

A NECESSIDADE DA VALORIZAÇÃO DA  
SOLUÇÃO DE CONFLITO NA ESFERA  
ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO  
DE ANÁLISE DO INTERESSE DE AGIR

*Ana Flávia Borges Paulino*

*Joel Ilan Paciornik*

Autores Convidados



**A NECESSIDADE DA VALORIZAÇÃO DA SOLUÇÃO DE CONFLITO  
NA ESFERA ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO DE ANÁLISE DO  
INTERESSE DE AGIR**

***THE NEED TO VALUE CONFLICT RESOLUTION AT THE ADMINISTRATIVE  
LEVEL AS A MECHANISM FOR ANALYZING THE INTEREST IN ACTING***

*Ana Flávia Borges Paulino*

*Joel Ilan Paciornik*

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 ATOS ADMINISTRATIVOS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ATO NORMATIVO DA ANATEL. 3 A ANÁLISE DA JURISDIÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÊS. 4 NÚMEROS DA JUDICIALIZAÇÃO DECORRENTES DA REGULAÇÃO DA ANATEL. 5 POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO DA ANATEL. 6 ANÁLISE DO INTERESSE DE AGIR NAS DEMANDAS JUDICIAIS. 7 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

**RESUMO**

As agências reguladoras no Brasil foram criadas na década de 90, com atribuição legal normativa de solução de conflitos, fiscalizatória e sancionatória. Assim, ao proferir suas decisões, cria-se para o mundo jurídico um ato administrativo abarcando os conceitos e delimitações referentes à respectiva natureza jurídica deste. O sistema francês de contencioso administrativo trouxe diversas nuances acerca da preferência em se possuir uma jurisdição unicamente administrativa. Embora nossa Constituição Federal, nos moldes atuais, não permita a recepção de tal modelo, inúmeros fundamentos utilizados pelo sistema francês podem ser adaptados e aplicados no Brasil, tal como uma etapa precedente do processo judicial sendo verificado como comprovação do interesse de agir das partes em lides nas quais se discutem decisões proferidas por entes regulatórios, vez que

tais entidades possuem *expertise* para dirimir os conflitos a eles submetidos, devendo o Poder Judiciário se acautelar antes de modificar o mérito dos julgados administrativos. Com isso busca-se, por meio da análise detida da argumentação apresentada, tendo como exemplo a Anatel, melhorar o fluxo de processos diariamente ajuizados perante o Poder Judiciário e diminuir a judicialização dos atos administrativos emanados pelas agências reguladoras.

**Palavras-chave:** Regulação; contencioso; decisão administrativa; interesse de agir; judiciário.

## **ABSTRACT**

*Regulatory agencies in Brazil were created in the 1990s, with legal normative, conflict resolution, enforcement and sanctioning powers. Thus, when making its decisions, an administrative act is created for the legal world, encompassing the concepts and delineations related to its legal nature. The French system of administrative litigation brought several nuances about the preference of having a purely administrative jurisdiction. Although our Federal Constitution, in the current molds, does not allow the reception of such a model, several fundamentals used by the French system can be adapted and applied in Brazil, such as a preceding stage of the judicial process being verified as proof of the parties' interest in acting in disputes in which decisions made by regulatory entities are discussed, since such entities have the expertise to resolve the conflicts submitted to them, and the judiciary must take care before changing the merits of the administrative judges. With this, we seek, through the analysis of the arguments presented, using Anatel as an example, to improve the flow of daily lawsuits filed with the Judiciary and to reduce the judicialization of administrative acts issued by regulatory agencies.*

**Keywords:** Regulation; litigation; administrative decision; interest to act; judiciary.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Brasil teve diversas reformas econômicas nos idos dos anos 90 que passaram a envolver transformações estruturais que consideravam a situação do Estado à época, vez que este se apresentava grande e ineficiente.

Assim, a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro, a flexibilização de monopólios estatais e a desestatização foram alterações pelas quais passou o país, florescendo o surgimento das agências reguladoras que viriam a atuar como instrumento de ação estatal (NASCIMENTO; MENDES; FILHO *et al.*, 2013).

A desestatização foi, *a priori*, o principal fator que alavancou o Brasil a se tornar um Estado Regulador, tendo sido debatida desde o Programa Nacional de Desestatização apresentado diante da promulgação da Lei nº 8.031/90, que viria a ser revogada pela Lei nº 9.491/97.

Contudo, apesar de ter sido um fato de alavancagem da regulação por agência, ele não é requisito para a existência de tal modelo regulatório, tendo aqui como ilustração a Anvisa, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que foi criada para regular atividades a serem executadas por instituições da Administração Pública direta e indireta em todas as esferas de poder.

Assim, aprofunda-se a discussão no início de 1995 à delimitação de critérios que visavam a organizar a economia voltada a que o Estado se tornasse também regulador dos serviços públicos, além de promover políticas sociais (FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Neste momento apresenta-se em debate nos meios jurídicos a instituição de uma necessária regulação, que se daria perante a criação de autarquias aptas a realizar uma intervenção estatal neste novo cenário que se criava.

Mister se faz ressaltar que o conceito de regulação não se deu de forma unívoca no Direito Administrativo brasileiro e muitas das vezes foi colocado no sentido semelhante de regulamentação, colocando toda a atividade regulatória como simples edição de ato normativo, posicionamento incorreto, vez que o conceito de regulamentação é mais abrangente que o de regulação (DI PIETRO; KLEIN; MARQUES NETO, 2019).

Lopes (2018) traz interessante confluência de características que nos permitem construir uma concepção de regulação, entendendo esta como uma atividade estatal com intuito de suprir imperfeições de

mercado, substancialmente se concretizando mediante a junção de medidas legislativas, administrativas e convencionais, devendo possuir atividade especializada para que o Estado possa intervir em decisões privadas, adequando-as ao interesse público por meio de oferta de um bem ou serviço de interesse público.

Diante desta noção terminológica, percebeu-se que tal desiderato poderia ser constituído através da criação de agências especializadas, que trariam olhares de investimentos privados ao país, com vista a garantir o crescimento da economia e ao mesmo tempo resguardando direitos mediante o controle estatal por meio da intervenção institucional.

Foram apresentadas propostas quanto à forma que se daria o novel modelo regulatório, colocando o órgão regulador em posição equidistante em relação ao poder concedente (no caso o governo), às concessionárias e aos usuários dos serviços regulados (PECI, 2007), buscando simplificar essa relação mediante a participação dos interessados na confecção normativa que viriam a nortear a atuação do ente regulado.

Eventual instituição que tratasse desse *modus operandi* regulatório deveria ter sua competência minuciosamente delimitada pelo Estado regulador, que se ateriam ao fato de que regular não é somente criar normas e regras a serem cumpridas pelos prestadores de serviços públicos, no intuito de beneficiar os consumidores-usuários, mas engloba diversos outros fatores precípuos, tais como a fiscalização, o ato de ordenar e sancionar e, além de tudo, buscar incentivar as boas práticas aos participantes da relação formada (BAPTISTA, 2015).

No Brasil, o legislador buscou inspiração nos modelos já desenvolvidos em outros países, em especial nos Estados Unidos, onde os primórdios de uma entidade regulatória surgiram em 1887 com a *Interstate Commerce Commission* (GUERRA; MONTEIRO, 2007).

Pontua-se que, nosso Estado, por ser considerado um Estado Democrático de Direito, deve se submeter à própria ordem que o consubstancia, seja pela Carta Magna ou pela legislação ordinária que, por sua vez, submete-se aos preceitos constitucionais (CAMMAROSANO, 2017).

Assim, a estruturação dos entes de regulação teve previsão na Constituição Federal vigente que, justificando que a regulação seria então uma atividade estatal, traz em seu art. 174 a delimitação de que o estado desenvolverá, além da regulação, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Outrossim, o conceito de regulação tal qual analisaremos possui aproximação com o de uma técnica de intervenção estatal na estrutura econômica e social (CLARK, 2009), vez que a formação das agências com caráter regulatório deu-se em um momento de reforma do Estado, buscando criar um novo modelo de gestão no intuito de também modernizar a estrutura estatal. (ÁVILA; SAMPAIO, 2002).

Deste modo, criaram-se as agências reguladoras que possuem além dos poderes já constitucionalmente delimitados, a atribuição legal para editar normas técnicas, deliberar acerca das tarifas a serem por ela fixadas, fiscalizar e punir os entes regulados (CLARK, 2009). Ainda competiria a elas as atribuições de outorga de direitos (como concessões, por exemplo), a solução de conflitos, em âmbito administrativo, bem como servir como promotor da participação e do controle social, quando da realização de consulta pública e de audiência pública (MEDAUAR, 2002).

Para isto, a essas agências reguladoras, devem ter-lhes outorgado certo nível de independência, caracterizada por meio das autonomias financeira, técnica e administrativa, essenciais para que exerçam suas competências setoriais (ARAGÃO, 2000).

Esta independência quanto às decisões a serem proferidas, outorgam a elas a consecução de seus intentos sem intervenções políticas ou pressões do poder econômico, devendo as deliberações ser proferidas por órgãos colegiados e, no âmbito jurídico, esse caráter multifacetário da agência reguladora é apresentado como um resultado da outorga de competência normativa para deliberar, no setor que atua, acerca de um determinado tema (FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Com isso, faz-se importante destacar que, no Brasil, as agências reguladoras possuem natureza de autarquias de regime especial, vez que dispõem de uma maior autonomia, ultrapassando a liberdade da autarquia comum (ÁVILA; SAMPAIO, 2002).

Conforme dispõe Silva (2014), a Constituição Federal fez constar expressamente a existência de dois órgãos reguladores a partir das emendas constitucionais nº 8/95 e nº 9/95, não estando na previsão do constituinte derivado a presunção de independência, nem da terminologia de “agência”. Estas expressões, bem como a natureza jurídica de autarquia em regime especial, vieram com a regulamentação das entidades pelo legislador ordinário.

Destarte, aponta-se ainda que a autonomia das agências reguladoras é relativa diante do entendimento de que nenhuma lesão ou ameaça de lesão escapará à apreciação do Poder Judiciário. Tal subjugação destes entes ao juiz pode resultar numa minimização da força e da própria eficácia dos atos emanados, sendo certo que a melhor solução seria somente permitir que o questionamento judicial se dê diante da ocorrência de vícios formais do ato administrativo (SOUTO, 1999).

Para o deslinde conclusivo do trabalho é importante estabelecer as premissas necessárias ao entendimento da questão sobre o aprofundamento que o Poder Judiciário brasileiro pode e deve realizar quando da análise da aplicação de normas administrativas expedidas pelas entidades de regulação do país no exercício da jurisdição, sem que haja uma usurpação da figura do regulador com uma imersão indesejável e desconsiderando os elementos que embasaram a tomada de decisão administrativa.

Para isto serão realizadas breves e não exaustivas análises sobre os atributos dos atos administrativos normativos e o processo de formação destes, margeando pelo contencioso administrativo do modelo francês e culminando na (des)vantagem do processo judicial brasileiro.

Neste artigo, trazemos uma análise da Agência Nacional de Telecomunicação - Anatel, criada pela Lei nº 9.472/97, que apresenta suas competências no artigo 19 do diploma, ressaltando que ela deve atuar com independência técnica, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, pressupostos que devem ser analisados conjuntamente com o que dispõe a Lei nº 13.848/2020, a fim de teorizar melhor como deve se dar a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.

Por conseguinte, esta nova lei, como nos lembra Fachin e Silva (2020), traz alterações importantes e contributivas à melhoria do processo regulatório de responsabilidade das agências reguladoras, construindo decisões transparentes, sendo na verdade a concretização através da normatização de antigos anseios de aperfeiçoamento destes entes regulatórios.

## **2 ATOS ADMINISTRATIVOS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ATO NORMATIVO DA ANATEL**

Os atos administrativos, que são emanados da Administração Pública, possuem forma variada de acordo com o regime jurídico-administrativo imposto, mas visando sempre à satisfação do interesse público (FILHO, 2020).

Importante destacar que serão analisados os efeitos destes atos que se dão no meio jurídico dos particulares, sendo externo ao contorno do aparelho estatal (AMARAL, 2008) e exercido no desempenho de função administrativa (JUSTEN FILHO, 2018).

À vista disso, apesar de algumas divergências, é possível considerar que a sentença proferida por um magistrado e o ato administrativo têm, em sua essência, os mesmos efeitos e forças, bem como se encontram em patamar similar quanto à posição dominante que ambos ocupam, considerando ainda que são demonstrações do exercício de diversas funções pelo Estado (MOTTA, 2002).

Assim, por ser oriundo da própria Administração ou de quem lhe faça as vezes, tem-se que o ato administrativo é uma manifestação unilateral, com estrita obediência ao princípio da legalidade.

Expõe-se também que os atos administrativos possuem como características principais a presunção de legitimidade, a imperatividade, a exigibilidade e a autoexecutoriedade (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Analisando-se estes atributos, temos que na presunção de legitimidade – que seria *juris tantum*, vez que relativa - há que se destacar que o agente que profere o ato é, ou pelo menos deveria ser, capaz e competente.

A presunção de legitimidade é de extrema importância ao ato, vez que assim poderá oferecer efeitos vinculantes a terceiros e torna presumível que sua temática seja compatível com o direito (JUSTEN FILHO, 2018).

Já a imperatividade como característica do ato administrativo demonstra seu caráter injuntivo, com compleição impreterível de ter o interesse público como principal essência de seu próprio roteiro, considerando que no caso de ato normativo, deve impor seus comandos a todos os abrangidos pela competência da agência reguladora.

Outrossim, enquanto a exigibilidade oferece à própria Administração Pública a possibilidade de exigir de terceiros o cumprimento do ato decidido, podendo inclusive aplicar sanções anteriormente previstas, a autoexecutoriedade apresenta concepção importante ao conceder ao ato caráter de imediata aplicação, não necessitando ser submetido ao Poder Judiciário para que este lhe ateste a possibilidade de consumação.

Diante dessas particularidades, temos que as agências reguladoras detêm as aptidões necessárias para a expedição de atos administrativos, caracterizados pelas individualidades listadas acima.

Deste modo, tem-se a função regulatória como sendo o poder normativo que é exercido pelas agências reguladoras na sua específica atividade de regulação, podendo ser definido como uma capacidade que garante a expedição de normas com incidência geral, que possuem caráter abstrato e impessoal (CARVALHO FILHO, 2006).

Assim, como forma concreta de se visualizar os atos administrativos tratados no presente artigo e as características acima delineadas, cita-se previsão no Regimento Interno da Anatel de como se formarão os atos de caráter normativo da agência, ressaltando que estes serão resultados de um denso processo administrativo normativo que culminará na expedição de Resoluções, sendo o art. 62, *in verbis*:

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o *caput*, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório.

Para que ocorra a formação do ato administrativo normativo devem concorrer simultaneamente os requisitos de competência, finalidade, forma, motivo e objeto, sendo que seria considerada a competência para a prática de um ato administrativo atribuída ao agente através de lei, tendo como finalidade sempre o interesse público, em forma prevista normativamente, devendo possuir objeto delimitado no próprio conteúdo do ato, constando motivo para que seja realizado o ato, sendo no caso da Anatel, a própria análise do impacto regulatório.

A Lei nº 13.848/2019 reforça os requisitos que devem ser observados para a formação dos atos decisórios das Agências:

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

Os sujeitos a serem atingidos pela norma devem ser considerados em caráter impessoal e abstrato, diversos fundamentos são buscados através de um controle social (por exemplo a realização de audiências públicas), para tornar a participação da sociedade na formação do ato administrativo normativo uma composição, visando de forma pormenorizada que o ente regulatório possa atender com presteza a finalidade precípua que é o interesse público.

Deste modo, no processo normativo constarão fundamentos suficientes para a tomada da decisão colegiada que culminará na norma, ato administrativo, que vinculará o setor regulado. Assim, restarão comprovados no processo a ponderação às soluções possíveis e os impactos previstos, bem como o motivo de fato e de direito para a escolha do regulador.

Isto é importante ser considerado, pois o regulador exerceu um critério para a análise de todas as questões técnicas relevantes, adotando aquela que se enquadra melhor no âmbito da razoabilidade e da proporcionalidade da medida, bem como avaliou seus impactos aos agentes econômicos como um todo e isto fica, ou deveria ficar, registrado no processo administrativo que culminou na norma.

### **3 A ANÁLISE DA JURISDIÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÊS**

A Revolução Francesa, que ocorreu no século XVIII, trouxe os aspectos basilares para a construção da Jurisdição Administrativa na França e expressou a ideia de que, se os processos administrativos fossem julgados por órgãos de jurisdição judiciária, acabar-se-iam tumultuando o próprio exercício da função administrativa, comprometendo a independência do Poder Público (BACELLAR FILHO, 1998).

Assim, tais discussões deram ensejo para que a França instaurasse uma jurisdição bipartida (justiça administrativa e justiça judicial), tendo-se, nos idos de 2001, a entrada em vigor do Código de justiça Administrativa, apresentando as regulamentações da jurisdição administrativa.

As características do sistema francês transcendem a simples divisão da jurisdição, cuja existência busca garantir, aos que dela fizerem uso, a presença de julgadores com experiência na resolução de conflitos de cunho administrativo, fazendo presentes críticas a este modelo acerca da aplicação do princípio da igualdade entre Poder Público e cidadão, considerando-se até mesmo que a jurisdição administrativa francesa poderia ser considerada como um privilégio, constituindo um verdadeiro direito de exceção (BACELLAR FILHO, 1998).

Assim, esta jurisdição bipartida assegura a separação dos poderes, consolidando-se na criação do sistema administrativo jurisdicional francês em 1933, abolindo a figura do administrador-juiz, tornando-se uma justiça administrativa especializada (MOSCON, 2009).

À vista disso, podem-se apresentar alguns motivos para a necessidade da existência de um contencioso administrativo, como: a razão política, para que o Poder Executivo não se submeta à ingerência do Poder Judiciário; a presença de uma competência especial destinada a receber os pleitos administrativos; a indispensabilidade de uma decisão rápida e eficaz que os assuntos administrativos requerem, e a experiência que permeará o sistema contencioso (LENTINI, 1939, p. 5 apud JUNIOR, 1971).

Assim, desenvolveu-se para o contencioso administrativo francês procedimento singular que regulamentaria o trâmite dos processos na jurisdição formada.

O contencioso administrativo difere da jurisdição judicial francesa, sendo que esta se divide em cível e criminal.

Importante esquema que traz detalhadamente como se dá a jurisdição administrativa na França foi apresentado por Pinto (2008).

Nele a autora expõe graficamente os entes que constituem a formação do contencioso administrativo, ressaltando que existem jurisdições especializadas mediante competência firmada em lei e que caso ocorra conflito de competência ou de conflito de decisões entre a jurisdição administrativa e a judicial serão estes resolvidos pelo Tribunal de Conflitos, presidido pelo Ministro da Justiça.

Em geral, tem-se que os Tribunais Administrativos são a primeira instância da jurisdição estudada e são aptos para conhecer das demandas apresentadas em desfavor da Administração Pública.

As Cortes Administrativas de apelação possuem então competência para tratar de recursos nos quais o tema se refere aos contratos administrativos - em especial a responsabilidade social da Administração Pública - conhecendo assim as apelações interpostas contra as decisões proferidas pelos Tribunais Administrativos.

Por fim, apresenta-se o Conselho de Estado, ente competente para julgar pleitos de cassações quanto às decisões proferidas pelas Cortes Administrativas de apelação e das jurisdições especializadas, e também as apelações, estas com delimitações específicas, dentre elas, a competência para julgar as matérias que não pertençam às Cortes Administrativas de apelação por exceção e casos de decisões que envolvam eleições municipais. Pode ser ainda primeira e última instância quando trata de questões de litígios definidos normativamente, podendo ainda possuir atribuição consultiva (não vinculativa) em qualquer matéria de ordem administrativa ou jurídica e, inclusive, em projetos de lei de titularidade do Presidente da República.

Outrossim, Jordão (2017) expressa o aspecto revolucionário deste Conselho, vez que deu origem à concepção da evolução do controle perante os elementos do ato administrativo e criou normas basilares implícitas para aplicar esse controle.

Assim, diante desta jurisdição administrativa autônoma, tem-se uma especialização do controle dos atos administrativos, podendo apresentar através de procedimentos diversos da esfera judicial comum, maior agilidade e presteza na prestação jurisdicional.

Com isso, nos coloca Moscon (2009) que, para que a preservação da separação de poderes aconteça, o Judiciário não deve julgar atos da administração pública, não podendo imiscuir-se na atividade administrativa, dirimindo litígios que versem matéria de direito administrativo. Ademais ressalta que, diante deste posicionamento, com o passar do tempo, esses tribunais administrativos franceses tornaram-se fonte de ideias perquiridas no âmbito do Direito Administrativo.

No país, com a Constituição Federal vigente torna-se impossível importar-se o modelo francês. No entanto, há que se partir da análise dele a fim de aperfeiçoar o procedimento para edição de atos da agência reguladoras, podendo estas dar início ao processo de resolução dos conflitos setoriais de que seja responsável, fazendo com que a decisão deste processo possua valoração em um eventual processo judicial.

#### **4 NÚMEROS DA JUDICIALIZAÇÃO DECORRENTES DA REGULÇÃO DA ANATEL**

Na data de 13 de outubro de 2020, possuía-se como processos ativos em trâmite no Superior Tribunal de Justiça, mediante consulta pública no site da respectiva Corte, tendo como parte a Agência Nacional de Telecomunicações, o número de 287 (duzentos e oitenta e sete) processos.

Se ampliarmos nossa pesquisa para processos também baixados, esse número aumenta para 3020 registros, número expressivo considerando apenas uma agência reguladora a se ter como entidade pesquisada.

Ressalte-se, a título de debate, que em consulta ao site do governo do Brasil, temos listadas 10 agências reguladoras federais, dentre elas a Anatel. Devemos lembrar que o nosso país ainda possui agências reguladoras distritais, estaduais, municipais e interfederativas.

Se for levado em consideração ainda, os processos oriundos de conflitos entre os usuários e os prestadores de serviços de telefonia regulados, o número de processos passaria à casa de dezenas de milhares.

Logicamente as agências não são as maiores litigantes que permeiam os bancos do Judiciário, mas em face destes dados, podemos considerar o número de processos que hoje adentram esse Poder, discutindo-se, muitas das vezes, a aplicação dos atos administrativos normativos cujo mérito está tecnicamente analisado no âmbito das entidades de regulação.

Além de se ponderar acerca do número de demandas expressivamente consideradas, há que se discorrer acerca do risco de trazer aos órgãos julgadores a verificação do mérito de decisões tomadas pelas agências reguladoras, em vez de deixar ao âmbito administrativo a competência para dirimir tais questões.

Seguindo esse entendimento, Arruda (2017) expõe que, caso seja necessária uma revisão judicial, ficaria esta limitada somente às hipóteses em que se discute ilegalidade ou ofensa ao princípio da razoabilidade.

Não se pretende, diante do exposto, defender a redução do poder jurisdicional do Estado exercido pelo Poder Judiciário, mas estabelecer uma crítica à necessidade de uma análise mais criteriosa do interesse de agir dos autores de processos oriundos de conflitos administrativos, cujo objeto seja a aplicação de uma norma expedida pelas Agências de Regulação.

Isso porque há que se destacar que este controle judicial do ato proferido deve ocorrer da consideração de uma análise expandida da própria ideia de legalidade, para que se possa, utilizando-se da discricionariedade como subterfúgio, verificar se o administrador incorreu ou não em ilegalidade, devendo reputar ainda que o controle deve se restringir aos elementos jurídicos, no intuito de respeitar a separação dos poderes (SILVA, 2015).

Essa ideia apresentada da tripartição dos poderes apresenta nuances quanto à análise do limite do controle a ser impelido ao Poder Judiciário quando realizar a avaliação de atos administrativos nos quais as agências reguladoras já analisaram tecnicamente o mérito, cabendo destacar a aplicação do princípio da reserva de administração.

Segundo Macera (2014), este instituto traz uma proteção já garantida por meio de normas constitucionais implícitas ou explícitas, para que seja realizado o cumprimento por excelência dos papéis institucionais do Poder Executivo e da Administração Pública quando realizar suas funções administrativas e prerrogativas.

Ademais, este princípio constitucional da reserva da administração acaba por limitar a atuação legislativa quanto às matérias de competência do Poder Executivo, por opção do próprio poder constituinte (SILVA, 2014), culminando na análise de qual seria o alcance do controle judicial das próprias agências.

Analogicamente considerando, há que se destacar que a Constituição Federal também traz em seu art. 21, inciso XI, a ideia da necessidade de criação de um órgão regulador quando a União exercer sua competência de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações.

Perante tal previsão, surgiu a Anatel, que traz no art. 38 de seu Regimento Interno o dever da agência de emitir decisão explícita nos processos administrativos.

Assim, temos que os atos administrativos decisórios da respectiva agência reguladora se darão por meio do trâmite de processos

administrativos, que obedecerão, portanto, aos dizeres da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que regula as normas básicas para a ocorrência de correto procedimento.

Diante das normas vigentes, pode-se dar ensejo à discussão acerca da ilogicidade de o Poder Judiciário rever o mérito de todas as decisões proferidas pela agência reguladora, substituindo o administrador público.

Outrossim, porque para que o processo administrativo que culminará na edição de ato decisório a ser emitido pela Anatel possa ocorrer, ele deverá obedecer rigorosamente a procedimento prévio devidamente contido em norma, no qual será concedido às partes direito ao contraditório e ampla defesa conforme previsão constitucional contida no art. 5º, inciso LV, de nossa Carta Magna, devendo as decisões de mérito ser motivadas, destacando-se que estas poderão tramitar em até três instâncias administrativas que estarão aptas a assegurar o cumprimento das regras legais.

Ademais, a Anatel, como as demais agências reguladoras federais, possui corpo técnico especializado, admitido mediante concurso público, devidamente apto a analisar os pormenores de eventuais reconhecimentos de direitos ou aplicação de sanções, que terão níveis recursais até o colegiado máximo da agência.

Este domínio de conceitos técnicos segundo Roman (2014) sobre as decisões a serem emitidas tem o intuito de conceder maior certeza ao ato, não se autorizando neste sentido o manuseio de tais formulações previstas nas normas específicas, quer seja pela Administração ou pelo Poder Judiciário – este diante de um controle da legalidade – mesmo que se considere que as razões utilizadas caracterizem-se por baixa densidade normativa.

Nestes termos, cabe expor que, quando ajuizada ação perante o Poder Judiciário em desfavor da Anatel no simples intuito de rever o mérito das decisões proferidas pelo ente regulatório, há que se considerar o aperfeiçoamento do tema analisado no ato mediante *expertise* própria já perquirido anteriormente pela agência, que possui especialidade e capacidade técnica para tanto.

Assim, deve-se discutir a delimitação de parâmetros nos quais o Poder Judiciário se imergirá nas agências reguladoras, vez que se isto acontecer perante preceitos pré-definidos contribuirá para que o controle judicial se torne um fator de legitimação das agências, e não em artifícios que usurpem suas funções constitucionalmente definidas (VASCONCELLOS, 2019).

Isso porque, se o controle judicial for realizado de forma eficaz dentro das delimitações a ele destinadas, acabará por diminuir as falhas de regulação, aperfeiçoando a própria regulação econômica e assegurando a autonomia das agências e, inclusive, arbitrando os conflitos regulatórios, tudo no intuito de verdadeiramente afastar a ausência de priorização do bem comum diante do exercício do poder estatal (SILVA, 2014).

Insta destacar assim que cabe ao órgão julgador analisar a validade dos atos praticados pelas agências reguladoras, quando evidenciado que o ato ou o processo de que ele se emanou podem estar eivados de ilegalidade ou que eles não atenderam aos princípios da moralidade, eficiência e razoabilidade, devendo o Poder Judiciário afastar-se de transmutar as decisões técnicas produzidas (FIGUEIREDO, 2004).

Sob este viés, Fonseca e Santos (2020) expõem que, quando o órgão julgador pretende avaliar decisão proferida por ente regulador com conteúdo complexo e evidentemente técnico – os autores citam a título de exemplo o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) – a tendência é a de que seja acolhida uma postura de maior sujeição judicial ao regulador, dada à presença de conhecimento técnico específico deste quanto ao conteúdo a ser analisado.

Considerando-se assim, que no âmbito do ordenamento legislativo no Brasil tem-se concreta previsão legal acerca das delimitações de atuação da agência reguladora, e seguindo esta os meandros da lei, há que se considerar o órgão julgador pertencente ao Poder Judiciário atual a necessidade de legitimar seus atos reconhecendo o poder normativo ao ente regulador.

## 5 POSSIBILIDADE DA SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO DA ANATEL

Na esfera administrativa da Anatel, existem duas vias de ingresso de demandas, o primeiro dado a entidades reguladas e outro destinado aos usuários.

O direito de petição foi constitucionalmente previsto no art. 5º, inciso XXXIV, podendo se dar para defesa ou de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder.

A apresentação da petição é o mecanismo pelo qual o cidadão-usuário poderá ter acesso à Administração Pública que, por sua vez, criou um canal específico de atendimento deste interessado que é a Ouvidoria, garantindo a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 em seu art. 11, que em nenhuma hipótese poderá ser recusado o recebimento das manifestações formuladas nos termos da respectiva norma.

Considerando-se assim que o cidadão exige a prestação de serviços públicos de qualidade, mister destacar também que ele deseja participar de várias formas, tornando-se a Ouvidoria um real canal de intercomunicação, buscando aproximar o indivíduo da instituição (GONÇALVES, 2012).

Destarte, torna-se a Ouvidoria uma unidade que se destaca por uma contínua busca de melhorias nas relações entre os interessados, que se utilizam dela para que possam dialogar no espaço público ou privado, possuindo como cerne de sua visão o aprimoramento contínuo da qualidade da governança corporativa (SANTOS, 2016).

Com essa intenção, a Anatel prevê no art. 138 de seu Regimento Interno uma Ouvidoria que deve acompanhar a atuação da Agência, desempenhando seu papel com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes.

Portanto, o interessado pode também recorrer à Ouvidoria como uma forma de obter atendimento do ente regulatório, garantindo desta forma um tratamento individual e personificado de sua solicitação caso não tenha seu problema resolvido perante o ente regulado.

Como mais um meio de solucionar conflitos, o Regimento Interno traz ainda a Reclamação Administrativa, pela qual, nos termos do art. 103, o consumidor de serviços de telecomunicações poderá reclamar perante a Superintendência de Relações com os Consumidores, caso entenda que teve algum direito violado:

Art. 103. O consumidor de serviço de telecomunicações que tiver seu direito violado poderá reclamar contra a prestadora perante a Superintendência de Relações com os Consumidores, observado o procedimento disposto neste artigo.

§ 1º A reclamação do consumidor poderá ser formulada pelos canais de comunicação destinados pela Agência para esta finalidade e deverá conter a identificação do consumidor e da prestadora, a descrição dos fatos e a comprovação de tentativa de resolução do problema junto à prestadora.

§ 2º Recebida a reclamação, a Agência fornecerá ao consumidor número de protocolo de atendimento e informações sobre a forma de tratamento de sua demanda, cujo tratamento empregado pela Prestadora e resultado alcançado devem ser comunicados ao consumidor e à Anatel.

Surge ainda a possibilidade de utilização da figura da mediação no setor público, que atualmente é regulamentada pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

A mediação intenta, em um ambiente neutro, oferecer às partes a possibilidade da resolução de conflitos. Busca, ao tentar resolver o impasse proposto, uma comunicação harmoniosa entre as partes, vez que preza pela autonomia destas quanto à expectativa de um eventual acordo.

A Anatel traz ainda nos arts. 93 e 94, de seu Regimento Interno, o detalhamento do procedimento de mediação que poderá ocorrer, apresentando ainda em seu art. 95 outra forma de solucionar conflito de interesses, agora entre prestadoras de serviços de telecomunicações, intitulado Arbitragem Administrativa.

Assim, diversos tipos de institutos que visam a solucionar conflitos estão à disposição nas agências reguladoras e, em especial, na Anatel, que buscam analisar a situação posta para que se possam dirimir litígios sem necessidade de buscar socorro primeiramente no Poder Judiciário.

## 6 ANÁLISE DO INTERESSE DE AGIR NA DEMANDAS JUDICIAIS

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), estabeleceu em seu art. 17 que para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

A figura do interesse de agir da parte que postula está intrinsecamente ligada à utilidade que a parte obterá com uma decisão judicial de mérito, ainda que lhe seja entregue uma simples declaração do juízo.

Para o ingresso com uma demanda judicial, a parte deve demonstrar nos componentes fáticos elencados na inicial que se busca, na decisão judicial, uma utilidade, uma melhora na situação em que se encontra, e sem a entrega da tutela jurisdicional seu direito estar-se-ia em risco.

É neste ponto que a existência de um processo administrativo precedente, no caso, que tenha tramitado *interna corporis* da Agência Reguladora, e dela tenha extraído uma decisão fundamentada na interpretação de seus próprios normativos, pressupõe-se ter sido adequada à realidade do interessado e da constituição da própria norma, gerando repercussão na seara judicial.

Assim, quando da análise do interesse de agir, o Juiz de piso deve questionar se a inexistência de uma tentativa da solução do conflito no âmbito administrativo da entidade especializada esvaziaria o interesse de agir do autor.

Ainda, em existindo processo administrativo precedente, passa a ser dever do autor demonstrar claramente onde a decisão administrativa está eivada de vícios.

Com o exercício dos preceitos jurídicos existentes, aliado à valorização das decisões administrativas das entidades de regulação, duas consequências devem ser esperadas, quais sejam, a melhoria da solução de conflito no âmbito administrativo e a queda da jurisdicionalização dos conflitos oriundos do setor regulado.

## 7 CONCLUSÃO

Por diversas vezes, a parte possui meios de encaminhar seu conflito para ser examinado pelo ente regulador, que decidirá de forma técnica e especializada, além de dever possuir meios que garantam a celeridade dos processos de solução administrativa de conflitos, aliviando o Judiciário brasileiro, constantemente abarrotado com lides que poderiam ser mais bem resolvidas mediante procedimento administrativo anterior.

Pelo princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, homenageado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição da República de 1988, nenhuma lesão ou ameaça de lesão poderá ser afastada da apreciação pelo Poder Judiciário.

No entanto, podemos ponderar, diante do exposto, que o limite desta análise a ser realizada pelo Poder Judiciário acerca da solução de conflitos oriundos da aplicação de norma administrativa, oriunda das Agências Reguladoras, deve se pautar pelo exame do real interesse de agir da parte, considerando que o mérito julgado se aperfeiçoou mediante verificação criteriosa e especializada já realizada pelo ente regulatório.

O órgão julgador assim deve se atentar para o fato de que a eficiência da regulação prestada, medida perante a autoexecutoriedade do cumprimento das decisões proferidas pela agência reguladora, além de afetar a própria legitimidade da regulação ao buscar resolver conflitos, fere o princípio da isonomia, vez que a decisão a ser proferida pelo Poder Judiciário aplicar-se-á somente às partes.

Neste intuito, debruçar-se sobre a bem sucedida experiência francesa no que tange ao contencioso administrativo pode trazer inúmeras consequências de aspecto positivo ao nosso ordenamento, para que se tenha a valoração do ente regulador como entidade com caráter normativo e

que profere decisões técnicas especializadas, podendo a agência reguladora atuar em parceria com o Judiciário quanto à análise de seus atos, realizando troca de experiências e conhecimentos técnicos, dada à *expertise* do ente regulador acerca de determinado tema, no intuito de se constituir uma forma de excelência na resolução das demandas que envolvam a análise do mérito administrativo.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Teoria do ato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ANATEL. **Regimento Interno**. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612#tituloIVcapI>. Acesso em: 15 out. 2020

ARAGÃO, Alexandre de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o estado democrático de direito. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 37, n. 148, out./dez. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/646>. Acesso em: 30 set. 2020.

ARRUDA, Alexandre da Silva. Autoridades administrativas independentes: uma perspectiva comparada da resolução dos conflitos envolvendo a administração pública. **Revista CEJ**. Brasília, ano XXI, n. 771, p. 137-145, jan./abr. 2017. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-CEJ\\_n.71.12.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.12.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

AVILA, Marília de; SAMPAIO, Silva. O poder normativo das agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 227: 339, 347, jan.-mar., 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de direito comparado. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 211: 6577, jan.-mar., 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Para uma teoria do ato administrativo unilateral. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 77, p. 15-21, jan./fev. 2013. Disponível em [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/55156/teoria\\_ato\\_administrativo\\_mello.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/55156/teoria_ato_administrativo_mello.pdf). Acesso em: 1 out. 2020

BAPTISTA, Patrícia. A evolução do Estado regulador no Brasil: desenvolvimento, globalização, paternalismo e judicialização. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 175, p. 59-65, set. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Governo do Brasil. **Participação Social – Consultas Agências Reguladoras**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/participacao-social/consultasagencias-reguladoras>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19782.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.782%2C%20DE%2026%20DE%20JANEIRO%20DE%201999.&text=Define%20o%20Sistema%20Nacional%20de,Sanit%C3%A1ria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.782%2C%20DE%2026%20DE%20JANEIRO%20DE%201999.&text=Define%20o%20Sistema%20Nacional%20de,Sanit%C3%A1ria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e altera leis que determina. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm). Acesso em: 13 out. 2020.

CAMMAROSANO, Márcio. Da extensão do controle judicial da administração pública em face do princípio da moralidade administrativa. *In*: WALD, Arnold (org), et al. **O Direito Administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles.** São Paulo: Malheiros, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. A deslegalização no poder normativo das agências reguladoras. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 35, jan. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30623>. Acesso em: 5 out. 2020.

CLARK, Giovani. A regulação e a Constituição brasileira de 1988. Biblioteca Digital **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/29726/regulacao\\_constituicao\\_brasileira\\_clark.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/29726/regulacao_constituicao_brasileira_clark.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org). Parte IV - Regulação: a construção do modelo regulatório brasileiro. *In: Tratado de direito administrativo: funções administrativas do Estado*. V.4. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. *E-book*.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Fernando Quadros da. Justiça e segurança normativa à luz de aperfeiçoamentos no processo regulatório. *In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (org.). Direito Regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública*. Belo Horizonte: Forum, 2020.

FARIAS, Pedro César Lima de; RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n.1, jul.-set. 2002, p. 4-165. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/290/296>. Acesso em: 30 set. 2020.

FIGUEIREDO, Marcelo (org). **Direito e Regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo: Malheiros, 2004. *E-book*.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Ed. 2018. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. *E-book*.

FILHO, R. D. S. C. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*.

FONSECA, Gabriel Campos Soares da; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Intervenção judicial e políticas regulatórias: Por uma análise institucional. *In*: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (org.). **Direito Regulatório**: desafios e perspectivas para a Administração Pública. Belo Horizonte: Forum, 2020.

GONÇALVES, Hermenegildo Fernandes. **Revista de Doutrina e Jurisprudência – TJDF**. Brasília, nº 100, set./dez. 2012. Disponível em [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/105799/ouvidoria\\_acesso\\_justica\\_fernandes.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/105799/ouvidoria_acesso_justica_fernandes.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

GUERRA, Evandro Martins; MONTEIRO, Suzana Rodrigues. Agências reguladoras e poder normativo. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 7, n. 80, out. 2007. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31621/agencias\\_reguladoras\\_poder\\_Guerra.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31621/agencias_reguladoras_poder_Guerra.pdf). Acesso em: 30 set. 2020.

JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. *In*: WALD, Arnold (org), et al. **O Direito Administrativo na atualidade**: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles. São Paulo: Malheiros, 2017.

JUNIOR, Cretella. O contencioso administrativo na Constituição de 1969. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 104: 30-48, abr.-jun. 1971.

LOPES, Othon de Azevedo. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no direito brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**. São Paulo, vol. 1, n. 2, p. 333-376, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929>. Acesso em: 15 out. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Regulação e auto-regulação**. Belo Horizonte, n. 14, ano 4, maio 2002. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/33866/regulacao\\_auto\\_regulacao\\_medauar.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/33866/regulacao_auto_regulacao_medauar.pdf). Acesso em: 1 out. 2020.

MOSCON, Cledi de Fátima Manica. Breves notas sobre a história do contencioso administrativo do Direito francês e português no século XIX. **Biblioteca Digital Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=64578>. Acesso em: 5 out. 2020.

MOTTA, Fabrício M. **A Origem e a Significação do Ato Administrativo no Estado de Direito**. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, fev. 2002. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/44955/origem\\_significacao\\_ato\\_motta.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/44955/origem_significacao_ato_motta.pdf). Acesso em: 1 out. 2020

NASCIMENTO, C. V. D.; MENDES, F. M. -. M.; FILHO, I. G. D. S. M. **Tratado de Direito Administrativo 2**. São Paulo: Saraiva, 2013. Cap. 6, Item 1. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitorebook:599951>. Acesso em: 30 set. 2020.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 11, n. 1, p. 1130, Mar. 2007. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141565552007000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552007000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 set. 2020.

PINTO, Flávia Sousa Dantas. O judiciário francês sob a ótica de um juiz brasileiro. **Revista da ESMARN**. Mossoró, v. 8, n. 1, p. 109-136, jan.-jun. 2008. Disponível em: [http://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/29/1](http://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/29/1) 9. Acesso em: 8 out. 2020.

ROMAN, Flávio José. Controle Judicial da Administração Pública Reguladora. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. São Paulo: v. 17, n. 64, abr.-jun. 2014. Disponível em: <https://revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc600000175369b94b63b36456f&docguid=Ib8332c40033c11e4833401000000000&hitguid=Ib8332c40033c11e4833401000000000&spos=2&epos=2&td=1857&context=106&crumbaction=append&crumblabel=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 17 de out. 2020.

SANTOS, André Luiz Lopes dos Santos. Ouvidorias: aprimorando a governança, prevenindo conflitos, melhorando relacionamentos e construindo sustentabilidade. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. São Paulo: v. 73, p. 95-117, jul.-set. 2016. Disponível em: <https://revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000017536898bc9fafdcc4b&docguid=Ib6d0ceb07a3211e6b695010000000000&hitguid=Ib6d0ceb07a3211e6b695010000000000&spos=2&epos=2&td=292&context=73&crumbaction=append&crumblabel=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 17 de out. 2020.

SILVA, Thais Sampaio da. A judicialização de demandas político-sociais e a possibilidade do controle judicial do “mérito” do ato administrativo – Legitimação a partir da teoria dos diálogos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 67, ago. 2015. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Thais\\_daSilva.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Thais_daSilva.html). Acesso em: 13 out. 2020.

SILVA, Fernando Quadros da. **Controle Judicial das agências reguladoras: aspectos doutrinários e jurisprudenciais**. Porto Alegre: Verbo jurídico, 2014.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 216, p. 125-162, abr. 1999. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47359/45378>. Acesso em: 02 out. 2020.

VASCONCELLOS, Ingrid Carvalho de. **Limites ao Controle Judicial dos Atos Normativos Discricionários das Agências Reguladoras**. 2009. 30 f. (Trabalho de conclusão de curso de Pós-Graduação). Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

*Ana Flávia Borges Paulino*

Doutoranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília  
Mestre em Direito, Regulação e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília  
Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Uniderp  
Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia  
Autora de livro e artigos  
Analista judiciária no STJ

*Joel Ilan Paciornik*

Ministro do Superior Tribunal de Justiça, atual Presidente da Quinta Turma  
Formado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba  
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS