

# CONTROLE JUDICIAL E DEFERÊNCIA INSTITUCIONAL NA REGULAÇÃO DO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS: LIMITES À REVISÃO DAS DECISÕES TÉCNICAS DA ANP

Rodolfo Pamplona Filho <sup>1</sup>

Epifanio A. Nunes <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho, conhecido como Rodolfo Pamplona Filho, é Professor Titular da Graduação e Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) da UFBA - Universidade Federal da Bahia e Professor Titular do Curso de Direito e do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS - Universidade Salvador. Líder do Grupo de Pesquisa CPJ - Centro de Pesquisas Jurídicas no Curso de Direito da UNIFACS - Universidade Salvador (com orientandos de graduação, PIBIC e mestrado), desde 2000, e do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais no Curso de Direito da UFBA - Universidade Federal da Bahia (com orientandos de graduação, PIBIC, mestrado e doutorado), desde 2007. Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1994), Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997), Mestrado em Direito Social pela UCLM - Universidad de Castilla-La Mancha (2012) e Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Tem experiência acadêmica e profissional na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho, Direito Civil, Direito Processual e Metodologia da Pesquisa, atuando principalmente nos seguintes temas: responsabilidade civil, direitos da personalidade, direitos fundamentais, direito civil (parte geral, obrigações, contratos e família), direito processual do trabalho e relações trabalhistas em geral (individuais e coletivas). Atua no magistério superior desde 1996. Possui diversos artigos publicados em periódicos classificados nacionais e internacionais. Autor, co-autor, organizador e co-organizador de diversos livros técnicos na área de Direito e em outras áreas de Ciências Humanas e Sociais, além de poesia e obras musicais. Orientador de teses de Doutorado, dissertações de Mestrado, monografias de final de curso de graduação em Direito (TCC) e bolsas de iniciação científica. Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho (tendo exercido sua Presidência, Vice-Presidência, Secretaria Geral e Coordenação Regional da Bahia, sendo, atualmente, Presidente Honorário da instituição), Academia de Letras Jurídicas da Bahia (tendo exercido a sua Presidência em três mandatos, depois de ter exercido sua Secretaria Geral por três gestões anteriores), Instituto Baiano de Direito do Trabalho (tendo exercido a sua Presidência), Academia Brasileira de Direito Civil (ABDC), Instituto Brasileiro de Direito Civil (IBDCivil), Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFam) e Instituto Brasileiro de Direito Contratual (IBDCont). Apresentador do Talk-Show Papeando com Pamplona. Poeta. Juiz do Trabalho concursado, com posse e exercício em 10/07/1995, sendo, atualmente, Titular da 32 Vara do Trabalho de Salvador/BA, desde 26/06/2015. Site: [www.rodolfopamplonafilho.com.br](http://www.rodolfopamplonafilho.com.br) Instagram: @rpamplonafilho ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4994-7740>.

<sup>2</sup> Epifanio A. Nunes é Doutorando em Políticas Públicas (UNIVALI). Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS). Pós-graduado em Direito Público e Privado pelo Centro Universitário (UniFTC). Possui as seguintes graduações: 1. Direito pelo Centro Universitário (UniFTC); 2. Comunicação Social com Habilitação em Relações Públicas pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB); 3. Administração de Empresas (UNIFATECIE); e 4. Gestão Pública (UNIFATECIE). Foi consultor em Políticas Públicas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania para a proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO – PRONASCI). Atualmente é Consultor Jurídico na cidade de Balneário Camboriú, no Vale de Itajaí, no estado de Santa Catarina. E-mail: [epifanioanunes1@gmail.com](mailto:epifanioanunes1@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5819-5056>.

## Resumo

O setor de petróleo e gás caracteriza-se por elevada complexidade técnica, intensivos investimentos de longo prazo e forte dependência de estabilidade institucional para a viabilidade econômica de seus projetos. Nesse contexto, o artigo examina os limites do controle judicial sobre atos regulatórios da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com foco na relação entre segurança jurídica, estabilidade regulatória e deferência institucional. A partir de pesquisa jurídico-dogmática, de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise normativa e exame de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o estudo analisa a evolução do Estado regulador no Brasil, a capacidade institucional das agências reguladoras, a controvérsia em torno da chamada discricionariedade técnica e o impacto da reforma introduzida pela Lei n. 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em torno do art. 20. Também considera desenvolvimentos jurisprudenciais e episódios regulatórios recentes que evidenciam os riscos da substituição judicial do juízo técnico regulatório em setores intensivos em capital. Sustenta-se que o controle judicial deve concentrar-se na verificação da legalidade, da motivação e da observância do devido processo administrativo, preservando, em regra, a avaliação técnica formulada pela agência reguladora. Conclui-se que a autocontenção judicial, quando calibrada pela natureza da decisão impugnada e pela qualidade do processo regulatório, constitui elemento relevante para a preservação da segurança jurídica e da estabilidade regulatória necessárias ao desenvolvimento do setor de petróleo e gás.

**Palavras-chave:** Segurança jurídica; estabilidade regulatória; deferência institucional; agências reguladoras; ANP; controle judicial; petróleo e gás.

## Abstract

The oil and gas sector is marked by high technical complexity, substantial long-term capital investment, and strong dependence on institutional stability for the economic viability of its projects. In this context, this article examines the limits of judicial review over regulatory acts issued by the Brazilian National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP), focusing on the relationship between legal certainty, regulatory stability, and institutional deference. Based on qualitative legal-dogmatic research,

developed through bibliographical review, normative analysis, and examination of precedents from the Brazilian Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice, the study analyzes the evolution of the regulatory state in Brazil, the institutional capacity of regulatory agencies, the controversy surrounding so-called technical discretion, and the effects of the 2018 reform of the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), especially Article 20. It also considers recent judicial developments and contemporary regulatory episodes that highlight the risks of judicial substitution of specialized regulatory judgment in capital-intensive sectors. The article argues that judicial review should focus on legality, reasoning, and compliance with due process in administrative proceedings, while generally preserving the technical assessment carried out by the regulatory agency. It concludes that judicial self-restraint, when calibrated according to the nature of the challenged decision and the quality of the regulatory process, is an important element in preserving legal certainty and regulatory stability in the oil and gas sector.

**Keywords:** Legal certainty; regulatory stability; judicial review; institutional deference; institutional capacity; regulatory agencies; oil and gas sector.

## 1 Introdução

O setor de petróleo e gás ocupa posição estratégica na economia brasileira, não apenas em razão de sua relevância para a matriz energética nacional, mas também pelo papel que desempenha na geração de receitas públicas, no desenvolvimento tecnológico e na atração de investimentos de grande magnitude. A exploração e a produção de hidrocarbonetos caracterizam-se por elevados custos de capital (*capital intensive*), ciclos de investimento prolongados e forte dependência de estabilidade regulatória para viabilizar decisões econômicas de longo prazo. Nesse contexto, a previsibilidade institucional constitui elemento fundamental para a formação de um ambiente jurídico capaz de conferir segurança aos agentes econômicos que atuam nesse mercado.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “Entretanto, o sucesso das políticas públicas dependerá não somente de uma regulamentação técnica e moderna, mas, sobretudo, de um ambiente de negócios dinâmico, ético e transparente, que gere previsibilidade para os investimentos”. INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E

A experiência internacional demonstra que setores regulados intensivos em capital – como energia, telecomunicações e infraestrutura – dependem da existência de marcos regulatórios estáveis, coerentes e tecnicamente orientados. A incerteza normativa ou a instabilidade institucional tendem a elevar significativamente o chamado risco regulatório, fator que impacta diretamente o custo do capital e a atratividade de determinado país para investimentos. No caso específico da indústria de petróleo e gás, essa realidade torna-se ainda mais sensível, pois projetos de exploração e produção frequentemente demandam planejamento e amortização de investimentos ao longo de décadas. Assim, a consistência e a previsibilidade do ambiente regulatório constituem condições essenciais para a sustentabilidade econômica do setor.<sup>4</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, a estrutura institucional voltada à regulação desse mercado foi significativamente transformada a partir da década de 1990, com a adoção do modelo de Estado regulador e a criação de agências reguladoras dotadas de autonomia técnica. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), instituída pela Lei nº 9.478, de 1997, passou a desempenhar papel central na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas relacionadas ao setor de petróleo e gás. Nesse arranjo institucional, a agência reguladora exerce funções complexas que envolvem a definição de parâmetros técnicos, a regulação econômica do setor e a supervisão das atividades desempenhadas pelos agentes privados.<sup>5</sup>

A atuação da ANP desenvolve-se em um ambiente regulatório altamente especializado, que exige conhecimento técnico multidisciplinar envolvendo geologia, engenharia de reservatórios, economia do petróleo, análise de risco e modelagem contratual. Tais características evidenciam que as decisões regulatórias proferidas pela agência frequentemente se fundamentam em avaliações técnicas complexas, cuja adequada compreensão demanda

---

BIOCOMBUSTÍVEIS (IBP). *Panorama geral do setor de petróleo e gás: uma agenda para o futuro*. Rio de Janeiro: IBP, abr. 2025. p. 17.

<sup>4</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2014. 136 p. (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy). ISBN 978-92-64-20901-5, p. 14, 82-84,107.

<sup>5</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTÍVEIS (IBP). *Panorama do Setor de Petróleo e Gás 2025*. Rio de Janeiro: IBP, 2025. p. 4–5, 10.

expertise institucional e conhecimento especializado. Nesse sentido, a própria lógica do modelo regulatório pressupõe que determinados juízos técnicos sejam formulados por órgãos administrativos dotados de capacidade institucional adequada para lidar com a complexidade inerente à regulação setorial.<sup>4</sup>

Não obstante, a crescente judicialização de decisões administrativas tem suscitado importantes debates acerca dos limites do controle judicial sobre atos regulatórios. O Poder Judiciário, ao exercer sua função de controle da legalidade da atuação administrativa, frequentemente se depara com controvérsias que envolvem decisões técnicas adotadas pelas agências reguladoras. Nessas situações, coloca-se a questão central de saber até que ponto é legítimo que o juiz substitua o juízo técnico da autoridade reguladora por sua própria interpretação acerca de questões técnicas ou econômicas.

Esse debate assume especial relevância no contexto do setor de petróleo e gás, em razão do impacto potencial que decisões judiciais podem produzir sobre a estabilidade regulatória e sobre a confiança dos agentes econômicos no marco institucional vigente. A substituição do critério técnico adotado pela agência reguladora por uma avaliação judicial eventualmente desvinculada da expertise técnica da autoridade administrativa pode gerar incerteza regulatória e comprometer a previsibilidade necessária à realização de investimentos de longo prazo.<sup>6</sup>

Nesse cenário, ganha destaque a discussão acerca da chamada deferência institucional, frequentemente descrita na literatura como deferência técnica às decisões especializadas da administração pública. O conceito refere-se ao reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, da capacidade institucional das agências reguladoras para a formulação de decisões técnicas em setores altamente complexos. A ideia central subjacente a essa abordagem consiste em admitir que, em determinadas matérias caracterizadas por elevada especialização técnica, o controle judicial deve concentrar-se na verificação da legalidade, da motivação e da observância do devido processo administrativo, evitando a substituição direta do mérito técnico da decisão administrativa. Tal

---

<sup>6</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTÍVEIS (IBP). *Petróleo, Gás e Biocombustíveis: Agenda da Indústria 2017*. Rio de Janeiro: IBP, 2017. p. 7.

perspectiva busca preservar o equilíbrio entre o necessário controle jurisdicional da administração pública e o reconhecimento da expertise técnica das instituições regulatórias. Não se trata, aqui, de importação acrítica de modelos estrangeiros de deferência judicial, mas do reconhecimento, no contexto constitucional brasileiro, de que o controle jurisdicional de decisões regulatórias técnicas deve levar em conta a capacidade institucional do órgão especializado, sem afastar o exame da legalidade, da motivação e do devido processo administrativo.

Apesar da crescente literatura sobre controle judicial da regulação e sobre o papel das agências reguladoras no direito administrativo contemporâneo, ainda são relativamente escassos estudos que examinem especificamente os limites da revisão judicial das decisões técnicas da ANP à luz da evolução recente da jurisprudência dos tribunais superiores e das transformações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A análise dessa interface revela-se particularmente relevante em setores intensivos em capital, nos quais a estabilidade regulatória constitui fator decisivo para a atração e manutenção de investimentos de longo prazo.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo examinar os limites do controle judicial sobre decisões técnicas proferidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à luz dos princípios da segurança jurídica, da estabilidade regulatória e da deferência institucional. Parte-se da premissa de que a preservação de um ambiente regulatório estável constitui condição fundamental para o desenvolvimento do setor de petróleo e gás, especialmente em um contexto no qual decisões regulatórias possuem impactos econômicos de grande magnitude. A partir da análise da doutrina administrativa contemporânea, da evolução do marco normativo brasileiro, com destaque para a reforma introduzida pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB, e da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, busca-se demonstrar que a deferência institucional pode desempenhar papel relevante na construção de um modelo equilibrado de controle judicial da regulação.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa jurídico-dogmática, de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise

normativa e exame de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça selecionados em razão de sua relevância para o problema dos limites do controle judicial sobre decisões regulatórias de conteúdo técnico. O estudo não pretende realizar mensuração empírica da litigiosidade do setor, mas identificar, em perspectiva analítica e argumentativa, os fundamentos jurídicos que justificam um modelo de controle jurisdicional atento à capacidade institucional das agências reguladoras.

O estudo está estruturado em seis seções, além desta introdução e da conclusão. Na Seção 2, examina-se a consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil e o papel institucional da ANP no marco regulatório do setor de petróleo e gás. A Seção 3 analisa os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, demonstrando sua relevância particular em setores intensivos em capital e sua relação com o conceito de estabilidade regulatória. Na Seção 4, aborda-se a noção de discricionariedade técnica e a teoria da capacidade institucional das agências reguladoras, categorias centrais para a delimitação dos contornos do controle judicial em matéria regulatória. A Seção 5 examina as alterações promovidas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, com especial atenção ao art. 20 e sua relevância para a fundamentação de um controle judicial institucionalmente sensível. A Seção 6 analisa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre deferência às agências reguladoras, com destaque para precedentes vinculantes e para julgados relevantes à dogmática da deferência em setores regulados, inclusive no setor energético. Por fim, a Seção 7 examina os impactos concretos da judicialização sobre a estabilidade regulatória e a dinâmica de investimentos no setor de petróleo e gás, a partir de casos ilustrativos da experiência regulatória recente. A Seção 8 consolida as conclusões e formula a proposta de equilíbrio institucional que resulta do estudo.

A análise inicia-se, portanto, pelo exame do arranjo institucional que estrutura a atuação da ANP no sistema regulatório brasileiro.

## 2 O Estado Regulador e a Regulação do Setor de Petróleo e Gás

A consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil representa uma das transformações institucionais mais significativas ocorridas na organização administrativa do país a partir da década de 1990. Esse processo esteve diretamente relacionado às reformas estruturais promovidas naquele período, que buscaram redefinir o papel do Estado na economia, substituindo gradualmente o modelo de intervenção direta pela atuação regulatória exercida por órgãos administrativos especializados. No lugar de um Estado empresário, responsável pela exploração direta de determinadas atividades econômicas, passou-se a estruturar um modelo institucional no qual o Estado atua principalmente como regulador e fiscalizador de mercados estratégicos.<sup>7</sup>

No âmbito do setor de petróleo e gás, essa transformação institucional foi formalizada com a promulgação da Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo. Essa legislação marcou o fim do monopólio estatal exercido pela Petrobras na exploração e produção de petróleo, inaugurando um novo modelo regulatório baseado na abertura do mercado à participação de agentes privados e na criação de um sistema institucional voltado à regulação técnica e econômica do setor.<sup>8</sup> Como parte central desse novo arranjo institucional, foi criada a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), concebida como autarquia especial dotada de autonomia administrativa, técnica e financeira.

A criação das agências reguladoras no Brasil foi fortemente influenciada por experiências internacionais, especialmente pelos modelos regulatórios desenvolvidos nos Estados Unidos e em países europeus. A ideia central desse modelo consiste na delegação de competências regulatórias a entidades administrativas especializadas, dotadas de relativa autonomia em relação ao Poder Executivo, com a finalidade de garantir estabilidade regulatória, expertise

---

<sup>7</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 599–605.

<sup>8</sup>BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 150, p. 1, 7 ago. 1997, arts. 1º, 7º e 8º.

técnica e decisões baseadas em critérios objetivos.<sup>9</sup> Conforme observa a doutrina administrativista, as agências reguladoras surgem como instrumentos institucionais destinados a conferir maior racionalidade técnica e previsibilidade à atuação estatal em setores econômicos complexos.<sup>10</sup>

No caso específico da ANP, a agência exerce funções regulatórias abrangentes, que incluem a celebração de contratos de concessão e de partilha de produção, a fiscalização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, a regulação do mercado de combustíveis e a definição de normas técnicas aplicáveis às atividades do setor.<sup>11</sup> Além disso, a ANP desempenha papel relevante na promoção da concorrência e na garantia do equilíbrio econômico do mercado energético, atuando como autoridade reguladora responsável por assegurar o funcionamento eficiente e seguro da indústria.

A complexidade das atribuições exercidas pela agência decorre da própria natureza técnica do setor regulado. A indústria de petróleo e gás envolve decisões que frequentemente dependem de avaliações geológicas, análises de viabilidade econômica, modelagens de risco e estudos técnicos altamente especializados. Em virtude dessa realidade, a regulação do setor exige a presença de órgãos administrativos capazes de reunir conhecimento técnico multidisciplinar e de tomar decisões fundamentadas em critérios científicos e econômicos adequados à realidade da indústria.<sup>12</sup>

Nesse contexto, a atuação das agências reguladoras passou a ser frequentemente associada, na doutrina administrativista, à ideia de discricionariedade técnica, expressão utilizada para designar decisões administrativas fortemente dependentes de conhecimento especializado e de avaliação qualificada da realidade regulada, ainda que sua autonomia conceitual não seja isenta de controvérsia. A delimitação teórica mais precisa dessa

---

<sup>9</sup>MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996. p. 9–11, 47–50.

<sup>10</sup>BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, passim.

<sup>11</sup>BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*, art. 8º.

<sup>12</sup>ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2014, passim.

categoria, bem como de suas implicações para o controle jurisdicional, será desenvolvida abaixo na seção 4.<sup>13</sup>

A existência dessa dimensão técnica da regulação suscita importantes reflexões acerca dos limites do controle judicial sobre decisões administrativas. Embora o princípio da inafastabilidade da jurisdição assegure a possibilidade de revisão judicial de atos administrativos, a doutrina contemporânea tem destacado que o controle jurisdicional deve considerar as especificidades institucionais das agências reguladoras e a natureza técnica de suas decisões. Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto destacam que o modelo regulatório pressupõe o reconhecimento da capacidade institucional das agências para a tomada de decisões técnicas, sob pena de comprometer a racionalidade do sistema regulatório.<sup>14</sup>

A discussão acerca dos limites do controle judicial torna-se particularmente relevante em setores como o de petróleo e gás, nos quais decisões regulatórias podem produzir impactos econômicos expressivos e afetar diretamente a dinâmica de investimentos no país. A intervenção judicial que desconsidera a complexidade técnica da regulação pode gerar efeitos indesejáveis, como a criação de insegurança jurídica e a redução da previsibilidade regulatória. Por essa razão, a doutrina administrativa contemporânea tem enfatizado a necessidade de construção de modelos de controle judicial que conciliem o respeito à legalidade administrativa com o reconhecimento da expertise técnica das instituições reguladoras.<sup>15</sup>

É nesse cenário que se insere o debate contemporâneo acerca da deferência institucional e da necessidade de um controle judicial que preserve a racionalidade técnica do sistema regulatório. A análise desse debate revela-se fundamental para compreender os desafios enfrentados pelo setor de petróleo e gás no Brasil e para avaliar em que medida a atuação do Poder Judiciário pode

---

<sup>13</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 475–479. Ressalte-se que o autor, embora descreva o fenômeno da aplicação de conhecimentos especializados, critica a autonomia do conceito de "discrecionalidade técnica".

<sup>14</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 177–185; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 95.

<sup>15</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2014. p. 82–84, 107.

contribuir para a preservação da segurança jurídica e da estabilidade regulatória necessárias ao desenvolvimento do setor.

### **3 Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória em Setores Intensivos em Capital**

A segurança jurídica constitui um dos pilares estruturantes do Estado de Direito e desempenha papel particularmente relevante em setores econômicos caracterizados por elevados investimentos de longo prazo e significativa complexidade regulatória. No plano jurídico, esse princípio traduz-se na necessidade de previsibilidade, estabilidade e coerência na atuação estatal, de modo a permitir que indivíduos e agentes econômicos orientem suas condutas com base em expectativas legítimas quanto às consequências jurídicas de seus atos.<sup>16</sup> No âmbito da regulação econômica, essa dimensão adquire importância ainda maior, uma vez que a confiança dos investidores na consistência das regras institucionais constitui fator decisivo para a realização de investimentos de grande magnitude.

A doutrina administrativista contemporânea identifica a segurança jurídica como manifestação da proteção da confiança legítima (*Vertrauensschutz*), princípio desenvolvido inicialmente no direito alemão e posteriormente incorporado ao direito público de diversos países. Tal princípio busca assegurar que o Estado não frustrate de maneira arbitrária as expectativas legitimamente formadas pelos administrados, sobretudo quando estes estruturaram suas condutas com base em orientações normativas ou regulatórias previamente estabelecidas.<sup>17</sup> Nesse contexto, a proteção da confiança legítima atua como importante limite à atuação estatal, impedindo alterações abruptas ou imprevisíveis no regime jurídico aplicável a determinadas atividades econômicas.

---

<sup>16</sup>ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 7. ed. Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2025, p. 140-143.

<sup>17</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257-260.

No âmbito da regulação econômica, a segurança jurídica relaciona-se diretamente ao conceito de estabilidade regulatória. Esse conceito refere-se à manutenção de um ambiente institucional no qual as regras que disciplinam determinado setor econômico sejam aplicadas de maneira consistente e previsível, evitando modificações arbitrárias ou desprovidas de adequada fundamentação. A estabilidade regulatória não implica, evidentemente, a impossibilidade de mudanças normativas. Ao contrário, reconhece-se que a regulação deve adaptar-se à evolução tecnológica, econômica e social. Todavia, tais transformações devem ocorrer de forma gradual, transparente e juridicamente motivada, de modo a preservar a confiança dos agentes econômicos no marco regulatório vigente.<sup>18</sup>

Essa preocupação revela-se particularmente relevante em setores intensivos em capital, nos quais decisões de investimento dependem de planejamento de longo prazo e envolvem elevados níveis de risco financeiro. A indústria de petróleo e gás constitui exemplo paradigmático dessa realidade. Projetos de exploração e produção de hidrocarbonetos frequentemente demandam investimentos bilionários, envolvendo atividades de prospecção geológica, perfuração de poços, instalação de plataformas e desenvolvimento de infraestrutura logística. Ademais, o retorno econômico desses investimentos costuma ocorrer apenas após longos períodos de maturação, circunstância que torna a estabilidade do ambiente regulatório elemento determinante para a viabilidade econômica dos projetos.<sup>19</sup>

Em razão dessas características, a literatura especializada em regulação econômica frequentemente destaca que a consistência institucional constitui condição essencial para a atração de investimentos em setores energéticos. A existência de regras claras e aplicadas de forma previsível contribui para reduzir o risco regulatório percebido pelos investidores e, conseqüentemente, para diminuir o custo de capital associado aos projetos de infraestrutura e energia.

---

<sup>18</sup>ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2014, especialmente o capítulo 2.

<sup>19</sup>MORAIS, José Mauro de. *Petróleo em águas profundas: uma história da evolução tecnológica da Petrobras na exploração e produção no mar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 592 p., il. color. ISBN 978-65-5635-055-4. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350554>.

Em contrapartida, ambientes regulatórios marcados por elevada volatilidade normativa ou por intervenções institucionais imprevisíveis tendem a gerar insegurança jurídica e a desestimular a realização de novos investimentos.<sup>20</sup>

No plano jurídico-administrativo, a segurança jurídica manifesta-se também por meio da exigência de coerência e racionalidade na atuação das autoridades reguladoras. Como observa a doutrina, o exercício da função regulatória deve orientar-se por critérios técnicos e pela observância de procedimentos transparentes, de modo a assegurar que as decisões administrativas sejam compreensíveis e previsíveis para os agentes regulados.<sup>21</sup> Assim, a estabilidade regulatória depende não apenas da existência de normas jurídicas claras, mas também da consistência na interpretação e aplicação dessas normas pelas instituições responsáveis pela regulação do setor.

A proteção da confiança legítima revela-se igualmente relevante nas relações entre o Estado e investidores privados, sobretudo quando a atuação estatal envolve a celebração de contratos administrativos ou a concessão de autorizações regulatórias de longa duração. Em diversos setores regulados, tais instrumentos criam expectativas legítimas quanto à manutenção de determinadas condições institucionais e econômicas que fundamentaram a decisão de investir. Embora o Estado mantenha a prerrogativa de adaptar o regime jurídico às necessidades do interesse público, a doutrina reconhece que alterações abruptas ou desproporcionais podem comprometer a confiança dos agentes econômicos e afetar negativamente a credibilidade institucional do país.<sup>22</sup>

No caso específico do setor de petróleo e gás, a previsibilidade regulatória assume importância ainda maior em virtude da complexidade das relações contratuais que estruturam a exploração e produção de hidrocarbonetos. Contratos de concessão ou de partilha de produção frequentemente estabelecem obrigações e expectativas que se estendem por décadas,

---

<sup>20</sup>ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2014. p. 82–84, 107.

<sup>21</sup>BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 243–248.

<sup>22</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 98–101.

envolvendo investimentos de grande porte e compromissos financeiros significativos. Nesse contexto, a estabilidade das decisões regulatórias e a previsibilidade da atuação das autoridades administrativas constituem fatores essenciais para a preservação da confiança dos agentes econômicos no sistema regulatório.

A crescente judicialização de decisões administrativas tem suscitado importantes reflexões acerca do impacto das decisões judiciais sobre a estabilidade regulatória. Embora o controle jurisdicional da administração pública represente garantia fundamental do Estado de Direito, a revisão judicial de decisões técnicas pode, em determinadas circunstâncias, produzir efeitos indiretos sobre a previsibilidade do ambiente regulatório. Quando o Poder Judiciário substitui critérios técnicos adotados pela autoridade reguladora por avaliações próprias acerca de questões especializadas, surge o risco de introdução de incertezas no funcionamento do sistema regulatório.<sup>23</sup>

Essa preocupação tem levado parte da doutrina a defender a adoção de modelos de controle judicial que levem em consideração as especificidades institucionais da regulação econômica. Em vez de revisar diretamente o mérito técnico das decisões administrativas, o controle jurisdicional deveria concentrar-se na verificação da legalidade, da racionalidade e da motivação dos atos regulatórios, preservando a autonomia técnica das agências responsáveis pela regulação do setor.<sup>24</sup> Tal abordagem busca conciliar dois valores fundamentais do Estado de Direito: de um lado, a necessidade de controle judicial da atuação administrativa; de outro, o reconhecimento da expertise técnica das instituições reguladoras.

Nesse sentido, a segurança jurídica e a estabilidade regulatória não devem ser compreendidas apenas como valores abstratos, mas como elementos estruturais de um ambiente institucional capaz de sustentar o desenvolvimento econômico de setores estratégicos. A preservação desses valores depende de um delicado equilíbrio entre o exercício do controle jurisdicional e o

---

<sup>23</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, passim.

<sup>24</sup>WANG, Daniel Wei Liang; PALMA, Juliana Bonacorsi de; COLOMBO, Daniel Gama e. Revisão judicial dos atos das agências reguladoras: uma análise da jurisprudência brasileira. In: SCHAPIRO, Mário Gomes (coord.). *Direito econômico regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 269–328.

reconhecimento da capacidade institucional das agências reguladoras para a tomada de decisões técnicas. Tal constatação conduz, de forma natural, ao exame da discricionariedade técnica e da capacidade institucional das agências reguladoras, categorias essenciais para a delimitação dos contornos do controle judicial em matéria regulatória.

#### **4 Discricionariedade Técnica e Capacidade Institucional das Agências Reguladoras**

A análise da segurança jurídica e da estabilidade regulatória em setores econômicos complexos conduz, inevitavelmente, à reflexão sobre a forma como são produzidas as decisões técnicas no âmbito da Administração Pública. É nesse ponto que se impõe o exame mais detido da noção de discricionariedade técnica, expressão utilizada na doutrina administrativa para descrever a atuação estatal em contextos marcados por elevada complexidade técnica<sup>25</sup>. Distintamente da discricionariedade administrativa tradicional, associada à liberdade de escolha do administrador entre alternativas juridicamente legítimas à luz de critérios de conveniência e oportunidade, a expressão costuma ser utilizada para descrever decisões administrativas que dependem da aplicação de conhecimentos científicos ou especializados à interpretação de dados técnicos e à formulação de juízos complexos.<sup>26</sup>

Em setores regulados como energia, telecomunicações ou transporte, a atuação administrativa frequentemente envolve avaliações que não podem ser adequadamente compreendidas sem o recurso a parâmetros científicos específicos. No setor de petróleo e gás, por exemplo, decisões regulatórias podem depender da análise de dados geológicos, da modelagem de reservatórios, da avaliação de riscos operacionais ou da interpretação de informações econômicas relativas ao mercado energético. Embora juridicamente

---

<sup>25</sup> A expressão é empregada aqui em sentido descritivo-operacional, para designar decisões administrativas fortemente dependentes de conhecimento especializado, sem adesão irrestrita à tese de sua autonomia conceitual, controvertida na doutrina.

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, n. 9, fev./mar./abr. 2007, p. 4-12.

qualificadas como atos administrativos, tais decisões possuem forte conteúdo técnico, circunstância que torna indispensável a atuação de órgãos dotados de expertise institucional adequada para lidar com a complexidade do setor.<sup>27</sup>

Nesse contexto, a doutrina administrativista passou a reconhecer que determinadas decisões administrativas não podem ser examinadas exclusivamente a partir de critérios jurídicos tradicionais, sendo necessário considerar também os parâmetros técnicos que fundamentam a atuação da autoridade reguladora. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a chamada discricionariedade técnica manifesta-se precisamente nos casos em que a Administração Pública deve formular juízos baseados em conhecimentos especializados que extrapolam a esfera do saber jurídico, exigindo a consideração de elementos científicos ou econômicos próprios da atividade regulada.<sup>28</sup>

A consolidação dessa categoria jurídica está diretamente associada à evolução do modelo de Estado regulador e à crescente complexidade das funções desempenhadas pela Administração Pública contemporânea. À medida que o Estado passou a atuar como regulador de mercados cada vez mais sofisticados, tornou-se necessário atribuir a determinadas entidades administrativas a responsabilidade pela tomada de decisões que envolvem elevado grau de especialização técnica. Nesse cenário, as agências reguladoras foram concebidas precisamente como instituições capazes de reunir conhecimento técnico multidisciplinar e de formular decisões regulatórias baseadas em critérios científicos e econômicos adequados à realidade do setor regulado.<sup>29</sup>

Essa característica institucional das agências reguladoras contribuiu para o desenvolvimento, na doutrina administrativa contemporânea e na literatura sobre teoria institucional do direito público, da chamada teoria da capacidade

---

<sup>27</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 323.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, n. 9, fev./mar./abr. 2007, p. 4 e 12.

<sup>29</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 42–43.

institucional. De acordo com essa perspectiva, diferentes instituições estatais apresentam graus distintos de aptidão para lidar com determinados tipos de problemas, sendo necessário reconhecer que órgãos especializados podem possuir melhores condições para decidir questões técnicas complexas do que instituições dotadas de competências mais generalistas. Nessa linha, a literatura institucionalista contemporânea sustenta que a avaliação das decisões públicas deve considerar as capacidades e limitações da instituição encarregada de decidir.<sup>30</sup>

No âmbito da regulação econômica, essa abordagem assume especial relevância. As agências reguladoras foram estruturadas precisamente para desempenhar funções que exigem conhecimento técnico especializado, bem como capacidade de análise econômica e regulatória. No caso da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por exemplo, a atuação regulatória envolve a definição de parâmetros técnicos para atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos, a supervisão de contratos complexos de concessão ou de partilha de produção e a análise de aspectos econômicos relacionados ao funcionamento do mercado energético. Tais atribuições demandam a presença de equipes técnicas multidisciplinares, compostas por engenheiros, economistas, geólogos e especialistas em regulação setorial.

Diante dessa realidade institucional, a revisão judicial de decisões regulatórias coloca desafios relevantes para o sistema jurídico. Embora o princípio da inafastabilidade da jurisdição consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal assegure a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos, a doutrina contemporânea tem enfatizado que esse controle deve considerar a natureza técnica das decisões proferidas pelas agências reguladoras. A substituição da avaliação especializada da autoridade administrativa por juízo judicial formulado sem apoio na experiência regulatória acumulada pode comprometer a coerência do arranjo regulatório e produzir efeitos indesejáveis sobre a previsibilidade institucional do setor.

---

<sup>30</sup>VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, p. 41–48, 85–92.

Nesse sentido, parte significativa da doutrina administrativista sustenta que o controle judicial das decisões técnicas deve concentrar-se na verificação da legalidade, da racionalidade e da motivação do ato administrativo, evitando a substituição do mérito técnico da decisão regulatória. Como destaca Carlos Ari Sundfeld, o controle jurisdicional não deve transformar o Poder Judiciário em instância revisora de decisões técnicas tomadas por autoridades especializadas, sob pena de comprometer a própria lógica institucional do modelo regulatório.<sup>31</sup>

Essa posição não implica, evidentemente, a exclusão do controle judicial sobre a atuação das agências reguladoras. Ao contrário, o controle jurisdicional permanece essencial para assegurar o respeito aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da motivação administrativa. O que se busca, na realidade, é a construção de um modelo de controle judicial que reconheça os limites institucionais do Poder Judiciário na avaliação de questões altamente técnicas, preservando simultaneamente as garantias fundamentais do Estado de Direito.

No plano teórico, essa abordagem aproxima-se das reflexões desenvolvidas pela literatura sobre deferência institucional, segundo a qual determinadas decisões administrativas podem justificar maior autocontenção judicial em virtude da expertise técnica das instituições responsáveis por sua formulação. Embora a deferência não implique abdicação do controle jurisdicional, ela pressupõe o reconhecimento de que certas escolhas técnicas devem ser avaliadas com cautela pelo Judiciário, especialmente quando resultam de processos regulatórios complexos conduzidos por autoridades especializadas. Importa registrar, nesse ponto, que o debate sobre deferência judicial às agências reguladoras passou por significativa inflexão no direito norte-americano com o julgamento de *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2024, que encerrou a chamada doutrina *Chevron* — referência histórica para o debate sobre deferência técnica em todo o mundo. Embora o modelo brasileiro de controle judicial da regulação possua fundamentos constitucionais e institucionais próprios, incompatíveis com a transposição direta da experiência americana, esse desenvolvimento reforça a

---

<sup>31</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle judicial dos atos administrativos: as questões técnicas e os limites da tutela de urgência. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, ano 4, p. 23–38, out./dez. 2002, esp. p. 24, 35–36.

atualidade e a relevância do debate aqui empreendido, ao evidenciar que a tensão entre controle judicial e deferência técnica constitui problema estrutural dos Estados regulatórios contemporâneos, e não peculiaridade do ordenamento pátrio.<sup>32</sup>

A aplicação dessa perspectiva no âmbito da regulação do setor de petróleo e gás revela-se particularmente relevante. Trata-se de indústria caracterizada por elevado grau de complexidade técnica e por forte dependência de decisões regulatórias que envolvem avaliações científicas e econômicas sofisticadas. Nesse cenário, a atuação das agências reguladoras desempenha papel fundamental na produção de decisões tecnicamente fundamentadas e institucionalmente legitimadas. A intervenção judicial que desconsidera essa realidade pode introduzir incertezas no sistema regulatório e comprometer a previsibilidade necessária ao funcionamento eficiente do setor.

Dessa forma, a análise da discricionariedade técnica e da capacidade institucional das agências reguladoras revela-se elemento central para compreender os limites do controle judicial sobre decisões regulatórias. A preservação da racionalidade técnica do sistema regulatório depende do reconhecimento de que determinadas decisões administrativas envolvem juízos especializados que não podem ser simplesmente substituídos por avaliações judiciais. Nesse contexto, a construção de um modelo equilibrado de controle jurisdicional exige a consideração das especificidades institucionais da regulação econômica e o reconhecimento do papel desempenhado pelas agências reguladoras na formulação de decisões técnicas complexas. Sob o prisma normativo, essa discussão ganhou novo relevo no direito brasileiro a partir das alterações promovidas na LINDB, que passaram a exigir maior atenção às consequências práticas das decisões públicas.

---

<sup>32</sup> ESTADOS UNIDOS. *Supreme Court. Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, No. 22-451, decided June 28, 2024, slip opinion, p. 1–4 e 42

## 5 A Reforma da LINDB e o Controle Judicial da Administração Pública

A discussão contemporânea acerca dos limites do controle judicial sobre decisões administrativas ganhou novos contornos no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Lei nº 13.655, de 2018, que introduziu relevantes modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Essas alterações buscaram enfrentar um problema recorrente no direito público nacional: a tendência de decisões administrativas, judiciais e de controle fundamentarem-se predominantemente em formulações abstratas de princípios jurídicos, muitas vezes desvinculadas da análise das consequências práticas que tais decisões podem produzir sobre a administração pública e sobre os setores regulados.<sup>33</sup>

A reforma da LINDB insere-se em um movimento mais amplo de racionalização do direito público, voltado à promoção de maior segurança jurídica e previsibilidade nas decisões estatais. A preocupação central do legislador consistiu em estabelecer mecanismos normativos capazes de incentivar uma atuação decisória mais responsável e contextualizada, exigindo que autoridades administrativas, órgãos de controle e magistrados considerem os efeitos concretos de suas decisões. Nesse contexto, procurou-se reduzir o espaço para fundamentações baseadas exclusivamente em argumentos abstratos, estimulando a adoção de uma abordagem mais pragmática e institucionalmente sensível no exercício das funções decisórias do Estado.<sup>34</sup>

Entre as inovações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, destaca-se o art. 20 da LINDB, que estabelece importante diretriz para a atuação dos órgãos decisórios no âmbito do direito público. O dispositivo determina que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Mais do que autorizar um raciocínio consequencial, a norma densifica

---

<sup>33</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 205 e 225.

<sup>34</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 135, p. 111–113, mar./out. 2015.

o dever de motivação, exigindo que a autoridade explicita por que a medida adotada se mostra necessária e adequada, inclusive diante de alternativas juridicamente possíveis<sup>35</sup>. Trata-se de norma que busca induzir uma mudança metodológica na fundamentação das decisões estatais, exigindo que o intérprete do direito considere não apenas a dimensão normativa do problema jurídico, mas também os impactos concretos que sua decisão poderá produzir na realidade administrativa e econômica.

A introdução desse dispositivo representa significativa inflexão na forma de compreender a fundamentação das decisões públicas no ordenamento brasileiro. Tradicionalmente, a argumentação jurídica no direito administrativo esteve fortemente associada à invocação de princípios gerais – como legalidade, moralidade ou interesse público – frequentemente utilizados de maneira abstrata e desvinculada de análises empíricas acerca dos efeitos das decisões administrativas ou judiciais. A reforma da LINDB busca superar esse modelo argumentativo ao exigir que tais princípios sejam aplicados de forma contextualizada, levando em consideração as consequências práticas das decisões adotadas.<sup>36</sup>

No âmbito do controle judicial da administração pública, o art. 20 da LINDB assume especial relevância. Ao exigir que decisões judiciais levem em conta suas consequências práticas quando fundadas em valores jurídicos abstratos, o dispositivo impõe ao Poder Judiciário o dever de explicitar os impactos institucionais, administrativos e econômicos juridicamente relevantes da solução adotada, sem com isso autorizar a substituição do direito positivo por um cálculo consequencial desvinculado da legalidade e da motivação adequada. Tal exigência revela-se particularmente importante em setores regulados, nos quais a intervenção judicial pode produzir efeitos significativos sobre a estabilidade regulatória e sobre o funcionamento de mercados estratégicos.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 73, p. 115-132, jul./set. 2019, esp. p. 118-130.

<sup>36</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, edição especial, p. 13-41, nov. 2018, esp. p. 28.

<sup>37</sup> JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2016, p. 197-198 e 262-263.

No contexto da regulação econômica, a aplicação do art. 20 da LINDB reforça a necessidade de que o controle judicial leve em consideração as especificidades institucionais das agências reguladoras e a complexidade técnica das decisões por elas proferidas. Como demonstrado nas seções anteriores, a atuação dessas entidades frequentemente envolve a formulação de juízos técnicos baseados em informações científicas, econômicas e regulatórias altamente especializadas. Nesse cenário, a revisão judicial dessas decisões exige cautela metodológica, a fim de evitar que a substituição do juízo técnico da autoridade reguladora por uma avaliação judicial desvinculada da expertise institucional produza efeitos indesejáveis sobre a estabilidade do sistema regulatório.

A exigência de consideração das consequências práticas das decisões públicas dialoga diretamente com a teoria da capacidade institucional discutida anteriormente. Ao reconhecer que determinadas instituições possuem melhores condições para lidar com problemas específicos, essa abordagem sugere que o processo decisório deve levar em conta as competências e limitações de cada órgão estatal. Assim, quando o Poder Judiciário examina decisões técnicas adotadas por agências reguladoras, a análise das consequências práticas da intervenção judicial deve incluir a avaliação do impacto dessa intervenção sobre o funcionamento do sistema regulatório e sobre a confiança dos agentes econômicos nas instituições responsáveis pela regulação do setor.<sup>38</sup>

A doutrina administrativa contemporânea tem destacado que a reforma da LINDB introduziu instrumentos relevantes para promover maior racionalidade decisória no direito público brasileiro. Mais do que representar a positivação de um consequencialismo em sentido forte, o art. 20 da LINDB passou a exigir que a consideração das consequências práticas integre, de modo explícito, controlável e juridicamente motivado, a fundamentação das decisões públicas fundadas em valores jurídicos abstratos.<sup>39</sup> Nessa linha, Gustavo Binbenojm, ao

---

<sup>38</sup>SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885–951, 2003, esp. p. 887–888.

<sup>39</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 34 e 54–55.

examinar os fundamentos do controle da regulação no direito brasileiro, já sustentava que a adoção de parâmetros pragmáticos na justificação das decisões públicas aproxima o direito administrativo nacional de modelos em que os efeitos institucionais e econômicos das decisões assumem relevo no processo de argumentação jurídica, sem afastar a centralidade da legalidade. De modo convergente, Carlos Ari Sundfeld, ao criticar a cultura de decisões apoiadas em abstrações principiológicas no direito público brasileiro, preconizava, antes mesmo da reforma de 2018, que o exercício das funções de controle fosse acompanhado de maior atenção aos efeitos concretos das decisões proferidas pelos órgãos estatais — perspectiva que a Lei nº 13.655/2018 veio posteriormente consolidar no texto da LINDB, em diálogo com a proporcionalidade e com o dever de motivação.<sup>40</sup>

No setor de petróleo e gás, a aplicação das diretrizes estabelecidas pelo art. 20 da LINDB revela-se particularmente relevante. Como mencionado anteriormente, decisões regulatórias nesse setor frequentemente produzem impactos econômicos de grande magnitude, afetando investimentos de longo prazo e a própria estrutura do mercado energético. Nesse contexto, a revisão judicial de decisões técnicas adotadas pela autoridade reguladora exige análise cuidadosa das consequências práticas que tal intervenção poderá gerar, não apenas para as partes diretamente envolvidas no litígio, mas também para o funcionamento geral do sistema regulatório.

A incorporação dessa perspectiva pragmática no processo decisório contribui para fortalecer a segurança jurídica e a estabilidade regulatória em setores estratégicos da economia. Ao exigir que decisões administrativas, controladoras e judiciais considerem seus efeitos concretos, a reforma da LINDB incentiva a construção de um modelo de direito público mais sensível às realidades institucionais e econômicas que caracterizam a atuação do Estado contemporâneo. Nesse sentido, o art. 20 da LINDB pode ser compreendido como instrumento normativo relevante para promover um equilíbrio adequado entre o exercício do controle judicial e a preservação da racionalidade técnica das decisões regulatórias, exigindo não apenas a explicitação das consequências

---

<sup>40</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 220.

práticas da solução adotada, mas também a demonstração de sua necessidade, adequação e superioridade em face de alternativas menos gravosas.

Em síntese, a reforma da LINDB introduziu importante mudança metodológica no direito público brasileiro ao exigir que decisões estatais sejam fundamentadas não apenas em valores jurídicos abstratos, mas também na análise das consequências práticas de sua implementação. No contexto da regulação do setor de petróleo e gás, essa diretriz reforça a necessidade de que o controle judicial seja exercido de maneira institucionalmente sensível, levando em consideração a complexidade técnica das decisões regulatórias e os impactos que a intervenção judicial pode produzir sobre a estabilidade do ambiente regulatório. Cumpre verificar, então, de que modo essas premissas vêm sendo concretamente acolhidas pela jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros.

## **6 Jurisprudência do STF e do STJ sobre Deferência às Agências Reguladoras**

A consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil trouxe consigo o desafio de delimitar os contornos do controle judicial sobre decisões técnicas proferidas pelas agências reguladoras. Embora o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, assegure a revisão judicial dos atos administrativos, a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros tem reconhecido progressivamente que determinadas decisões regulatórias exigem tratamento diferenciado em razão de sua natureza técnica e da expertise institucional das entidades responsáveis por sua formulação.

Esse entendimento dialoga com a literatura contemporânea sobre capacidade institucional no direito público e reflete a compreensão de que as agências reguladoras foram concebidas precisamente para lidar com problemas regulatórios complexos, associados a avaliações técnicas especializadas e a análises econômicas sofisticadas que escapam à competência ordinária do

Poder Judiciário.<sup>41</sup> Nessa perspectiva, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça vêm consolidando a orientação segundo a qual o controle judicial de decisões regulatórias deve concentrar-se primordialmente na verificação da legalidade, da razoabilidade, da motivação e da observância do devido processo administrativo, evitando a substituição do mérito técnico das decisões adotadas pelas agências reguladoras.<sup>42</sup>

É importante ressaltar, contudo, que o reconhecimento da deferência institucional não implica a exclusão do controle jurisdicional sobre a atuação das agências reguladoras. A jurisprudência constitucional brasileira tem reiterado que a atuação administrativa permanece plenamente sujeita ao exame judicial quanto à legalidade, à motivação adequada e à observância do devido processo administrativo. Assim, a deferência institucional deve ser compreendida como forma de autocontenção judicial diante de decisões tecnicamente fundamentadas, e não como obstáculo à intervenção jurisdicional quando evidenciada ilegalidade manifesta, ausência de fundamentação técnica suficiente ou violação aos limites legais da atuação regulatória.<sup>43</sup> A autocontenção judicial em matéria regulatória encontra sua justificação mais forte nas decisões fundadas em expertise técnico-especializada e em processo regulatório adequadamente estruturado. Isso não exclui, contudo, a necessidade de maior cautela quando a escolha regulatória também envolva dimensões econômicas, distributivas ou político-institucionais relevantes<sup>44</sup>.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o precedente mais relevante para a dogmática da deferência institucional no direito regulatório brasileiro é o

---

<sup>41</sup> SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. Michigan Law Review, v. 101, n. 4, 2003, p. 885–951.

<sup>42</sup> Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE (Tema 991 da repercussão geral)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 fev. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 maio 2022.

<sup>43</sup> Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE (Tema 991 da repercussão geral)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 fev. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 maio 2022.

<sup>44</sup> A distinção é relevante para evitar que a deferência seja compreendida como categoria homogênea ou automática. Quanto mais intensa a dimensão estritamente técnico-especializada da decisão regulatória, maior tende a ser a justificação para a autocontenção judicial quanto ao mérito; diversamente, quando a decisão também incorpora escolhas de forte impacto econômico, distributivo ou político-institucional, a aferição da intensidade da deferência exige cautela acrescida, sem prejuízo do controle pleno de legalidade, motivação e regularidade procedimental.

juízo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.874/DF, concluído em 1º de fevereiro de 2018. Ao apreciar a constitucionalidade de resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária que proibia a adição de aditivos de sabor e aroma em produtos fumígenos, o Tribunal afirmou expressamente que não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da interpretação conferida por uma agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. O STF consagrou, nesse julgamento, o que denominou “deferência administrativa”, fixando que o controle jurisdicional deve preservar as interpretações técnicas do ente regulador que sejam devidamente fundamentadas e compatíveis com a Constituição e com a legislação setorial, sendo inadmissível a intervenção judicial que simplesmente substitua o juízo técnico da agência por avaliação própria do intérprete.<sup>45</sup>

Essa orientação foi aprofundada e dotada de eficácia vinculante no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE, concluído em 18 de fevereiro de 2022, sob o regime da repercussão geral (Tema 991), com ata de julgamento datada de 21 de fevereiro de 2022 e acórdão publicado em 3 de maio de 2022. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal reformou acórdão que havia declarado a nulidade de cláusula de contrato de concessão celebrado no âmbito do setor de telecomunicações, assentando que afronta o princípio da separação dos poderes a anulação judicial de cláusula contratual firmada por agência reguladora e concessionária de serviço público quando observados os marcos regulatórios estabelecidos pelo legislador. O Tribunal fixou entendimento no sentido de que o controle judicial sobre atos regulatórios deve concentrar-se na verificação da legalidade, da motivação e da observância do devido processo administrativo, sem converter o Poder Judiciário em instância substitutiva do juízo técnico formulado pelas entidades reguladoras, cuja competência institucional decorre da complexidade do setor regulado.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874/DF*. Relatora Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 1 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 235, div. 5 nov. 2018, pub. 6 nov. 2018.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE*. Tema nº 991 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 fev. 2022.

De particular relevância para o argumento desenvolvido neste artigo são os precedentes do STF que tratam diretamente da regulação do setor de petróleo e gás. No julgamento da ADI 3.273/DF, o Tribunal Pleno firmou entendimento de que a opção pelo tipo de contrato a ser celebrado com empresas que atuam no mercado petrolífero não cabe ao Poder Judiciário, o qual não pode se imiscuir em decisões de caráter político e técnico afetas ao setor energético. Esse entendimento foi expressamente reafirmado no julgamento da ADI 5.942/DF, no qual o STF reconheceu que a deferência ao desenho normativo escolhido pelo poder público para contratações específicas de empresas que atuam no mercado petrolífero fundamenta-se no caráter político e técnico do setor economicamente estratégico. Esses julgados são particularmente relevantes porque indicam que, no setor de petróleo e gás, a autocontenção judicial não se apoia apenas em formulações teóricas sobre expertise institucional, mas também no reconhecimento da natureza estratégica, técnica e altamente especializada das escolhas regulatórias envolvidas.<sup>47</sup>

O debate contemporâneo sobre o poder normativo da ANP ganhou novo fôlego com a ADI 3.596/DF, ajuizada pelo PSOL e cujo julgamento teve início em 14 de novembro de 2024, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia. A ação questiona dispositivos da Lei nº 9.478/1997 que conferem competências normativas à agência. Independentemente do desfecho processual, a instauração desse debate perante o Supremo Tribunal Federal evidencia a centralidade contemporânea da discussão sobre a natureza técnica do poder normativo da ANP e sobre os limites do controle jurisdicional de seu exercício.<sup>48</sup>

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência tem caminhado no mesmo sentido, com destaque para precedentes que envolvem diretamente a regulação do setor de petróleo, gás e biocombustíveis. Caso paradigmático é a SLS 3.452, na qual a então Presidente do STJ, Ministra Maria

---

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.273/DF*. Relator Ministro Carlos Britto. Red. p/ acórdão Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 16 mar. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2 mar. 2007; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.942/DF*. Relatora Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 17 dez. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 47, div. 10 mar. 2022, pub. 11 mar. 2022.

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.596/DF*. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento iniciado em 14 nov. 2024.

Thereza de Assis Moura, suspendeu decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que havia criado novo critério para o pagamento de royalties de hidrocarbonetos ao Município de Paulínia, contrariando os parâmetros técnicos e operacionais definidos pela ANP. Ao fundamentar a suspensão, o Tribunal reconheceu que a manutenção da decisão geraria grave risco à ordem pública e potencial desorganização da sistemática regulatória de rateio de royalties, afetando negativamente todos os agentes do mercado regulado. O julgado ilustra, de forma concreta, como a intervenção judicial que desconsidera parâmetros técnicos fixados pela autoridade reguladora pode produzir efeitos sistêmicos negativos sobre o funcionamento do mercado de petróleo e gás.<sup>49</sup>

A jurisprudência consolidada nesses precedentes evidencia a construção gradual, no direito brasileiro, de um modelo de controle judicial que reconhece os limites institucionais do Poder Judiciário diante da complexidade técnica da regulação econômica. O critério orientador que dela emerge é preciso: o controle jurisdicional é legítimo e necessário quanto à legalidade, à razoabilidade, à motivação e ao devido processo administrativo; torna-se, porém, institucionalmente inadequado quando pretende substituir diretamente a avaliação técnica da decisão administrativa por juízo judicial formulado sem apoio na especialização do órgão regulador.<sup>50</sup>

Nesse sentido, o reconhecimento da deferência institucional não significa abdicação do controle jurisdicional, mas delimitação racional de seus contornos. A atuação das agências reguladoras permanece integralmente sujeita à fiscalização judicial sempre que se verificarem ilegalidade manifesta, ausência de motivação adequada, violação ao devido processo administrativo ou desvio de finalidade. Fora dessas hipóteses, porém, a substituição judicial do juízo técnico da autoridade reguladora tende a comprometer a coerência do sistema regulatório e a enfraquecer a estabilidade institucional necessária ao funcionamento de setores estratégicos.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Liminar e de Sentença n. 3.452/DF*. Pres. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão de 1 jul. 2024.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE*. Tema nº 991 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 fev. 2022.

A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça revela, portanto, a consolidação progressiva de um modelo de controle judicial que busca conciliar dois valores estruturantes do Estado de Direito: de um lado, a garantia de controle jurisdicional da atuação administrativa; de outro, o reconhecimento da capacidade institucional das agências reguladoras para formular decisões técnicas complexas. Esse equilíbrio assume especial relevância no setor de petróleo e gás, no qual a estabilidade regulatória e a previsibilidade institucional constituem elementos essenciais para a atração de investimentos e para o desenvolvimento econômico do país.

## **7 Impactos da Judicialização para a Regulação do Setor de Petróleo e Gás**

A crescente judicialização das decisões administrativas constitui fenômeno amplamente observado no direito público contemporâneo e tem produzido efeitos relevantes na dinâmica de funcionamento dos setores regulados. Em setores regulados intensivos em capital, como o de petróleo e gás, esse fenômeno assume especial relevância em razão da elevada complexidade técnica das decisões regulatórias e do impacto econômico expressivo que tais decisões podem produzir sobre investimentos de longo prazo. Nesse contexto, torna-se fundamental examinar em que medida a intervenção judicial pode influenciar a estabilidade regulatória e a previsibilidade institucional necessárias ao funcionamento eficiente da indústria energética.<sup>51</sup>

A judicialização da regulação pode ser compreendida como a tendência de submeter ao Poder Judiciário controvérsias que, em princípio, poderiam ser resolvidas no âmbito administrativo especializado das agências reguladoras. Embora esse processo se associe ao fortalecimento das garantias do Estado de Direito, especialmente ao acesso à justiça e ao controle da legalidade administrativa, ele suscita desafios institucionais relevantes quando projetado sobre setores caracterizados por elevada tecnicidade, policentricidade decisória

---

<sup>51</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 375-379.

e forte sensibilidade econômica.<sup>52</sup> No setor de petróleo e gás, decisões da ANP sobre critérios de licitação de blocos exploratórios, fiscalização de contratos de concessão ou partilha de produção, regulação do mercado de combustíveis e supervisão das atividades de exploração e produção influenciam diretamente a estrutura econômica da indústria. Quando tais decisões passam a ser objeto de litigiosidade judicial recorrente, surgem inevitáveis questionamentos acerca dos efeitos dessa judicialização sobre a estabilidade do sistema regulatório.<sup>53</sup>

A experiência recente do setor oferece exemplos concretos dos riscos associados à judicialização excessiva. Um caso ilustrativo ocorreu em 2024, com a edição do Decreto nº 12.153, de 26 de agosto de 2024, que alterou o regime regulamentar das atividades de transporte, escoamento, tratamento e processamento de gás natural e suscitou preocupação imediata quanto à ampliação das competências regulatórias da ANP, inclusive no tocante à revisão de planos de desenvolvimento de campos e à redução da reinjeção de gás natural em campos em produção. O Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis manifestou preocupação com o potencial aumento da insegurança jurídica, destacando que alterações regulatórias ou normativas capazes de modificar abruptamente o ambiente de negócios tendem a elevar o risco regulatório, atrasar cronogramas de projetos já aprovados, postergar decisões de investimento ao longo da cadeia do gás e desestimular novos aportes no setor. Em segmentos intensivos em capital, essa percepção de instabilidade institucional produz efeitos econômicos mesmo antes da efetiva judicialização, pois altera o cálculo de risco dos investidores na fase de alocação de recursos.<sup>54</sup>

Outro precedente concreto e particularmente expressivo é a controvérsia envolvendo o pagamento de royalties ao Município de Paulínia, em São Paulo. Em 2024, decisão liminar concedida no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região determinou o pagamento mensal de royalties em razão da

---

<sup>52</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 277.

<sup>53</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, passim.

<sup>54</sup> Sobre a repercussão regulatória do ato, ver INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS (IBP). *Posicionamento IBP – Decreto nº 12.153/2024*. Rio de Janeiro, 30 ago. 2024.

movimentação de petróleo e gás na Refinaria de Paulínia, adotando critério que contrariava os parâmetros técnicos utilizados pela ANP na sistemática nacional de rateio. Ao apreciar o pedido de suspensão na SLS 3.452, a então Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, reconheceu que a manutenção da decisão judicial geraria grave risco à ordem pública e potencial desorganização da sistemática regulatória nacional. O caso é relevante porque ilustra, de forma concreta, como a desconsideração judicial dos critérios técnicos definidos pela autoridade reguladora pode produzir efeitos sistêmicos que transcendem as partes diretamente envolvidas na lide e comprometem a previsibilidade do setor como um todo.<sup>55</sup>

Esses exemplos revelam um dos principais impactos associados à judicialização da regulação: o aumento da incerteza regulatória. Em setores intensivos em capital como o de petróleo e gás, os agentes econômicos estruturam suas decisões de investimento com base na expectativa de estabilidade das regras institucionais que disciplinam o funcionamento do mercado. Quando decisões regulatórias passam a ser reiteradamente revistas, suspensas ou alteradas por decisões judiciais, tende a consolidar-se a percepção de que o ambiente regulatório se tornou menos previsível, circunstância apta a elevar o risco institucional percebido pelos investidores.

Essa percepção possui implicações econômicas relevantes. A literatura especializada em economia da regulação aponta, de modo consistente, que a previsibilidade institucional constitui elemento central para a redução do custo de capital associado a projetos de infraestrutura e energia.<sup>56</sup> Investidores que operam em ambientes regulatórios considerados instáveis tendem a exigir taxas de retorno mais elevadas para compensar o aumento do risco institucional, o que encarece o financiamento de projetos de grande escala e pode comprometer sua viabilidade econômica. Em situações mais extremas, a instabilidade regulatória pode inclusive desestimular a realização de novos investimentos, sobretudo

---

<sup>55</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Liminar e de Sentença n. 3.452/DF*. Presidente: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão de: 1 jul. 2024.

<sup>56</sup> ALEXANDER, Ian; IRWIN, Timothy. *Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital*. Washington, DC: World Bank, Private Sector Development Department, Note n. 87, Sept. 1996, p. 1–2 e 4.

quando existem alternativas internacionais mais previsíveis e institucionalmente mais estáveis.

Os posicionamentos institucionais recentes do IBP, embora expressem a perspectiva do setor regulado, corroboram a percepção de que alterações regulatórias imprevisíveis tendem a elevar o risco jurídico percebido pelos agentes econômicos. Em debates realizados durante a OTC Brasil 2025, especialistas vinculados ao setor sustentaram que a instabilidade regulatória e fiscal pode colocar em risco mais de US\$ 100 bilhões em investimentos potenciais na indústria de petróleo e gás no país, além de afetar a segurança energética futura e comprometer a expansão de novos projetos exploratórios. Ainda que tais manifestações devam ser lidas à luz da posição institucional de seus emissores, elas evidenciam a centralidade atribuída, pelos agentes econômicos, à previsibilidade do ambiente regulatório.<sup>57</sup> Na mesma linha, posicionamentos institucionais recentes da entidade advertiram que alterações legislativas ou regulatórias percebidas como imprevisíveis – inclusive em matérias relacionadas a royalties ou ao mercado de gás natural –, tendem, na ótica do setor, a elevar o risco jurídico percebido pelos agentes econômicos e a reduzir a competitividade do ambiente exploratório brasileiro.<sup>58</sup>

No contexto da indústria petrolífera, tais preocupações assumem dimensão ainda mais significativa em razão das características estruturais do setor. Projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural demandam investimentos iniciais extremamente elevados, frequentemente bilionários, e desenvolvem-se em ciclos de maturação que podem se estender por décadas. A decisão de investir em determinado país depende, portanto, não apenas da existência de reservas exploráveis, mas também da confiança na estabilidade do marco regulatório e na previsibilidade da atuação das instituições responsáveis pela regulação do setor.

---

<sup>57</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTÍVEIS (IBP). *Especialistas alertam que instabilidade regulatória ameaça US\$ 100 bilhões em investimentos e segurança energética futura*. Rio de Janeiro, 28 out. 2025. Disponível em: <https://www.ibp.org.br>. Acesso em: 8 mar. 2026.

<sup>58</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTÍVEIS (IBP). *Posicionamento: PLV 10/2025 prejudica o ambiente de negócios e coloca em risco os investimentos do setor de óleo e gás no país*. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.ibp.org.br>. Acesso em: 8 mar. 2026.

É preciso reconhecer, por outro lado, que a judicialização da regulação não deve ser compreendida apenas como fenômeno negativo. Em muitos casos, a intervenção judicial desempenha papel relevante na proteção de direitos subjetivos, na correção de ilegalidades e na repressão de eventuais abusos cometidos pela administração pública. O controle jurisdicional constitui garantia essencial do Estado de Direito e funciona como mecanismo de responsabilização das autoridades administrativas, assegurando que a atuação estatal permaneça dentro dos limites fixados pelo ordenamento jurídico.<sup>59</sup>

O problema surge quando esse controle deixa de concentrar-se na legalidade, na motivação e na regularidade procedimental do ato regulatório e passa a substituir diretamente o juízo técnico da autoridade reguladora por avaliação judicial própria acerca de questões especializadas. Nessas hipóteses, o risco não é apenas o de erro técnico pontual, mas o de introdução de distorções sistêmicas no funcionamento do mercado regulado. Em setores como o de petróleo e gás, marcados por forte interdependência entre decisões regulatórias, expectativas econômicas e planejamento de longo prazo, a substituição judicial do mérito técnico pode comprometer a coerência do sistema regulatório e enfraquecer a estabilidade institucional necessária à realização de investimentos.

A experiência do setor elétrico brasileiro fornece precedente histórico particularmente elucidativo a esse respeito. A judicialização relacionada ao risco hidrológico (GSF) deu origem à retenção, por anos, de valores bilionários no mercado de curto prazo, chegando a somar cerca de R\$ 10 bilhões, o que evidencia como intervenções judiciais em matérias de elevada tecnicidade regulatória podem produzir efeitos sistêmicos de grande magnitude e longa duração. A posterior repactuação legislativa promovida pela Lei nº 14.052/2020 confirma a dimensão estrutural do problema.<sup>60</sup> A analogia com o setor de

---

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE*. Tema nº 991 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 fev. 2022.

<sup>60</sup> CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (CCEE). *Decisão judicial que soluciona impasse do GSF é uma conquista histórica que merece ser celebrada por todo o setor, avalia CCEE*. São Paulo, 22 dez. 2025. Informa que os valores represados por decisões judiciais relacionadas ao GSF chegaram a somar cerca de R\$ 10 bilhões. Ver também: BRASIL. *Lei nº 14.052, de 8 de setembro de 2020*. Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica.

petróleo e gás mostra-se relevante: decisões judiciais que alterem parâmetros técnicos relativos a critérios de licitação, regras contratuais aplicáveis à exploração e produção, metodologia de distribuição de royalties ou exigências de segurança operacional podem introduzir incertezas de alcance sistêmico, influenciando as expectativas de agentes econômicos que sequer figuram como partes no processo judicial.

Por essa razão, parte relevante da doutrina administrativista tem defendido a necessidade de construção de um modelo de controle judicial que leve em consideração os impactos institucionais da intervenção jurisdicional em setores regulados. Essa abordagem não busca restringir o acesso ao Poder Judiciário, mas incentivar uma atuação jurisdicional que reconheça as especificidades da regulação econômica e a importância da expertise técnica das agências reguladoras. Ao considerar as consequências práticas das decisões judiciais – como exige o art. 20 da LINDB –, o Judiciário pode contribuir para preservar o equilíbrio entre controle institucional e estabilidade regulatória.

A análise dos impactos da judicialização sobre o setor de petróleo e gás revela, assim, a existência de um delicado equilíbrio entre dois valores fundamentais do Estado de Direito. De um lado, está a necessidade de garantir o controle jurisdicional da atuação administrativa e a proteção dos direitos dos administrados. De outro, destaca-se a importância de preservar a estabilidade regulatória e a previsibilidade institucional necessárias para sustentar investimentos de longo prazo em setores estratégicos da economia.

A solução juridicamente mais adequada não está nem na eliminação do controle judicial, nem em sua expansão irrestrita sobre o mérito técnico da regulação. O que se impõe é a construção de um modelo de controle judicial institucionalmente sensível, capaz de distinguir, com clareza, as hipóteses em que a intervenção jurisdicional é necessária para reprimir ilegalidades, daquelas em que a autocontenção judicial melhor realiza os valores da segurança jurídica, da racionalidade técnica e da estabilidade regulatória.

Nos casos em que a controvérsia judicial envolva matéria de elevada complexidade técnica, a autocontenção quanto à substituição do mérito regulatório não impede a adoção, pelo magistrado, de mecanismos processuais

de qualificação da decisão, como a ampliação do contraditório técnico, a admissão de *amici curiae*, a realização de audiências públicas ou o recurso à prova pericial especializada. O que se afasta, nessa perspectiva, não é o controle jurisdicional em si, mas a substituição judicial simplificadora do juízo técnico formulado pela autoridade reguladora. É esse modelo de equilíbrio – entre controle de legalidade e respeito à expertise regulatória – que oferece a melhor chave de leitura para a síntese conclusiva da proposta desenvolvida neste estudo.

## **8 Considerações Finais**

O presente artigo teve por objetivo examinar os limites do controle judicial sobre decisões técnicas das agências reguladoras, com especial atenção ao setor de petróleo e gás e à atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Partiu-se da premissa de que a regulação econômica contemporânea envolve elevado grau de complexidade técnica e institucional, circunstância que torna a previsibilidade regulatória elemento essencial para o funcionamento eficiente de setores intensivos em capital e para a atração de investimentos de longo prazo.

Inicialmente, destacou-se a transformação institucional representada pela consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil, especialmente a partir das reformas administrativas e econômicas da década de 1990. Nesse contexto, a criação das agências reguladoras representou importante mecanismo institucional destinado a conferir maior racionalidade técnica, previsibilidade e estabilidade à atuação estatal em setores econômicos complexos. A Agência Nacional do Petróleo, instituída pela Lei nº 9.478/1997, insere-se nesse arranjo institucional como entidade responsável por regular e fiscalizar atividades que envolvem elevado grau de especialização técnica e significativa relevância econômica para o país.

A partir desse marco institucional, o estudo examinou o papel desempenhado pelos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima na estruturação do ambiente regulatório. Como demonstrado,

tais princípios assumem relevância particular em setores intensivos em capital, nos quais decisões de investimento dependem de planejamento de longo prazo e da existência de regras institucionais estáveis. Nesse contexto, a estabilidade regulatória revela-se não apenas um valor jurídico abstrato, mas condição concreta para a viabilidade econômica de projetos complexos e para a manutenção da confiança dos agentes econômicos no sistema regulatório.

Em seguida, analisou-se a noção de discricionariedade técnica e a importância da capacidade institucional das agências reguladoras na formulação de decisões administrativas especializadas. A atuação dessas entidades envolve, com frequência, a análise de dados científicos, econômicos e regulatórios altamente complexos, circunstância que justifica a existência de órgãos administrativos dotados de expertise técnica e autonomia institucional. O reconhecimento dessa realidade institucional mostra-se fundamental para compreender os limites do controle judicial sobre decisões regulatórias, sobretudo quando tais decisões resultam de processos técnicos conduzidos por autoridades especializadas.

Importa reconhecer, contudo, que a valorização da capacidade institucional das agências reguladoras não é isenta de tensões. A literatura jurídica tem destacado que a autonomia regulatória pode, em determinadas circunstâncias, converter-se em vetor de captura por interesses privados, déficit democrático ou opacidade decisória. A teoria clássica da captura regulatória, desenvolvida no âmbito da economia da regulação, descreve esse fenômeno como resultado da influência desproporcional de agentes econômicos regulados sobre decisões administrativas especializadas, frequentemente favorecida por assimetrias informacionais entre regulador e regulados.<sup>61</sup> Por essa razão, a deferência judicial às decisões regulatórias não pode ser compreendida como absoluta, devendo ser calibrada à luz das condições concretas de legitimidade do ato administrativo. Nesse mesmo plano de debate, o julgamento *Loper Bright*

---

<sup>61</sup> STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, 1971, p. 3–21; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 95–102; BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 131–138.

*Enterprises v. Raimondo*, pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2024, ao encerrar quatro décadas de deferência judicial às agências federais americanas, evidencia que a tensão entre controle jurisdicional e expertise regulatória constitui problema estrutural dos Estados regulatórios contemporâneos. Embora o sistema constitucional brasileiro possua fundamentos institucionais próprios, incompatíveis com a transposição direta da experiência norte-americana, esse precedente reforça a atualidade e a centralidade do debate acerca dos limites da deferência judicial no direito administrativo regulatório.

A reforma introduzida pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) revelou-se particularmente relevante nesse cenário. O art. 20 da LINDB estabeleceu importante diretriz para a atuação dos órgãos decisórios do Estado ao exigir que decisões administrativas, controladoras e judiciais considerem as consequências práticas de sua implementação. Essa orientação contribui para promover uma cultura decisória mais responsável no direito público brasileiro, incentivando que o exercício do controle institucional seja acompanhado da análise dos impactos concretos das decisões sobre a administração pública e sobre os setores regulados.

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores confirmou que o reconhecimento da deferência institucional não constitui posição doutrinária isolada, mas orientação que encontra respaldo em precedentes vinculantes. O julgamento da ADI nº 4.874/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, consagrou expressamente a chamada “deferência administrativa”, fixando que o controle jurisdicional deve preservar interpretações técnicas do ente regulador quando devidamente fundamentadas. O Recurso Extraordinário nº 1.059.819/PE, julgado sob o regime da repercussão geral (Tema 991), estabeleceu, com eficácia vinculante, que afronta o princípio da separação dos poderes a anulação judicial de cláusula regulatória firmada por agência no exercício de suas competências técnicas. No âmbito específico do setor de petróleo e gás, os julgamentos das ADIs nº 3.273 e 5.942/DF firmaram entendimento de que não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se em decisões de caráter político e técnico afetas ao setor energético, conferindo base constitucional direta à tese sustentada neste estudo. Mais recentemente, o início do julgamento da ADI nº

3.596/DF reforçou a atualidade desse debate ao recolocar em evidência, perante o Supremo Tribunal Federal, os limites do controle jurisdicional sobre o poder normativo da ANP.

Também se examinou o impacto concreto da judicialização das decisões regulatórias no setor de petróleo e gás. A experiência recente do setor – inclusive as controvérsias suscitadas pela edição do Decreto nº 12.153/2024 e a litigiosidade em torno da sistemática de distribuição de royalties no caso Paulínia – ilustra, de forma tangível, os mecanismos teóricos discutidos ao longo do artigo. Esses episódios evidenciam que a instabilidade regulatória, mesmo antes de plenamente convertida em litígio de longa duração, já é capaz de afetar expectativas econômicas, cronogramas regulatórios e decisões de investimento. O precedente sistêmico do setor elétrico brasileiro, no qual a judicialização relacionada ao risco hidrológico (GSF) manteve montantes bilionários em litígio durante anos, demonstra que os efeitos da intervenção judicial tecnicamente inadequada em setores regulados não são meramente conjecturais, mas encontram respaldo em episódios concretos da experiência regulatória brasileira.

À luz desses elementos, sustenta-se que a autocontenção judicial em matéria regulatória deve ser compreendida de forma calibrada, e não absoluta, variando em intensidade conforme a natureza da decisão impugnada, o grau de tecnicidade envolvido e a qualidade da motivação e do processo regulatório que a sustenta. Ela se justifica quando a decisão regulatória resulta de processo técnico regularmente conduzido, apresenta motivação adequada e se mantém dentro dos limites legais estabelecidos pelo legislador. Diversamente, nas hipóteses de ilegalidade manifesta, ausência de fundamentação, violação do devido processo administrativo, desvio de poder ou demonstração concreta de captura regulatória, o controle judicial pleno não apenas permanece legítimo, como se impõe.

A proposta defendida neste estudo consiste, portanto, em um modelo de controle judicial rigoroso da legalidade, da motivação e do devido processo administrativo, combinado com autocontenção quanto ao mérito técnico das decisões regulatórias sempre que estas se mostrarem tecnicamente

fundamentadas e institucionalmente competentes. Em síntese, trata-se de um modelo de controle que examina como e por que a decisão regulatória foi adotada – seus fundamentos, seu procedimento e sua motivação – sem pretender substituir qual decisão técnica deveria ter sido tomada, juízo que pertence institucionalmente ao órgão especializado.

Em conclusão, a preservação da racionalidade técnica do sistema regulatório e da previsibilidade institucional no setor de petróleo e gás exige um Poder Judiciário atento aos limites institucionais de sua atuação. A deferência às decisões técnicas das agências reguladoras, quando exercida nos termos aqui delineados, não representa enfraquecimento do Estado de Direito, mas forma institucionalmente adequada de compatibilizar controle jurisdicional, legalidade administrativa e respeito à expertise regulatória. Em setores como o de petróleo e gás, a preservação desse equilíbrio institucional tende a repercutir diretamente sobre a confiança dos agentes econômicos, a previsibilidade regulatória e a capacidade do país de sustentar projetos de investimento de longo prazo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Ian; IRWIN, Timothy. *Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital*. Washington, DC: World Bank, Private Sector Development Department, 1996. (Note n. 87).

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

\_\_\_\_\_. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 7. ed. Salvador: Juspodivm; São Paulo: Malheiros, 2025.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

\_\_\_\_\_. *Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. *Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 150, p. 1, 7 ago. 1997.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 14.052, de 8 de setembro de 2020*. Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Liminar e de Sentença n. 3.452/DF*. Pres. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão de 1 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.273/DF*. Rel. Min. Carlos Britto. Red. p/ acórdão Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 16 mar. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.596/DF*. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento iniciado em 14 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874/DF*. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 1 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 235, 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.942/DF*. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 17 dez. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 47, 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.059.819/PE (Tema 991 da repercussão geral)*. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 fev. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 maio 2022.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (CCEE). *Decisão judicial que soluciona impasse do GSF é uma conquista histórica que merece ser celebrada por todo o setor, avalia CCEE*. São Paulo, 22 dez. 2025. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/-/decisao-judicial-que-soluciona-impasse-do-gsf-e-uma-conquista-historica-que-merece-ser-celebrada-por-todo-o-setor-avalia-ccee>. Acesso em: 8 mar. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

\_\_\_\_\_. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 9, p. 4-12, fev./mar./abr. 2007.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 73, p. 115-132, jul./set. 2019.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, No. 22-451, decided June 28, 2024. Slip opinion.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS (IBP). *Especialistas alertam que instabilidade regulatória ameaça US\$ 100 bilhões em investimentos e segurança energética futura*. Rio de Janeiro, 28 out. 2025. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/hub-de-conhecimento/noticias/especialistas-alertam-que-instabilidade-regulatoria-ameaca-us-100-bi-em-investimentos-e-seguranca-energetica-futura/>. Acesso em: 8 mar. 2026.

\_\_\_\_\_. *Panorama do setor de petróleo e gás 2025*. Rio de Janeiro: IBP, 2025.

\_\_\_\_\_. *Panorama geral do setor de petróleo e gás: uma agenda para o futuro*. Rio de Janeiro: IBP, abr. 2025.

\_\_\_\_\_. *Petróleo, gás e biocombustíveis: agenda da indústria 2017*. Rio de Janeiro: IBP, 2017.

\_\_\_\_\_. *Posicionamento IBP – Decreto n. 12.153/2024*. Rio de Janeiro, 30 ago. 2024. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/hub-de-conhecimento/noticias/posicionamento-ibp-decreto-n12-153-2024/>. Acesso em: 8 mar. 2026.

\_\_\_\_\_. *Posicionamento IBP – PLV 10/2025 prejudica o ambiente de negócios e coloca em risco os investimentos do setor de óleo e gás no país*. Rio de Janeiro, 3 nov. 2025. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/hub-de-conhecimento/noticias/posicionamento-ibp-plv-102025-prejudica-o-ambiente-de-negocios-e-coloca-em-risco-os-investimentos-do-setor-de-oleo-e-gas-no-pais/>. Acesso em: 8 mar. 2026.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. especial, p. 13-41, nov. 2018.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MORAIS, José Mauro de. *Petróleo em águas profundas: uma história da evolução tecnológica da Petrobras na exploração e produção no mar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350554>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2014. (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy).

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle judicial dos atos administrativos: as questões técnicas e os limites da tutela de urgência. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, ano 4, p. 23-38, out./dez. 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 135, p. 111-113, mar./out. 2015.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.

VERMEULE, Adrian. *Law's abnegation: from law's empire to the administrative state*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

WANG, Daniel Wei Liang; PALMA, Juliana Bonacorsi de; COLOMBO, Daniel Gama e. Revisão judicial dos atos das agências reguladoras: uma análise da jurisprudência brasileira. In: SCHAPIRO, Mário Gomes (coord.). *Direito econômico regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1, p. 269-328.