



**O EXERCÍCIO DO PODER JUDICANTE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA
GOVERNANÇA E DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS**
THE EXERCISE OF REGULATORY AGENCIES' JUDICATIVE POWER IN GOVERNANCE AND
CONFLICT DEJUDICIALIZATION

ORNELAS, Renato Passos

Centro Universitário Amparense (UNIFIA)

Amparo, Brasil

renatopassosornelas@gmail.com

PASSOS, Fernando

Universidade de Araraquara, Departamento de Ciências Jurídicas

Araraquara, Brasil

fernando@pss.adv.br

RESUMO

Objetivo do Estudo: Este estudo busca analisar o papel das agências reguladoras no Brasil como mediadoras de conflitos e promotoras da desjudicialização, com foco em seu poder judicante e desafios de governança. **Metodologia/Abordagem:** Foi realizada uma análise qualitativa da literatura, incluindo artigos acadêmicos, legislações e relatórios, para explorar o contexto histórico e atual das agências reguladoras no Brasil. **Originalidade/Relevância:** O estudo destaca o papel das agências reguladoras além de suas funções tradicionais de fiscalização, explorando seu potencial como instrumentos judicantes que podem aliviar a carga do sistema judiciário e promover maior eficiência na resolução de disputas. **Principais Resultados:** As agências reguladoras, apesar de suas vantagens, enfrentam limitações relacionadas à legitimidade, captura regulatória e uniformidade de procedimentos. A eficácia dessas agências depende de uma governança robusta, com melhorias necessárias em transparência e participação pública. **Contribuições Teóricas/Metodológicas:** O artigo amplia o entendimento teórico sobre o papel das agências reguladoras, enfatizando a necessidade de uma governança sólida para o exercício eficaz do poder judicante e propondo práticas inovadoras para aprimorar a função dessas agências. **Contribuições Sociais/Para a Gestão:** O estudo oferece recomendações para formuladores de políticas e gestores públicos fortalecerem a governança das agências reguladoras, promovendo maior transparência e participação pública, com o objetivo de melhorar a eficácia na resolução de conflitos e na promoção da justiça social.

Palavras-chave: Agências reguladoras, desjudicialização, poder judicante, governança, Brasil.

ABSTRACT

Objective of the Study: This study aims to analyze the role of regulatory agencies in Brazil as mediators of conflicts and promoters of dejudicialization, focusing on their adjudicatory power and governance challenges. **Methodology/Approach:** A qualitative analysis of the literature was conducted, including academic articles, legislation, and reports, to explore the historical and current context of regulatory agencies in Brazil. **Originality/Relevance:** The study highlights the role of regulatory agencies beyond their traditional functions of oversight, exploring their potential as adjudicatory instruments that can alleviate the judiciary's burden and enhance efficiency in dispute resolution. **Main Results:** Regulatory agencies, despite their advantages, face limitations related to legitimacy, regulatory capture, and procedural uniformity. The effectiveness of these agencies depends on robust governance, with necessary improvements in transparency and public participation. **Theoretical/Methodological Contributions:** The article expands the theoretical understanding of the role of regulatory agencies, emphasizing the need for solid governance to effectively exercise adjudicatory power and proposing innovative practices to enhance the function of these agencies. **Social/Management Contributions:** The study offers recommendations for policymakers and public managers to strengthen the governance of regulatory agencies, promoting greater transparency and public participation, with the goal of improving effectiveness in conflict resolution and promoting social justice.

Keywords: Governance; Adjudicative Power; Dejudicialization; Regulatory Agency.



1. INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil fundamenta-se em princípios estabelecidos na Constituição Federal, especialmente nos artigos 1º e 3º, que delineiam seus fundamentos e objetivos fundamentais. Esses princípios incluem a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político, além de objetivos como construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos sem discriminação. Neste contexto, o papel do Estado como regulador é crucial para atingir esses objetivos, alinhando-se aos princípios fundamentais da constituição (Brasil, 1988).

No cenário regulatório, as agências reguladoras desempenham um papel vital na execução dessas diretrizes constitucionais, não apenas na sua função administrativa e econômica, mas também em seu poder judicante. O poder judicante das agências representa uma extensão das atividades estatais que visa salvaguardar os princípios fundamentais, facilitando a resolução de conflitos fora do âmbito judicial tradicional. Essa capacidade regulatória, que pode ser vista como parte da Constituição econômica, reforça a importância de uma análise aprofundada das funções dessas agências no contexto do Estado democrático de direito (Cyrino, 2015).

Contudo, a literatura existente sobre o papel das agências reguladoras no Brasil tem se concentrado principalmente em sua função normativa e de fiscalização (Araújo, 2021; Holperin, 2020; Paula, Filgueira & Silva, 2023; Vilela, 2020). Poucos estudos analisam o exercício do poder judicante das agências e correlacionam esse exercício com a desjudicialização.

O estudo de Silva e Guimarães (2023) explora como a revisão judicial das decisões regulatórias gera conflitos e acordos entre as agências reguladoras e os tribunais, influenciando a governança regulatória. Este processo é fundamental para a definição de políticas regulatórias e o controle do comportamento administrativo, com juízes buscando mais coordenação com os reguladores devido a uma maior compreensão das especificidades das políticas regulatórias (Silva & Guimarães, 2020). Caldeira (2019) analisa a possibilidade e os limites do controle judicial sobre o poder decisório das agências reguladoras, destacando a preferência do Superior Tribunal de Justiça por



critérios técnicos adotados pelas agências, embora existam decisões inconsistentes que revelem a falta de atenção aos critérios de integridade (Caldeira, 2019). Leitão e Gouveia (2019) discutem o controle judicial dos atos normativos resultantes de escolhas regulatórias, enfatizando a importância de um controle judicial concentrado e difuso de constitucionalidade (Leitão & Gouveia, 2019). Essa literatura destaca a relevância do diálogo entre reguladores e o sistema judicial, bem como os desafios e tensões inerentes ao poder judicante das agências reguladoras no contexto brasileiro.

Este estudo propõe-se a preencher essa lacuna, investigando como as agências reguladoras podem atuar como mediadores de conflitos, aliviando a carga do Poder Judiciário e contribuindo para um sistema de justiça mais ágil e especializado. A questão central que guia esta pesquisa é: de que forma o poder judicante das agências reguladoras pode efetivamente promover a desjudicialização de conflitos?

O objetivo geral deste trabalho é analisar o papel das agências reguladoras no Brasil como mediadoras de conflitos e promotoras da desjudicialização, destacando a sua função judicante, desafios de governança e contribuições para a eficiência regulatória no contexto do Estado democrático de direito. Para tantos os Objetivos Específicos são: (i) investigar como o papel das agências reguladoras evoluiu ao longo do tempo, desde um modelo liberal até o atual cenário de regulação estatal focado na promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável; (ii) examinar como as agências reguladoras exercem seu poder judicante, destacando seus benefícios e limitações na desjudicialização de conflitos e na eficiência da resolução de disputas; (iii) Analisar os principais desafios enfrentados pelas agências reguladoras, como legitimidade democrática, captura regulatória, e necessidade de transparência e participação pública; e (iv) Desenvolver recomendações para melhorar a governança das agências reguladoras, promovendo maior transparência, accountability, participação pública e eficiência nas suas operações.

A estrutura deste artigo está organizada da seguinte forma: inicialmente, serão explorados os fundamentos teóricos da atividade regulatória do Estado, seguidos por uma discussão detalhada sobre as agências reguladoras e seu poder judicante. A seguir, serão apresentadas as análises dos dados coletados, destacando os benefícios e limitações do uso do poder judicante para a desjudicialização. Por fim, o artigo concluirá com recomendações práticas e teóricas, sublinhando a necessidade de fortalecer o papel



das agências reguladoras como um componente chave na administração da justiça no Brasil. Com esse direcionamento, a seção seguinte aprofundará a análise dos princípios que sustentam a regulação estatal, abordando suas dimensões econômicas, políticas e jurídicas, e destacando a importância das agências reguladoras no cenário contemporâneo.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO ESTATAL

Historicamente, a regulação estatal no Brasil evoluiu a partir de um modelo liberal no final do século XIX e início do século XX, caracterizado pela mínima intervenção do Estado na economia. Naquela época, o mercado era o principal regulador, e a função do Estado limitava-se à manutenção da ordem e da segurança (Bobbio, 2004). No entanto, com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social no início do século XX, a intervenção estatal tornou-se mais pronunciada, com o objetivo de corrigir desigualdades sociais e promover a justiça distributiva (Bonavides, 2011).

No final do século XX, uma nova configuração emergiu, marcada pelo ceticismo quanto à capacidade do Estado de agir como principal agente de proteção dos direitos sociais. Essa mudança refletiu uma busca por maior eficiência e redução da burocracia estatal, promovendo a desburocratização e a participação de outras entidades, como as organizações não-governamentais, na satisfação dos interesses coletivos. Nesse cenário, a regulação estatal passou a se concentrar na promoção de direitos difusos e na proteção do meio ambiente e dos direitos dos consumidores (Oliveira, 2015).

Neste contexto, a regulação estatal foi uma manifestação do poder público para corrigir falhas de mercado e promover o desenvolvimento econômico e social. Essa intervenção se baseia na necessidade de equilíbrio entre as liberdades individuais e o bem-estar coletivo, visando uma alocação eficiente dos recursos e a correção de desigualdades econômicas e sociais. Conforme explica Mattos (2017), a regulação econômica é um mecanismo pelo qual o Estado busca garantir a eficiência do mercado e a proteção dos direitos dos cidadãos, intervindo quando necessário para ajustar práticas que possam ser prejudiciais ao interesse público.

No contexto do Direito Econômico, a regulação é vista como uma ferramenta vital para o desenvolvimento econômico sustentável. Salgado, Mascarenhas e Begosso (2023)



argumentam que o Direito Econômico brasileiro é instrumental, voltado para moldar a economia em direção ao desenvolvimento social e à redução das desigualdades. Essa abordagem normativa integra a lógica da economia política com o arcabouço jurídico, sublinhando a importância de um Estado desenvolvimentista que adote medidas regulatórias para fomentar a inovação e proteger os interesses públicos frente às pressões do mercado globalizado.

Em sintonia com essa visão desenvolvimentista, destaca-se que a atividade regulatória do Estado brasileiro está fundamentada nos princípios e objetivos estabelecidos pela Constituição Federal, que definem o papel do Estado na promoção de uma sociedade justa e democrática. A Constituição estabelece a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político como pilares fundamentais da República (Brasil, 1988). Nesse contexto, o Estado é encarregado de assegurar a justiça social e a proteção dos interesses coletivos, atuando como agente regulador para garantir que essas diretrizes sejam cumpridas.

Em complemento, nota-se que as agências reguladoras desempenham um papel crucial como instrumentos do poder executivo, implementando e fiscalizando normas regulatórias, bem como resolvendo disputas entre as partes interessadas (Cyrino, 2018).

Essas entidades autônomas garantem eficiência e transparência nos setores econômicos sob sua supervisão, baseando suas decisões em critérios técnicos, livres de influências políticas (Guerra, 2021). Elas têm a responsabilidade de elaborar regulamentos técnicos, fiscalizar o cumprimento das normas e resolver conflitos que possam surgir no âmbito de suas atribuições. Essa autonomia é garantida por um regime jurídico especial que lhes confere independência em relação ao Poder Executivo, assegurando que suas decisões sejam baseadas em critérios técnicos e não em influências políticas (Guerra, 2021). A análise do papel dessas agências no contexto regulatório revela a complexidade e a importância da regulação estatal como mecanismo de governança e desenvolvimento econômico. Elas garantem que o Estado intervenha de forma eficaz, promovendo concorrência justa e protegendo os consumidores.

Além disso, a regulação estatal responde à necessidade de sustentabilidade ambiental e social. Andrade et al. (2020) destacam como a regulação no setor elétrico,



através de políticas de geração distribuída, visa garantir segurança energética, promover o uso de fontes renováveis e reduzir o impacto ambiental. Essa abordagem busca alcançar objetivos de longo prazo compatíveis com as metas constitucionais de desenvolvimento sustentável, reforçando o papel do Estado como um regulador proativo e inovador.

Contudo, a regulação estatal enfrenta desafios significativos relacionados à governança e à eficácia de suas instituições. Valle et al. (2022) destacam a importância da transparência e da participação cidadã para melhorar a qualidade das decisões regulatórias. A eficácia regulatória requer uma estrutura institucional robusta que lide com complexidades jurídicas e políticas, assegurando que a legislação acompanhe as necessidades socioeconômicas em constante mudança e as pressões de um ambiente globalizado.

Tendo discutido os fundamentos teóricos que guiam a regulação estatal no Brasil, voltamos nossa atenção para uma característica única e poderosa das agências reguladoras: o seu poder judicante. Esta capacidade não só permite uma regulação eficaz e técnica, mas também tem o potencial de aliviar a carga do sistema judiciário tradicional. Na próxima seção, analisa-se detalhadamente como o poder judicante das agências reguladoras opera no Brasil, incluindo suas funções, benefícios e limitações, destacando seu impacto na desjudicialização de conflitos.

3 O PODER JUDICANTE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

As agências reguladoras no Brasil operam como mediadoras especializadas, encarregadas de regulamentar setores críticos e complexos da economia, como telecomunicações, energia, e saúde. Criadas em um contexto de liberalização econômica e reforma do Estado, essas agências possuem autonomia para emitir regulamentos, fiscalizar o cumprimento de normas e, em muitos casos, resolver disputas entre agentes econômicos e consumidores (Rocha de Lisbôa, Freitas, & Motta, 2020). Essa autonomia é crucial para que as agências possam agir com independência técnica, baseando suas decisões em dados empíricos e conhecimentos especializados, o que muitas vezes é chamado de poder judicante.



O poder judicante dessas agências é caracterizado pela capacidade de tomar decisões sobre conflitos entre partes sujeitas à sua regulação, promovendo a resolução de disputas de forma mais ágil e especializada do que o sistema judicial convencional (Lopes, 2018).

O poder judicante dessas agências permite que elas tomem decisões vinculantes em relação a conflitos regulatórios e apliquem sanções a atores que violam normas estabelecidas. Esse poder se manifesta em áreas como o direito de concorrência, onde as agências podem investigar e penalizar práticas anticompetitivas, e na regulação de tarifas, onde elas definem critérios para ajustes e revisões tarifárias (Caldeira, 2019). Essa capacidade de decidir internamente é vista como uma forma de aumentar a eficiência e reduzir a sobrecarga do sistema judiciário tradicional, oferecendo uma solução mais rápida para disputas que requerem conhecimento técnico especializado.

Esse poder judicante de instauração de processos administrativos nos quais as deliberações são tomadas internamente, devem seguir conformidade com os direitos processuais e o devido processo legal. Isso implica que essas agências têm competência para conduzir todo o procedimento administrativo, desde a instauração até a deliberação final, que é baseada em critérios técnicos e não pode ser contestada por recurso administrativo. Essa abordagem oferece uma alternativa viável à sobrecarga do Poder Judiciário, permitindo que muitos conflitos sejam resolvidos dentro da própria esfera regulatória.

A função judicante das agências reguladoras pode ser comparada a uma forma de arbitragem, embora com características distintas da arbitragem comercial tradicional. Diferentemente da arbitragem comercial, que é regida pela Lei nº 9.307/1996 e oferece uma alternativa direta ao sistema judicial, o poder judicante das agências é mais bem descrito como um processo administrativo regulatório, cuja regulamentação está contida na Lei nº 9.784/1999. Mesmo que essas decisões possam ser revisadas pelo Poder Judiciário, elas ainda representam uma forma eficaz de reduzir a litigância judicial.

Um exemplo prático da função judicante em ação é a Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Implantada em 2010, a NIP serve como um canal de comunicação entre operadoras de planos de saúde e consumidores, permitindo a resolução de conflitos de forma rápida e eficiente. As estatísticas mostram que a NIP tem alcançado índices de resolutividade



superiores a 90%, destacando seu papel como um mecanismo eficaz de desjudicialização. Esse exemplo ilustra como as agências reguladoras podem desempenhar um papel proativo na mediação de conflitos, contribuindo para a eficiência do sistema regulatório e a redução da carga sobre o sistema judiciário.

Apesar de suas vantagens, o poder judicante das agências reguladoras não é isento de desafios. As decisões administrativas dessas agências são passíveis de revisão judicial, o que pode limitar sua eficácia como alternativa ao litígio tradicional. Contudo, o reconhecimento da competência das agências reguladoras para resolver disputas dentro de sua esfera de atuação reforça sua importância como instrumento de governança e desenvolvimento econômico. À medida que as demandas sociais e econômicas continuam a evoluir, o papel judicante das agências reguladoras permanece crucial para garantir a eficácia do sistema regulatório no Brasil.

Uma questão crítica é a legitimação democrática das agências reguladoras, cujos membros não são eleitos diretamente pelo povo, mas nomeados por autoridades governamentais. Isso levanta preocupações sobre a transparência e a responsabilidade das agências perante o público e o Congresso Nacional (Leitão & Gouveia, 2019). Além disso, o fenômeno da captura regulatória, onde agências podem ser indevidamente influenciadas pelos interesses das indústrias que regulam, continua a ser um risco presente, demandando vigilância e mecanismos de controle efetivos para garantir que o interesse público seja preservado.

O controle judicial das decisões das agências é um componente essencial na arquitetura regulatória, servindo como um mecanismo de equilíbrio que assegura que as decisões administrativas respeitem os direitos fundamentais e estejam de acordo com a Constituição (Silva & Guimarães, 2023). Embora as agências possuam expertise para lidar com questões técnicas, o Judiciário mantém a prerrogativa de revisar decisões que possam infringir direitos constitucionais ou exceder a competência das agências. Este controle judicial é, portanto, vital para garantir que a autonomia das agências não se transforme em arbitrariedade.

Para otimizar o poder judicante das agências, é essencial fortalecer os mecanismos de governança interna, promovendo maior transparência nas decisões e implementando processos participativos que envolvam o público e as partes interessadas (Rocha de Lisboa, Freitas, & Motta, 2020). Isso inclui a realização de



consultas públicas e audiências que permitam à sociedade civil, consumidores e outros stakeholders expressarem suas opiniões e preocupações sobre propostas de regulação. Essas práticas não apenas legitimam o processo regulatório, mas também aprimoram a qualidade das decisões tomadas pelas agências.

Como visto, as agências reguladoras no Brasil desempenham um papel crucial na estrutura regulatória do país, exercendo um poder judicante que combina especialização técnica e função regulatória. No entanto, para que possam operar de forma eficaz e justa, é fundamental que sejam mantidos altos padrões de transparência, responsabilidade e controle, garantindo que essas entidades sirvam verdadeiramente ao interesse público e contribuam para o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Compreender a função judicante das agências reguladoras é apenas parte da equação. Para avaliar a eficácia e o impacto completo dessa função, é necessário examinar os benefícios e limitações associadas ao poder judicante no processo de desjudicialização. A próxima seção irá explorar essas vantagens e desafios, fornecendo uma análise crítica de como o poder judicante das agências pode ser otimizado para melhorar a resolução de conflitos e promover um ambiente regulatório eficiente e justo no Brasil.

4 BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DO PODER JUDICANTE NA DESJUDICIALIZAÇÃO PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O exercício do poder judicante pelas agências reguladoras no Brasil representa uma estratégia significativa para a desjudicialização de conflitos, especialmente em setores complexos e técnicos. As agências reguladoras desempenham um papel crucial na mediação de disputas, na aplicação de sanções administrativas e na implementação de políticas públicas de regulação. Essas funções judicantes têm o potencial de aliviar a carga do sistema judiciário tradicional, proporcionando soluções mais rápidas e especializadas para questões técnicas. No entanto, a eficácia desse modelo está condicionada a diversos fatores, incluindo a autonomia das agências, a transparência de seus processos e a capacidade de resistir a pressões externas.

4.1 Benefícios do Poder Judicante



O uso do poder judicante pelas agências reguladoras oferece uma série de benefícios, especialmente no que diz respeito à eficiência na resolução de disputas. Primeiramente, a especialização técnica das agências permite que decisões sejam tomadas por especialistas com conhecimento aprofundado sobre o setor específico, como telecomunicações, energia, ou saúde. Esse conhecimento especializado possibilita uma análise mais precisa e eficiente das questões em disputa, resultando em decisões mais informadas e pertinentes (Caldeira, 2019). A capacidade das agências de resolver conflitos internamente, sem recorrer ao judiciário, também contribui para uma desjudicialização significativa, liberando os tribunais para se concentrarem em casos que exigem interpretação jurídica mais ampla.

Além disso, a rapidez na tomada de decisões é uma vantagem importante do poder judicante das agências. O sistema judiciário brasileiro é frequentemente criticado pela morosidade e pela sobrecarga de processos. Ao delegar a resolução de disputas técnicas para agências reguladoras, é possível reduzir o tempo necessário para alcançar uma solução, já que as agências podem estabelecer prazos específicos para a resolução de casos, algo que raramente é possível no sistema judicial tradicional (Silva & Guimarães, 2020). Essa agilidade não só beneficia as partes envolvidas na disputa, como também contribui para um ambiente de negócios mais estável e previsível.

O poder judicante também facilita a implementação de sanções regulatórias de maneira eficaz e imediata. As agências têm a autoridade para aplicar penalidades diretamente às partes que violam regulamentos, garantindo que as normas sejam cumpridas de forma mais rígida e em tempo hábil. Isso não apenas reforça o cumprimento das regulamentações, mas também desincentiva práticas anticompetitivas e outras condutas prejudiciais ao interesse público (Rocha de Lisbôa, Freitas, & Motta, 2020). A aplicação de sanções administrativas de forma célere e certa é um dos pilares que sustentam a confiança do público nas agências reguladoras.

Outro benefício significativo é a contribuição para a inovação regulatória. As agências reguladoras, por meio de seu poder judicante, podem responder rapidamente a mudanças no ambiente de mercado e ajustar suas práticas e regulamentos conforme necessário. Essa flexibilidade é crucial em setores altamente dinâmicos, onde novas tecnologias e práticas de mercado emergem rapidamente. Ao tomar decisões judicantes, as agências podem adaptar suas abordagens regulatórias para melhor refletir as



necessidades e realidades atuais, promovendo um ambiente regulatório que incentiva a inovação e o crescimento econômico (Leitão & Gouveia, 2019).

4.2 Limitações do Poder Judicante

Apesar dos benefícios, o poder judicante das agências reguladoras também enfrenta limitações significativas que podem impactar sua eficácia na desjudicialização de conflitos. Uma das principais preocupações é a questão da legitimidade democrática.

As agências reguladoras são geralmente compostas por membros indicados, e não eleitos, o que levanta questões sobre a responsabilidade e a representatividade dessas entidades em relação ao público (Silva & Guimarães, 2020). A falta de um mandato eleitoral pode limitar a percepção pública de legitimidade, especialmente em casos em que decisões controversas são tomadas.

A captura regulatória é outro desafio crítico. Há um risco constante de que as agências sejam influenciadas pelos setores que regulam, em vez de servir ao interesse público. Essa influência pode ocorrer por meio de pressões políticas, econômicas ou sociais, que podem comprometer a imparcialidade e a eficácia das decisões judicantes. A captura regulatória pode resultar em decisões que favorecem interesses privados em detrimento do bem comum, minando a confiança pública nas agências reguladoras (Rocha de Lisbôa, Freitas, & Motta, 2020).

Além disso, a falta de uniformidade nos procedimentos judicantes entre diferentes agências pode levar a inconsistências nas decisões regulatórias. Diferentes agências podem adotar abordagens variadas para questões similares, criando incerteza e complexidade para os stakeholders que operam em múltiplos setores regulados. Essa disparidade pode resultar em desigualdades na aplicação da lei e na percepção de que algumas agências são mais rigorosas ou lenientes do que outras (Leitão & Gouveia, 2019).

A revisão judicial das decisões das agências é uma ferramenta essencial para garantir a conformidade com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. No entanto, a interferência do judiciário também pode representar um obstáculo, prolongando a resolução de disputas e revertendo decisões que poderiam ter efeitos imediatos. O equilíbrio entre autonomia regulatória e controle judicial é delicado e, em



alguns casos, pode resultar em processos judiciais prolongados que contradizem o objetivo de desjudicialização (Caldeira, 2019).

Além disso, as agências reguladoras podem enfrentar limitações de recursos, tanto financeiros quanto humanos, que afetam sua capacidade de exercer suas funções judicantes de forma eficaz. A falta de pessoal qualificado ou de orçamento adequado pode limitar a capacidade das agências de investigar adequadamente os casos, aplicar sanções eficazes e implementar novas regulamentações conforme necessário. Esse déficit de recursos pode comprometer a qualidade das decisões judicantes e a capacidade das agências de responder rapidamente a novos desafios e demandas regulatórias (Silva & Guimarães, 2020).

Finalmente, há a questão da transparência e participação pública. Embora as agências reguladoras possuam a capacidade técnica para tomar decisões complexas, a inclusão do público e dos stakeholders no processo decisório é essencial para garantir que as decisões sejam percebidas como justas e legítimas. A falta de transparência pode gerar desconfiança e resistência por parte dos regulados, dificultando a implementação eficaz das decisões judicantes (Rocha de Lisboa, Freitas, & Motta, 2020). É fundamental que as agências mantenham processos transparentes e acessíveis, promovendo consultas públicas e audiências que permitam o envolvimento ativo dos interessados.

Após examinar os benefícios e limitações do poder judicante das agências reguladoras, é crucial considerar o papel da governança na eficácia dessas instituições. A governança eficaz é a base que garante que as agências operem com transparência, responsabilidade e inclusão, permitindo que exerçam seu poder judicante de forma justa e eficiente. A próxima seção abordará como a governança pode ser aprimorada nas agências reguladoras para maximizar seu impacto positivo no ambiente regulatório brasileiro.

5 GOVERNANÇA E O EXERCÍCIO DO PODER JUDICANTE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A governança das agências reguladoras no Brasil desempenha um papel fundamental na implementação de políticas públicas e na regulação de setores estratégicos da economia. Estas agências, que emergiram em um contexto de reforma do Estado e liberalização econômica, possuem autonomia para estabelecer normas,



fiscalizar o cumprimento das mesmas e, em muitos casos, atuar como instâncias judicantes na resolução de disputas (Rocha de Lisbôa, Freitas, & Motta, 2020). A eficácia do exercício do poder judicante das agências reguladoras está intimamente ligada aos princípios de governança, que incluem transparência, accountability, participação pública e eficiência.

5.1 O Papel da Governança na Estrutura das Agências Reguladoras

A governança das agências reguladoras é definida pela capacidade dessas instituições de operar de forma transparente, responsável e inclusiva, garantindo que suas ações sejam conduzidas em benefício do interesse público. Segundo Levi-Faur (2005), a governança regulatória envolve não apenas a execução de normas e regras, mas também a administração eficaz das interações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Essa estrutura de governança deve permitir que as agências tomem decisões baseadas em dados e evidências, protegendo ao mesmo tempo os direitos dos cidadãos e promovendo a justiça social.

A autonomia das agências reguladoras é um aspecto crucial da governança, permitindo que essas entidades ajam de maneira independente das pressões políticas e econômicas. Tal autonomia é essencial para garantir que as decisões regulatórias sejam baseadas em critérios técnicos e não em influências externas. Essa independência é reforçada por mecanismos de accountability que asseguram que as agências prestem contas de suas ações ao público e ao governo, estabelecendo um equilíbrio entre autonomia e controle democrático (Majone, 2019). Além disso, a governança eficaz requer um compromisso com a transparência, de modo que as decisões e processos regulatórios sejam acessíveis e compreensíveis para todos os interessados.

A transparência é um princípio fundamental na governança das agências reguladoras, promovendo a confiança pública nas decisões regulatórias e garantindo que essas decisões sejam vistas como legítimas e justas. A transparência envolve a divulgação de informações claras e precisas sobre os processos decisórios, permitindo que o público e outras partes interessadas compreendam as bases sobre as quais as decisões são tomadas (Levy, 2005). Essa abertura é essencial para a responsabilização das agências, permitindo que sejam monitoradas e avaliadas quanto ao seu desempenho.



A participação pública é outro componente crítico da governança regulatória, proporcionando aos cidadãos e às partes interessadas a oportunidade de influenciar as decisões que afetam suas vidas. Através de consultas públicas, audiências e outras formas de engajamento, as agências reguladoras podem incorporar uma ampla gama de perspectivas e preocupações em seus processos decisórios, enriquecendo a qualidade e a legitimidade das suas decisões (Leitão & Gouveia, 2019). Essa participação não só fortalece a transparência, mas também promove a equidade e a inclusão no processo regulatório.

A governança participativa também tem o potencial de melhorar a qualidade das decisões judicantes das agências, permitindo que as decisões sejam informadas por uma variedade de informações e opiniões (Gunningham & Sinclair, 2017). Quando as agências promovem a participação pública, elas são mais capazes de identificar e abordar problemas regulatórios de forma eficaz, resultando em soluções mais equilibradas e sustentáveis. Essa abordagem participativa também ajuda a mitigar o risco de captura regulatória, garantindo que as decisões não sejam indevidamente influenciadas por interesses particulares.

A accountability é um outro elemento central da governança regulatória, assegurando que as agências sejam responsáveis por suas ações e decisões. Este princípio exige que as agências prestem contas ao público, ao governo e a outras partes interessadas, proporcionando mecanismos claros para avaliar o desempenho e a conformidade com os objetivos regulatórios (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). A accountability pode ser reforçada por meio de auditorias, relatórios de desempenho e outras formas de avaliação externa, que garantem que as agências estejam operando de forma eficaz e eficiente.

O controle judicial das decisões das agências reguladoras é uma ferramenta vital para garantir a conformidade com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Embora as agências possuam a expertise técnica para lidar com questões complexas, o Judiciário mantém a prerrogativa de revisar decisões que possam infringir direitos constitucionais ou exceder a competência das agências (Posner, 1971). Esse controle é crucial para proteger os direitos dos cidadãos e garantir que as decisões administrativas sejam justas e equitativas.



No entanto, o controle judicial também pode apresentar desafios, especialmente quando se trata de equilibrar a autonomia regulatória com a necessidade de supervisão judicial. Em alguns casos, a intervenção judicial pode prolongar a resolução de disputas e complicar a implementação de políticas regulatórias (Majone, 2019). Portanto, é essencial que o controle judicial seja exercido de maneira proporcional e eficiente, respeitando a independência das agências enquanto assegura que suas ações sejam legais e justas.

5.2 Eficiência e Eficácia na Governança Regulatória

A eficiência é um objetivo central da governança regulatória, garantindo que os recursos das agências sejam utilizados de forma otimizada para alcançar os objetivos regulatórios. A eficiência envolve a capacidade das agências de responder rapidamente a mudanças no ambiente de mercado e de adaptar suas práticas regulatórias conforme necessário (Jordana & Levi-Faur, 2004). Essa adaptabilidade é crucial em setores dinâmicos, onde novas tecnologias e práticas de mercado emergem rapidamente.

A eficácia, por outro lado, refere-se à capacidade das agências de alcançar os resultados desejados por meio de suas atividades regulatórias. Isso requer não apenas a implementação de políticas e regulamentos, mas também a avaliação contínua do impacto dessas ações sobre o setor regulado e a sociedade em geral (Baldwin, Cave, & Lodge, 2011). A eficácia regulatória é melhor alcançada quando as agências têm acesso a dados precisos e atualizados, permitindo que tomem decisões informadas e baseadas em evidências.

Para otimizar a eficiência e a eficácia, as agências reguladoras devem adotar abordagens inovadoras e proativas, aproveitando a tecnologia e a análise de dados para melhorar a qualidade e a precisão das decisões regulatórias (Gunningham & Sinclair, 2010). A utilização de ferramentas digitais pode melhorar a capacidade das agências de monitorar o cumprimento das normas e de identificar rapidamente problemas emergentes, permitindo uma resposta mais rápida e eficaz aos desafios regulatórios.

Desafios na Governança das Agências Reguladoras

Apesar dos benefícios associados à governança eficaz das agências reguladoras, existem desafios significativos que podem limitar a eficácia dessas instituições. Um dos principais desafios é a resistência à mudança, que pode dificultar a adoção de práticas



inovadoras e a adaptação a novas realidades do mercado (Levi-Faur, 2005). A inércia burocrática e a aversão ao risco podem impedir que as agências aproveitem oportunidades para melhorar seus processos e resultados.

Outro desafio é a tensão entre autonomia regulatória e responsabilidade política. Enquanto a autonomia é essencial para garantir que as agências possam operar de forma independente, a falta de supervisão política pode levar a abusos de poder ou à falta de alinhamento com as prioridades governamentais (Majone, 2019). Encontrar o equilíbrio certo entre esses dois princípios é crucial para garantir que as agências possam cumprir suas funções de maneira eficaz e responsável.

Além disso, a falta de recursos adequados pode comprometer a capacidade das agências de desempenhar suas funções de maneira eficaz. A escassez de financiamento e pessoal qualificado pode limitar a capacidade das agências de realizar investigações, aplicar sanções e implementar novas regulamentações conforme necessário (Jordana & Levi-Faur, 2004). Para superar esses desafios, é essencial que as agências recebam os recursos necessários para desempenhar suas funções de maneira eficaz e eficiente.

5.3 O Futuro da Governança Regulatória no Brasil

O futuro da governança regulatória no Brasil dependerá da capacidade das agências reguladoras de se adaptarem a um ambiente em constante mudança, caracterizado por desafios econômicos, sociais e tecnológicos. As agências devem continuar a evoluir, adotando práticas de governança inovadoras que fortaleçam sua capacidade de servir ao interesse público de maneira eficaz e eficiente (Rocha de Lisbôa, Freitas, & Motta, 2020).

Duas abordagens diferentes são identificadas para a formulação de leis que regulam o setor em questão. A primeira, conhecida como comensuração, é uma tática legislativa que se baseia em analogias para adicionar novos elementos a um arcabouço jurídico já estabelecido. A segunda abordagem diz respeito à criação de novos sistemas legais, geralmente formulados em colaboração com especialistas que estabelecem novos padrões e frameworks regulatórios (Faulkner & Poort, 2017). Essa última abordagem é particularmente relevante em contextos onde as tecnologias emergentes



desafiam as estruturas regulatórias existentes e exigem uma adaptação contínua para mitigar riscos e promover a inovação.

Além disso, a ação regulatória torna-se mais provável quando as consequências da (in)ação são conhecidas. Consequências incertas contribuem para a deriva, visto que os tomadores de decisão carecem de informações para análises de custo-benefício. A existência de soluções claras favorece a adaptação, enquanto a ausência de escolhas dificulta a ação coletiva e pode conduzir à deriva institucional (Rabitz, 2019). Assim, a governança das agências reguladoras deve ser projetada para lidar com a incerteza e promover decisões que equilibrem inovação e segurança.

O enquadramento regulatório muitas vezes falha ao abordar as peculiaridades de todas as inovações tecnológicas e não assegura que os riscos sejam devidamente controlados (Peck, 2017). Recentemente, correntes doutrinárias têm estimulado a flexibilização e a ampliação da governança em matéria de regulamentação econômica (Sunila & Ekroos, 2022). Em tal dinâmica, a agência reguladora ocupa um papel de destaque na ordem de regulação da atividade econômica. Responsabiliza-se pela supervisão das tecnologias emergentes e, para tal, estrutura mecanismos de colaboração entre os stakeholders (Allen, 2019; Mandel, 2013).

No entanto, essa atuação exige uma alteração de postura, tanto da agência quanto do Estado e dos empreendimentos regulados. Isso porque, tradicionalmente, a participação das partes interessadas no desenvolvimento e implementação da regulamentação tem sido relativamente "passiva", uma vez que as oportunidades de contribuição são limitadas a procedimentos de revisão e comentários, desafios legais e painéis consultivos (Fahy, 2022). Ao adotar a governança supracitada, o regulador inclui atividades de estímulo à participação das startups em fóruns e ambientes de participação. Ademais, estimula campanhas para fortalecer a legitimidade institucional, ampliar a confiança e estreitar os laços com os stakeholders.

Além da falta de capacidade, evidência anedótica sugere que algumas empresas podem estar desmotivadas para colaborar por razões estratégicas ou ideológicas. Como exemplo, destaca-se que pequenas empresas frequentemente carecem de informação sobre o regime regulatório em que operam e são desmotivadas para engajar-se nele (Fahy, 2022). Portanto, parte das ações é voltada à divulgação e emancipação; caso



contrário, os empreendimentos regulados não terão nem recursos nem conhecimento para participar da nova governança (Mandel, 2013).

Em suma, a governança das agências reguladoras no Brasil deve continuar a evoluir para enfrentar os desafios e oportunidades do século XXI. Ao promover a transparência, a accountability, a participação pública e a eficiência, as agências reguladoras podem contribuir significativamente para um ambiente regulatório que promova o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social. É fundamental que essas entidades permaneçam comprometidas com os princípios de governança eficazes, garantindo que suas ações sejam conduzidas em benefício do interesse público e contribuam para um futuro mais justo e equitativo para todos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o papel das agências reguladoras no Brasil como mediadoras de conflitos e promotoras da desjudicialização, destacando o exercício do poder judicante dessas instituições e os desafios enfrentados em termos de governança. A pergunta central que guiou a pesquisa foi: de que forma o poder judicante das agências reguladoras pode efetivamente promover a desjudicialização de conflitos? A análise revelou que, embora as agências reguladoras possuam um potencial significativo para aliviar a carga do sistema judiciário e oferecer soluções mais rápidas e especializadas, vários fatores limitam sua eficácia, incluindo questões de legitimidade, captura regulatória e desigualdade de recursos.

O artigo confirmou que as agências reguladoras desempenham um papel crítico na desjudicialização, mas sua eficácia depende de uma governança robusta e de processos transparentes que garantam decisões justas e informadas. A análise histórica destacou como a regulação estatal no Brasil evoluiu para se adaptar às necessidades socioeconômicas, com um foco crescente na promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável. Foi constatado que o poder judicante das agências oferece benefícios significativos, como eficiência e especialização na resolução de disputas, mas enfrenta limitações devido a questões de legitimidade e uniformidade nos procedimentos.

Identificou-se que as agências reguladoras enfrentam desafios significativos relacionados à transparência, accountability e participação pública, que precisam ser



abordados para melhorar a eficácia das suas funções judicantes. O estudo recomenda estratégias para fortalecer a governança, incluindo aumentar a participação pública, garantir transparência nos processos e melhorar os mecanismos de controle para evitar a captura regulatória. Além disso, sugere que, para enfrentar desafios futuros, as agências reguladoras devem adotar abordagens inovadoras e colaborativas, incorporando novas tecnologias e práticas participativas para melhorar sua adaptabilidade e eficácia.

Este artigo contribui teoricamente ao ampliar a compreensão sobre o papel das agências reguladoras no Brasil e suas funções judicantes, destacando a importância de uma governança sólida para promover a desjudicialização. Praticamente, fornece recomendações para aprimorar a atuação das agências reguladoras, enfatizando a necessidade de processos mais transparentes e inclusivos, bem como estratégias para lidar com a captura regulatória e outros desafios.

Entre as limitações deste estudo está a análise predominantemente teórica, que poderia ser complementada por estudos empíricos para verificar as práticas reais das agências reguladoras. Além disso, a diversidade das agências reguladoras no Brasil exige uma investigação mais específica de setores individuais para identificar particularidades e desafios específicos. Estudos futuros podem explorar a eficácia de diferentes práticas de governança em contextos variados, bem como investigar a percepção pública sobre a legitimidade das agências reguladoras e seu impacto na desjudicialização.

Em conclusão, embora as agências reguladoras no Brasil enfrentem desafios significativos, seu papel como mediadoras de conflitos e promotoras da desjudicialização é essencial para a eficiência e justiça no sistema regulatório. O fortalecimento da governança dessas agências é crucial para que possam cumprir plenamente suas funções e contribuir para um ambiente regulatório mais justo e eficaz no país.

REFERÊNCIAS

Allen, H. J. (2019). Regulatory sandboxes. *George Washington Law Review*, 87(3), 579–645.
https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1714&context=facsch_lawrev

Andrade, J. V. B., Rodrigues, B. N., Silva dos Santos, I. F., Haddad, J., & Filho, G. L. T. (2020). Constitutional aspects of distributed generation policies for promoting Brazilian economic development. *Energy Policy*, 143, 111555. doi:10.1016/j.enpol.2020.111555



- Araújo, V. S. (2021). The four pillars for the preservation of the regulatory agencies' technical impartiality in Brazil. *Public Administration and Policy*, 24(1), 36-48. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/PAP-09-2019-0024/full/html>.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford university press.
- Bobbio, N. (2004). *Era dos direitos*. Elsevier Brasil.
- Bonavides, P. (2011). *Do estado liberal ao estado social*
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- Caldeira, M. F. H. (2019). Judicial Control of State Regulation in light of Jürgen Habermas's thought: Analysis of the Decisions issued by the Brazilian Superior Court of Justice on Long-Distance-like Calls within the same Municipality or between Conurbated Municipalities. *Law, State and Telecommunications Review*, 11(1), 271-302. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/view/24859>
- Cyrino, A. R. (2018). *Direito constitucional regulatório: Elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira* (2ª ed.). Processo.
- Fahy, L. A. (2022). Fostering regulator–innovator collaboration at the frontline: A case study of the UK's regulatory sandbox for fintech. *Law & Policy*, 44(2), 162-184.
- Faulkner, A., & Poort, L. (2017). Stretching and challenging the boundaries of law: Varieties of knowledge in biotechnologies regulation. *Minerva*, 55(2), 209-228.
- Guerra, S. (2021). *Agências reguladoras: Da organização administrativa piramidal à governança em rede* (2ª ed.). Fórum.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). *Leaders and laggards: next-generation environmental regulation*. Routledge.
- Holperin, M. M. (2020). Diffusion and adaptation of the regulatory agency model in Brazil. *Revista de Administração Pública*, 53, 1116-1137. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/XKxbMT6dvRBztDxK5jBFMyF/?lang=en&format=html>
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). The politics of regulation in the age of governance. In J. Jordana & D. Levi-Faur (Eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (pp. 1-28). Edward Elgar.
- Leitão, R. G., & de Gouveia, A. S. (2019). Escolha regulatória, controle judicial e a nova LINDB. *Revista de Direito Administrativo*, 278(2), 97-130. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80051>
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The annals of the American academy of political and social science*, 598(1), 12-32.



- Lopes, O. A. (2018). *Fundamentos da regulação*. Processo.
- Majone, G. (2019). The rise of the regulatory state in Europe. In *The State in Western Europe* (pp. 77-101). Routledge.
- Mandel, G. N. (2013). Chapter 3: Emerging technology governance. In G. E. Marchant, K. W. Abbott, & B. Allenby (Eds.), *Innovative governance models for emerging technologies* (pp. 44–62). Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781782545644.00009>
- Mattos, P. T. L. (2017). *Direito, regulação e economia: Estudos para o debate brasileiro* (1ª ed.). Editora Revista dos Tribunais.
- Oliveira, R. C. R. (2015). *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Forense.
- Paula, M. F. R. D., Filgueira, C. D. S., & Silva, N. G. A. (2023). Innovation in brazilian regulatory agencies: a study of successful experiences. *Revista de Administração da UFSM*, 15, 657-677.
- Peck, A. (2017). Re-framing biotechnology regulation. *Food and Drug Law Journal*, 72(2), 314–340.
- Posner, R. A. (1971). Taxation by regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 22-50.
- Rabitz, F. (2019). Institutional drift in international biotechnology regulation. *Global Policy*, 10(2), 227–237. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12652>
- Rocha de Lisbôa, M., Freitas, L. B., & Motta, F. M. (2020). Tensionamento entre estado e economia no contexto do constitucionalismo democrático: análise da função regulatória e o atual estágio jurídico e econômico do Brasil. *Revista de Direito Público e Política*, 25(3), 109-132.
- Salgado, R. O., Mascarenhas, F. S., & Begosso, R. (2023). Intellectual Foundations of Brazilian Economic Law. *Beijing Law Review*.
- SILVA, J. A. D., & Guimaraes, T. A. (2020). Regulatory agencies and courts: interactions between administration and justice. *Cadernos EBAPE. BR*, 18, 512-524. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/Ph3xthSBYNCwQQbNTnDtdbv/?lang=en>
- Sunila, K., & Ekroos, A. (2022). Regulating radical innovations in the EU electricity markets: Time for a robust sandbox. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 1-21.
- Valle, L. M., Dantas, S. G., Silva, D. G., Dias, U. S., & Monasterio, L. M. (2022). RegBR: A novel Brazilian government framework to classify and analyze industry-specific regulations. *PLoS ONE*, 17.
- Vilela, D. V. (2020). A nova lei geral para as agências reguladoras no Brasil-Lei nº 13.848/2019. *Revista do Direito Público*, 15(2), 91-115.