Acesso em: 16 abr. 2025.

LE MOS, E. **Litigância regulatória judicial e práticas decisórias dos tribunais superiores**: uma análise da aplicação do conceito de deferência. 2022. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação jurídica. In: **Tomo Direito Econômico**. [s. l.]: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1 mar. 2024. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/590/edicao-1/regulacao-juridica>. Acesso em: 1 abr. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 964 p. ISBN 978-65-5518-667-3.

MOTTA, Paulo Roberto F. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003. E-book. 3 p. ISBN 9788520448052. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520448052/>. Acesso em: 2 abr. 2025.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; MEDEIROS, Isaac Kofi; DONATO, Thales; PLETICOS, Eduarda Lückmann. Tribunais ativistas ou deferentes? O que revela a análise da jurisprudência. **Revista Direito GV**, [S. l.], p. 1-31, 21 jun. 2022.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7–40, 1996.

SÃO PAULO (Estado). InvestSP – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade. **Agências reguladoras**. [2025]. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/invista/informacoes-uteis-1/agencias-reguladoras/>. Acesso em: 8 maio 2025.

ZOCKUN, Carolina Z.; CABRAL, Flávio G.; SARAI, Leandro; ZOCKUN, Maurício. **Manual de direito Administrativo digital**. São Paulo: Almedina, 2024. E-book. 245 p. ISBN 9788584937165. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584937165/>. Acesso em: 1 abr. 2025.