

A visão dos Tribunais Superiores e Regionais Federais do poder normativo das agências reguladoras

André Saddy

Pós-Doutor pelo Centre for Socio-Legal Studies da Faculty of Law da University of Oxford. Doutor Europeu em “Problemas actuales de Derecho Administrativo” pela Facultad de Derecho da Universidad Complutense de Madrid, com apoio da Becas Complutense Predoctorales en España. Mestre em Administração Pública pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com apoio do Programa Alþan, Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para América Latina. Pós-Graduado em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito, do Mestrado em Direito Constitucional e do Doutorado em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor de Direito Administrativo do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio). Diretor de Normatização do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Diretor-Presidente do Centro de Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ). Idealizador e Coordenador do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC). Sócio-fundador do escritório Saddy Advogados. Consultor e parecerista. *E-mail: andresaddy@yahoo.com.br*

Ketlyn Gonçalves Fernandes

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Advogada no Escritório Saddy Advogados. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC). Vencedora do Prêmio Professora Raquel Dias da Silveira Motta, conferido pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). *E-mail: gfketlyn@gmail.com*

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a visão dos Tribunais Superiores e Regionais Federais sobre o poder normativo das agências reguladoras, de modo a investigar como esses órgãos judiciais têm interpretado e delimitado a atuação normativa de tais entidades da Administração Indireta brasileira, tendo como ênfase e plano teórico o fenômeno da deslegalização e as divergências jurisprudenciais que o circundam. Utiliza-se a metodologia qualitativa e técnica de pesquisa documental indireta sobre as decisões judiciais dos Tribunais nacionais a fim de se extrair os seus respectivos posicionamentos. A pesquisa evidencia certo equilíbrio entre a ampliação do poder normativo e imposição de limites claros com fulcro em princípios democrático, demonstrando um cenário jurídico com certa segurança jurídica.

Palavras-chave: Poder normativo. Deslegalização. Agência reguladora. Jurisprudência.

Sumário: Introdução – **1** Dever-poder normativo das agências reguladoras e a deslegalização – **2** Supremo Tribunal Federal – **3** Superior Tribunal de Justiça – **4** Tribunal Regional Federal da 5ª Região – **5** Tribunal Regional Federal da 4ª Região – **6** Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **7** Tribunal Regional Federal da 2ª Região – **8** Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Conclusões – Referências

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a visão dos Tribunais Superiores e Regionais Federais sobre o poder normativo das agências reguladoras, de modo a investigar como esses órgãos judiciais têm interpretado e delimitado a atuação normativa de tais entidades da Administração Indireta brasileira, tendo como ênfase e plano teórico o fenômeno da deslegalização e as divergências jurisprudenciais que o circundam.

Para atingi-lo, adotou-se a metodologia de pesquisa qualitativa, a partir da técnica de pesquisa documental indireta, tendo como fonte primária as decisões judiciais proferidas pelos Tribunais Superiores e Regionais Federais, colhidas diretamente nos sítios eletrônicos destinados à pesquisa jurisprudencial de cada Tribunal.¹ Foram utilizadas as palavras-chave “deslegalização”, “poder normativo”, “resolução”, “agência reguladora”, “legalidade”, “legitimidade” e “competência” em conjunto. Ressalta-se que não foram identificadas decisões sobre a temática no âmbito do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, criado pela Lei nº 14.226, de 20 de outubro de 2021, o que justifica a ausência de tópico específico sobre esse tribunal.

Nesse sentido, primeiramente serão abordados os conceitos de dever-poder normativo das agências reguladoras, bem como o fenômeno da deslegalização, para então apresentar os entendimentos dos Tribunais, identificando-se os principais argumentos utilizados a fim de justificarem suas posições, seja em defesa da ampliação do poder normativo das agências reguladoras, seja na imposição de restrições a esse poder.

¹ Supremo Tribunal Federal: <https://portal.stf.jus.br/>. Superior Tribunal de Justiça: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Tribunal Regional da 1ª Região: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>. Tribunal Regional da 2ª Região: <https://juris.trf2.jus.br/>. Tribunal Regional da 3ª Região: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/>. Tribunal Regional da 4ª Região: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201>. Tribunal Regional da 5ª Região: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#consulta>.

1 Dever-poder normativo das agências reguladoras e a deslegalização

Uma das principais formas de manifestação de vontade das agências reguladoras é a emanção de atos administrativos unilaterais abstratos – genericamente conhecidos como regulamento(s) administrativo(s) –, que são emanados no exercício do seu poder normativo (e não meramente regulamentar).²

Não se pode confundir o dever-poder normativo que é exercido pelas agências reguladoras para editar atos administrativos unilaterais abstratos (regulamentos) dotados de conteúdo técnico, respeitados os parâmetros legais, em decorrência da deslegalização, com o dever-poder regulamentar, que é prerrogativa de toda a Administração Pública adotar normas gerais para complementar, precisar, minuciar – e não alterar – as normas adotadas pela função legislativa e permitir sua efetiva aplicação.

As agências reguladoras possuem esse dever-poder quase normativo que, precisamente, é uma deslelização do Poder Legislativo à agência reguladora.³

² O fato de não ser concreto, pelo contrário, ser abstrato, leva, muitas vezes, ao questionamento de ser ele ou não um ato administrativo em sentido restrito. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 222) deixa claro que o ato emanado do Estado não se reduz às manifestações de vontade concretas, sendo necessário estendê-lo às manifestações abstratas. Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 313-314) evidencia a divergência existente ao apontar que: “[...] para os que reduzem o conceito de função administrativa à execução concreta da lei, esses atos, que por definição são gerais e abstratos, não seriam atos administrativos. Já para os que – e estes são majoritários – adotam conceito mais amplo de função administrativa, à luz, principalmente, de sua submissão à lei, os atos normativos expedidos pela Administração Pública são uma das espécies de ato administrativo. Para eles, com os quais concordamos, a Administração Pública pode executar, isto é, implementar a lei, tanto de forma imediatamente concreta como essa atuação concreta pode ser mediada por um ato anterior geral e abstrato. O regulamento densifica, detalha, as normas da lei para a sua posterior aplicação concreta pela Administração Pública”. Entende-se que o regulamento é sim um ato administrativo que se enquadra na categoria de atos administrativos unilaterais, porém não um ato administrativo propriamente dito (em sentido restrito). Conclui-se, assim, que são atos que emanam normas jurídicas, atos que contêm um comando unilateral e abstrato emanados da Administração Pública.

³ Embora seja o Poder Legislativo o órgão tradicionalmente competente para elaborar leis, o princípio da separação dos poderes vem sendo gradativamente mitigado com a ocorrência do fenômeno das delegações legislativas que têm por escopo proporcionar a outros órgãos (Executivo e Judiciário) competência normatizadora, assim objetivando atribuir “poder legislativo” ao próprio órgão que criará a norma coadunada com a peculiaridade dos assuntos pertinentes. Ressalta-se que a norma delegada só terá validade se houver previsão legal para sua edição; se forem cumpridos os requisitos elencados pela lei permissora; e, por fim, se estiver de acordo com o ordenamento jurídico vigente. A ocorrência de delegação de poder, inicialmente de competência privativa de outro órgão, é praxe no ordenamento jurídico brasileiro e ocorre em todas as Funções Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário); assim, enriquecendo e fortalecendo o regime democrático de Direito vigente, pois, de uma forma mitigada, cumpre-se o princípio da separação dos poderes que previa a desconcentração destes. Desse modo, permite-se uma melhor gestão do Estado. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p. 162) diferencia três tipos de delegação do Poder Legislativo. A delegação receptícia, que consiste na transferência ao Poder Executivo da função de produzir normas com força de lei, assumindo, o Poder Legislativo, como próprio, o conteúdo da norma delegada. O art. 59, inc. IV, c/c art. 68 da CRFB trata das leis delegadas, tendo suas condições formais e materiais estipuladas no art. 49, inc. V, da mesma Carta Política, podendo, ainda, submeter-se ao controle político em caso de exorbitância dos limites da delegação, que é o chamado veto legislativo. A delegação remissiva, outra forma de delegação, consiste na remessa, pela lei, a uma norma subsequente a ela, que deverá ser elaborada pela Administração, sem força de lei. Não vincula o poder delegante, podendo ser revogada a

Pode ser vista, conforme suprarreferido, como uma forma de transferir a função normativa sobre determinadas matérias da sede legislativa estatal a outra sede normativa⁴ ou, ainda, como uma *delegation with standards*, que ocorre quando o ato emanado pelo Poder Legislativo fixa parâmetros (*standards*) adequados e suficientes para controlar a atuação do órgão delegado, isto é, a fixação de limites à atuação do poder delegado.⁵

Não se discute, portanto, que as agências reguladoras dispõem de um espaço legítimo de atuação normativa, mas elas devem manter seu uso nos limites traçados pelo legislador, além de observar a razoabilidade/proporcionalidade, a expertise técnica acerca do funcionamento dos setores regulados, entre outros limites que serão evidenciados ao longo deste artigo.

qualquer tempo, pois o Poder Legislativo não assume como próprio o conteúdo da norma delegada. Trata-se, aqui, da regulamentação ou do poder regulamentar. A deslegalização consiste em nova modalidade de delegação adotada pelas agências reguladoras. Destaca-se, ainda, que a regulação normativa não se confunde com regulamentação. Esta é, na verdade, o poder que o Chefe do Executivo (art. 84, inc. IV, da CRFB) tem de detalhar e explicitar a lei, utilizando-se, para tanto, de ato administrativo unilateral abstrato (decreto). É certo que a regulação não se enquadra na ideia de formulação das políticas públicas. Esta é uma atribuição, um múnus de natureza política e que envolve a eleição dos interesses públicos de maior relevância a serem satisfeitos.

- 4 Surgido na França, o instituto da deslegalização porta, em seu bojo, a possibilidade de outras fontes normativas, estatais ou não, regularem, por atos próprios, determinada matéria, ou seja, é retirado, do âmbito da lei propriamente dita, o condão de reger determinada matéria. De forma resumida, a deslegalização modificou a postura tradicional da técnica de delegação no sentido de que o titular de determinado poder não o tenha à disposição, mas tão somente o exercício, passando-se a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), então, passando-as ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*). Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 166-167), ao tratar da deslegalização (*delegificazione*), faz distinção entre uma modalidade ampla, que seria a demissão, por parte do Estado, de operar a regulação de uma determinada matéria em fonte própria, o que abre espaço à sociedade organizada para preencher o vazio normativo, prática que abre ensejo à regulática na mais dilatada acepção; e uma modalidade restrita, em que a demissão somente atingiria a fonte legislativa formal, pois viria acompanhada de uma delegação expressa, do legislador, a uma fonte reguladora secundária, mesmo que não seja estatal, caracterizando uma regulática limitada. Sustenta o autor, em outro estudo (MOREIRA NETO, 1999, p. 78), que, no Brasil, a CRFB traz, em vários dispositivos, a possibilidade da deslegalização, quais sejam: art. 22, parágrafo único; art. 217, inc. I e seu §1º; art. 220, §§3º e 4º; a Emenda Constitucional nº 8/1995 que alterou a redação do art. 21, inc. XI; a Emenda Constitucional nº 9/1995 que alterou a redação dada ao art. 177 §2º, inc. III. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (2017, Tomo I, p. 273) explicam que, pela deslegalização, a lei não entra na regulação material de um tema, limitando-se a abrir sobre o dito tema a disponibilidade do poder regulamentador da Administração, que passa, inclusive, a poder inovar e, portanto, derrogar leis formais anteriores, operação que, obviamente, não seria possível se não existisse a lei degradatória prévia. O indispensável é que essa ampliação do poder regulamentador seja delimitada em função da matéria, pois não cabe uma deslegalização generalizada de todo o bloco da legalidade. Concluem, então, que a deslegalização, como técnica abstrata e geral, não é compatível com o princípio das matérias reservadas, não podendo suprir a reserva da lei. Como não foi proibida genericamente, a deslegalização legal será sempre possível no ordenamento constitucional vigente, desde que a Constituição não a proíba expressamente. Deve consignar-se que o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou a revogação de todas as normas delegadoras de competência normativa. Por óbvio que esse dispositivo se propõe a pôr termo aos abusos praticados pelo regime ditatorial que vigia até a promulgação da atual Carta, mas não se propõe a pôr termo à delegação legislativa, proposta diversas vezes pela própria Constituição, conforme supraexposto.

- 5 BARROSO, 2001. p. 173. Carlos Ari Sundfeld (2000, p. 27) leciona sobre a necessidade de a lei estabelecer padrões. Confira-se: “Quando reconheço ser constitucionalmente viável que elas desfrutem de um tal poder, de modo algum estou sugerindo que elas produzam regulamentos autônomos ou coisa parecida, pois todas as suas competências devem ter base legal – mesmo porque só a lei pode criá-las, conferindo-lhes (ou não) poderes normativos. A constitucionalidade da lei atributiva depende de o legislador haver estabelecido *standards* suficientes, pois do contrário haveria delegação pura e simples de função legislativa”.

Vale ressaltar que, mesmo se admitindo a existência de um dever-poder normativo, os tribunais apresentam divergências quanto ao uso dele. Enquanto alguns tribunais adotam uma abordagem mais restritiva, afirmando que as agências só podem emitir regulamentos para complementar a legislação existente, sem criar inovações significativas na ordem jurídica, outros aceitam a tese da deslegalização, o que implica que as agências têm a capacidade de criar regulamentos que introduzam inovações no sistema jurídico nacional.

2 Supremo Tribunal Federal

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, desde 2011, vem adotando, explicitamente, a tese da deslegalização. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.568,⁶ em que se discutia se o art. 3º da Lei nº 12.281/2011, ao prever que o reajuste e o aumento do valor do salário mínimo seriam estabelecidos por meio de decreto do Poder Executivo, não afrontava a exigência constitucional de lei, em sentido formal, para definição do valor do salário mínimo. O Min. Luiz Fux utilizou-se do fenômeno da deslegalização para justificar a constitucionalidade do dispositivo atacado, visto que a própria lei havia definido os critérios que seriam observados pelos decretos.

O mesmo posicionamento adotou o Supremo Tribunal Federal em 2019, com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.095,⁷ ao julgar se a competência reguladora de natureza técnico-administrativa da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul (AGERGS) afrontava a autonomia do chefe do Poder Executivo ou usurpava competência da União. Na ocasião, o Min. Gilmar Mendes utilizou-se da deslegalização para declarar constitucionais os dispositivos legais impugnados que conferiam à AGERGS competência para fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar ao ente delegante tarifas. Assim, fixou-se o entendimento de que “é da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente”.

Recentemente, no ano de 2022, a Corte manteve similar entendimento ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.031,⁸ acerca da legalidade de

⁶ BRASIL. STF. ADI nº 4.568/DF, Plenário, Rel.: Min. Cármen Lúcia, Julg.: 03.11.2011.

⁷ BRASIL. STF. ADI nº 2.095/RS, Plenário, Rel.: Min. Cármen Lúcia, Julg.: 11.10.2019.

⁸ BRASIL. STF. ADI nº 7.031/DF, Plenário, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, Julg.: 08.08.2022.

dispositivos da Resolução ANP nº 790/2019, que teria imposto aos agentes que atuam na cadeia de comercialização desse produto a obrigação de custear a contratação de laboratórios credenciados para coletar e transportar amostras de combustíveis, o que violaria as disposições da Lei nº 9.478/1997, a livre-iniciativa, a liberdade contratual e a razoabilidade/proporcionalidade. A Suprema Corte, sob o argumento da deslegalização, entendeu que as normas técnicas veiculadas pela resolução inseriam-se no espaço de conformação previsto pelo art. 8º da Lei nº 9.478/1997, ainda ressaltando que:

As agências reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público, estão submetidas ao princípio da legalidade. (CF, art. 37, *caput*)

Mesmo assim, adota uma postura restritiva quanto ao exercício do poder normativo pelas agências reguladoras. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.954,⁹ ao analisar a RDC nº 328/1999 da ANVISA, que vedava a venda de artigos de conveniência em farmácias e drogarias, aduziu a Corte que os produtos correlatos passíveis de comercialização, por definição legal, são apenas os relacionados à defesa e à proteção da saúde individual ou coletiva, bem como à higiene pessoal ou de ambientes, ou aqueles destinados a diagnósticos e análises. Argumentou que a norma questionada extrapola esses parâmetros, porquanto autoriza o comércio de produtos como cartões telefônicos e recarga para celular, bebidas lácteas, cereais, chocolates e achocolatados, sorvetes, doces, salgados e picolés, refrigerantes, energéticos, biscoitos, assim como a prestação de serviços de fotocopiadora, de recebimento de contas de água, luz, telefone e pagamento de boletos bancários em geral. Concluiu que a vedação da comercialização por meio da RDC é uma inovação infralegal na ordem jurídica que não pode ser oposta ao exercício legislativo dos estados, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

Outro julgamento em que o Egrégio Supremo Tribunal Federal trata do tema é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093.¹⁰ Nesta ADI, o tribunal

⁹ BRASIL. STF. ADI nº 4.954/AC, Plenário, Rel.: Min. Marco Aurélio, Julg.: 20.08.2014.

¹⁰ BRASIL. STF. ADI nº 4.093/SP, Plenário, Rel.: Min. Rosa Weber, Julg.: 24.09.2014.

também analisou a disciplina do comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias. Na decisão, a Corte afirmou que

[...] às agências reguladoras não compete legislar, e sim promover a normatização dos setores cuja regulação lhes foi legalmente incumbida. A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Em espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente.

As normas da ANVISA que extrapolem sua competência normativa – como é o caso da proibição de comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias – não se revelam aptas a obstar a atividade legiferante dos entes federados.

Na ocasião, a relatoria ainda destacou que, no domínio da regulação setorial, a edição de ato normativo geral e abstrato (poder normativo) destina-se à especificação de direitos e obrigações dos particulares, não lhes sendo emprestada força legislativa suficiente para criá-los ou extingui-los. Ainda, aduziu que admitir alto grau de discricionariedade do agente regulador ou baixa vinculação da regulação aos limites legais contrariaria a sua própria finalidade constitucional.

Outro julgamento em que o Egrégio Supremo Tribunal Federal trata do tema é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874,¹¹ que envolve a RDC nº 14/2012 da ANVISA, que proibiu a importação e a comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco contendo aditivos. Nesse caso, o tribunal não conseguiu alcançar a maioria absoluta para a declaração da inconstitucionalidade da RDC nº 14/2012, tampouco para o reconhecimento de sua constitucionalidade, assim, obtendo apenas o empate nos votos. O ponto de controvérsia girava em torno da possibilidade de as agências reguladoras, por meio de resoluções, estabelecerem direitos e obrigações independentemente de uma legislação específica. Segundo a Corte:

A função normativa das agências reguladoras, no entanto, notadamente quando atinge direitos e deveres dos administrados ligados ao Estado tão somente por vínculo de sujeição geral, subordina-se necessariamente ao que disposto

¹¹ BRASIL. STF. ADI nº 4.874/DF, Plenário, Rel.: Min. Rosa Weber, Julg.: 01.02.2018.

em lei. Assim, embora dotadas de considerável autonomia, a medida da competência normativa em que são investidas as agências reguladoras será aquela perfeitamente especificada nas leis pelas quais são criadas.

O Min. Alexandre de Moraes, que inaugurou o voto divergente, entendeu que a ANVISA teria desrespeitado o princípio da legalidade e os *standards* fixados pelo Congresso Nacional ao vedar, de maneira absoluta, a utilização de aditivos em todos os produtos fumígenos derivados do tabaco. Então, votou pela declaração da inconstitucionalidade dos artigos da RDC que se referiam especificamente a essa vedação. Também o Min. Luiz Fux votou pela inconstitucionalidade da RDC, sob o argumento de que a ANVISA teria extrapolado na abrangência da regulamentação.

Outro caso relacionado é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668,¹² que questionava dispositivos da legislação que estabeleceria a criação da ANATEL. Nessa ADI, a Corte decidiu que era necessário interpretar o art. 19 da Lei nº 9.472/1997 de acordo com a CRFB, sem qualquer redução de texto, no sentido de “fixar a exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado”. Entendeu-se que a indagação necessária seria a presença de claros *standards* legais autorizativos para que a agência reguladora efetivamente regule, regulamente, o serviço que o legislador e/ou constituinte lhe conferiu.

Entendimento semelhante foi adotado no recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.906.¹³ Nessa ADI, o Egrégio Supremo Tribunal Federal discutiu a Resolução ANTT nº 233/2003, que definiu tipos infracionais não previstos em lei e criou obrigações e punições sem anterior previsão legal. Nessa ação, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros alega que existe reserva absoluta de lei para a tipificação de infrações e sanções dirigidas a particulares no livre exercício de atividades, de modo que a competência regulatória atribuída à ANTT não autorizaria a criação, por ato administrativo, de tipos infracionais. Segundo a Corte:

¹² BRASIL. STF. ADI nº 1.668/DF, Plenário, Rel.: Min. Edson Fachin, Julg.: 01.03.2021.

¹³ BRASIL. STF. ADI nº 5.906/DF, Plenário, Rel.: Min. Marco Aurélio, Julg.: 06.03.2023.

As agências reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público estão submetidas ao princípio da legalidade. (CF, art. 37, *caput*)

Nesse julgamento, a Corte entendeu que a Resolução ANTT nº 233/2003 obedece às diretrizes legais, na medida em que protegem os interesses dos usuários, relativamente ao zelo pela qualidade e pela oferta de serviços de transportes que atendam a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade das tarifas, assim como a cominação das penas não desborda de parâmetros estabelecidos em lei.

3 Superior Tribunal de Justiça

No mesmo sentido, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o Recurso Especial nº 640.460/RJ,¹⁴ interposto contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, considerou legítima a exigência prevista na Portaria nº 202/1999 da ANP de comprovação, por distribuidora de petróleo, de regularidade perante o Sistema Unificado de Fornecedores (SICAF). A recorrente alegava incompatibilidade de tal exigência com o art. 8º da Lei nº 9.478/1997, nesse sentido, argumentando que em nenhum momento a legislação previa a exigibilidade de cadastramento das empresas distribuidoras no SICAF.

O Min. Relator, por sua vez, negou a alegada incompatibilidade e reafirmou que:

a exigência da certidão ali prevista nada mais representa do que a regular manifestação do poder regulatório e fiscalizatório atribuído à ANP pelo dispositivo legal, com a evidente finalidade de verificar a idoneidade financeira e fiscal das empresas que se habilitam a exercer atividade tão significativa para o interesse social, e observou que “é característica das agências reguladoras o poder de normatizar as condições de exercício das atividades fiscalizadas”.

O Superior Tribunal de Justiça também adotou similar entendimento no julgamento do Recurso Especial nº 1.101.040/PR.¹⁵ Na ocasião, pleiteava-se a declaração de

¹⁴ BRASIL. STJ. REsp nº 640.460/RJ, Primeira Turma, Rel.: Min. Teori Albino Zavascki, Julg.: 11.09.2007.

¹⁵ BRASIL. STJ. REsp nº 1.101.040/PR, Primeira Turma, Rel.: Min. Denise Arruda, Julg.: 16.06.2009.

ilegalidade da Portaria ANP nº 201/1999, que proibia o Transportador-Revendedor-Retalhista (TRR) de transportar e revender gás liquefeito de petróleo (GLP), gasolina e álcool combustível. A Primeira Turma entendeu que o ato editado fora praticado nos limites da atribuição conferida à ANP, pela Lei nº 9.478/1997, de baixar normas destinadas à regulamentação das atividades de armazenamento, transporte e revenda de combustíveis e, portanto, ausente ilegalidade na referida proibição.

A possibilidade de o Legislativo delegar competência normativa às agências reguladoras, sem que reste caracterizada qualquer ofensa ao princípio da legalidade, já foi, por diversas vezes, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça.¹⁶ Nessas ocasiões, os atos impugnados foram considerados praticados nos limites, claros e determinados, da atribuição legal conferida às agências para baixar normas relativas ao seu campo de atuação.

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, diversas vezes, a legalidade na aplicação de multas previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista terem sido criadas com o intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos; havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação.¹⁷

4 Tribunal Regional Federal da 5ª Região

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região tem adotado o entendimento de que os atos normativos emanados pelas agências reguladoras derivam “da lei instituidora da agência. Dessa forma, tais leis, ao instituírem as agências reguladoras, conferem-lhes também o exercício de um abrangente poder normativo no tocante às suas áreas de atuação”.¹⁸ Na ocasião, discutia-se se a Portaria ANP

¹⁶ BRASIL. STJ. REsp nº 732.795/RJ, Primeira Turma, Rel.: Min. Denise Arruda, Julg.: 07.10.2008; STJ. REsp nº 1.386.994/SC, Segunda Turma, Rel.: Min. Eliana Calmon, Julg.: 05.11.2013; STJ. REsp nº 1.481.550/SC, Segunda Turma, Rel.: Min. Humberto Martins, Julg.: 04.11.2014; STJ. REsp nº 1.553.007/SP, Terceira Turma, Rel.: Min. Marco Aurélio Bellizze, Julg.: 10.11.2015; STJ. REsp nº 1.371.426/SC, Decisão Monocrática, Rel.: Min. Humberto Martins, Julg.: 02.09.2015; STJ. REsp nº 1.927.566/RS, Terceira Turma, Rel.: Min. Nancy Andrighi, Julg.: 24.08.2021.

¹⁷ BRASIL. STJ. AgRg no REsp nº 1.371.426/SC, Segunda Turma, Rel.: Min. Humberto Martins, Julg.: 24.11.2015; STJ. REsp nº 1.635.889/RS, Segunda Turma, Rel.: Min. Herman Benjamin, Julg.: 19./12.2016; STJ. REsp nº 1.625.789/RS, Decisão Monocrática, Rel.: Min. Herman Benjamin, Julg.: 13.10.2016; STJ. REsp nº 1.522.520/RN, Decisão Monocrática, Rel.: Min. Gurgel de Faria, Julg.: 01.02.2018; STJ. AgInt no REsp nº 1.620.459/RS, Primeira Turma, Rel.: Benedito Gonçalves, Julg.: 12.02.2019; STJ. REsp nº 1.685.473/RN, Decisão Monocrática, Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Julg.: 30/09/2019; STJ. REsp nº 1.807.533/RN, Segunda Turma, Rel.: Min. Herman Benjamin, Julg.: 11.02.2020.

¹⁸ BRASIL. TRF 5ª Região. Apelação Cível nº 462.171/CE, Segunda Turma, Rel.: Des. Francisco Barros Dias, Julg.: 23.03.2010.

nº 9/1997, que vedava a transferência de combustíveis entre postos revendedores, possuía força coercitiva suficiente para embasar a aplicação de multa decorrente de sua infringência. Nesse sentido, o tribunal reconheceu que a referida Portaria não havia criado a citada multa, mas sim regulamentado o que já estava disciplinado em lei e, portanto, ausente qualquer vício do aspecto formal ou material.

Em tempos recentes, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região vem expressamente adotando o fenômeno da deslegalização para fundamentar a legalidade da previsão de infrações passíveis de sanções por agências reguladoras, desde que proporcionais e em consonância com a lei de regência.¹⁹ Em todos os casos, o tribunal destacou que a autonomia técnica e o poder regulador das agências reguladoras lhes conferem um alto grau de especialização e discricionariedade técnica para tratar de questões específicas do setor para o qual foram criadas e acrescenta:

A lei que cria a agência reguladora não irá tratar pormenorizadamente do setor regulado, mas apenas estabelecerá uma moldura dentro da qual a agência reguladora preencherá este espaço se utilizando de critérios técnicos por meio da edição de atos administrativos, fenômeno este conhecido como deslegalização.

5 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Já o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no julgamento da Apelação Cível/Reexame Necessário nº 5022953-21.2010.404.7000/PR,²⁰ na qual se contestava se a RDC ANVISA nº 58/2007 restringia liberdades públicas como o exercício da atividade econômica, adotou posição que reconhece a possibilidade de as leis conferirem poder normativo às agências reguladoras. Esse poder normativo das agências, segundo o tribunal, caracteriza-se por sua baixa densidade normativa, consubstanciando típicos *standards* e ensejando autonomia e agilidade da autarquia especial em matérias de natureza técnica e de alta complexidade. Pontua que: “[...] a lei de criação da agência reguladora não desce ao detalhamento da

¹⁹ BRASIL. TRF 5ª Região, Apelação Cível nº 08008006820164058500, Quarta Turma, Rel.: Des. Rubens de Mendonça Canuto Neto, Julg.: 13.06.2017; TRF 5ª Região, Apelação Cível nº 08047820220164058400, Quarta Turma, Rel.: Des. Rubens de Mendonça Canuto Neto, Julg.: 23.10.2018; TRF 5ª Região, Apelação Cível nº 08094839320224058400, Quinta Turma, Rel.: Des. Joana Carolina Lins Pereira, Julg.: 09.10.2023; TRF 5ª Região, Apelação Cível nº 08141027520224058300, Segunda Turma, Rel.: Des. Paulo Roberto de Oliveira Lima, Julg.: 28.11.2023.

²⁰ BRASIL. TRF 4ª Região, Apelação Cível/Reexame Necessário nº 5022953-21.2010.404.7000/PR, Terceira Turma, Rel.: Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Julg.: 23.11.2011.

competência normativa outorgada a tal entidade: limita-se a fixar parâmetros dentro dos quais o exercício dessa competência há de ser considerado legal.”

Em seguida, acrescenta:

[...] ainda que do exercício dessa competência advenha ato normativo que inove na ordem jurídica, se essa inovação visa à consecução das finalidades públicas para as quais foi criada a agência reguladora e não se verifica excesso aos elásticos parâmetros de competência fixados na lei de criação da autarquia especial, esse ato deve ser entendido como “ato jurídico conforme o Direito” e, especificamente, ato jurídico em consonância com o princípio da legalidade.

O mesmo entendimento adotou o tribunal em decisão monocrática relacionada à Apelação Cível nº 5025482-62.2014.404.7100/RS,²¹ na qual se contestava se a RDC ANVISA nº 67/2007 também restringia liberdades públicas, entendendo pela sua conformidade ao princípio da legalidade.

Nesta ocasião, o tribunal, ainda, fixou 3 (*três*) requisitos que devem ser observados em relação à competência normativa das agências reguladoras: (i) existência de lei que expressamente delegue tal competência normativa ao Poder Executivo; (ii) fixação na lei de parâmetros a partir dos quais o ato normativo será editado pela agência; e (iii) delimitação do conteúdo possível do ato normativo às áreas técnicas de atuação da agência. A partir desses requisitos, o tribunal entendeu que a referida RDC era ato jurídico conforme o Direito e ao princípio da legalidade.

Por sua vez, ao julgar a Apelação Cível nº 5054800-17.2019.4.04.7100/RS,²² o tribunal considerou que a Resolução nº 195/2009 da ANS, por ter alterado o modo de operação de contratos coletivos por adesão, impondo à pessoa jurídica contratante a responsabilidade pelo pagamento das parcelas devidas à operadora e afastando a sistemática anteriormente adotada, teria prejudicado a contratação idônea de planos de saúde em grupos associativos, impondo ônus excessivo, sem respaldo legal, tendo extrapolado os limites do poder regulamentar. Nesta ocasião, aduziu que:

[...] o exercício de competência normativa (expedição de regulamentos) tem amparo legal, decorre do poder de polícia, que lhe é atribuído por lei, e é

²¹ BRASIL. TRF 4ª Região. Apelação Cível nº 5025482-62.2014.404.7100/RS, Decisão Monocrática, Rel.: Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Julg.: 27.10.2014.

²² BRASIL. TRF 4ª Região. Apelação Cível nº 5054800-17.2019.4.04.7100/RS, Quarta Turma, Rel.: Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha, Julg.: 09.09.2020.

consequência direta e imediata do regime especial a que estão submetidos os serviços de promoção à saúde. Esse poder normativo, contudo, não é ilimitado e deve circunscrever-se aos termos da lei e aos ditames da Constituição.

Sobre o tema da aplicação de penalidades por infrações previstas somente em resoluções de agências reguladoras, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região também já lavrou diversos entendimentos favoráveis, entendendo que a edição de normas que prevejam infrações e respectivas sanções se insere no âmbito do poder de polícia e normativo da agência reguladora.²³

6 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

Já o entendimento do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao julgar a Apelação Cível nº 5004242-27.2020.4.03.6100,²⁴ em que se questionava a aplicabilidade da Resolução ANTT nº 5.862/2019 quanto à obrigatoriedade de emissão do Código Identificador da Operação de Transporte (CIOT) para todas as operações do transporte rodoviário remunerado de cargas, foi de que não houve abuso de poder regulatório ou desproporcionalidade no ato editado, e ainda afirmou que a atividade regulatória, exercida pelas agências reguladoras com base no poder de polícia, fundamenta-se na primazia e indisponibilidade do interesse público e tem caráter discricionário; dessa forma, competindo ao Poder Judiciário tão somente verificar a observância de parâmetros legais sob pena de imiscuir-se indevidamente no mérito administrativo.

Por sua vez, o mesmo tribunal exerceu controle judicial sobre resolução de agência reguladora, entendendo pela extrapolação do seu poder normativo em três ocasiões, que serão aprofundadas em momento oportuno.²⁵

²³ BRASIL. TRF 4ª Região. Apelação Cível nº 5003334-75.2015.4.04.7115, Quarta Turma, Rel.: Des. Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, Julg.: 16.11.2016; TRF 4ª Região. Apelação Cível nº 50030044-97.2018.4.04.7101/RS, Segunda Turma, Rel.: Des. Rômulo Pizzolatti, Julg.: 13.04.2021; TRF 4ª Região. Apelação Cível nº 5007895-03.2023.4.04.7200, Quarta Turma, Rel.: Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha, Julg.: 06.12.2023; TRF 4ª Região. Apelação Cível nº 5004594-47.2020.4.04.7105, Terceira Turma, Rel.: Des. Marcelo Cardozo da Silva, Julg.: 17.10.2023.

²⁴ BRASIL. TRF 3ª Região. Apelação Cível nº 5004242-27.2020.4.03.6100, Terceira Turma, Rel.: Des. Consuelo Yoshida, Julg.: 16.12.2022.

²⁵ BRASIL. TRF 3ª Região. Agravo de Instrumento nº 129949, Sexta Turma, Rel.: Des. Mairan Maia, Julg.: 24/04/2002; TRF 3ª Região. Agravo de Instrumento nº 5016180-88.2017.4.03.0000, Terceira Turma, Rel.: Des. Adriana Pileggi, Julg.: 22.03.2018; TRF 3ª Região. Apelação Cível nº 0001238-05.2014.4.03.6124, Quarta Turma, Rel.: Des. Monica Nobre, 03.11.2022.

7 Tribunal Regional Federal da 2ª Região

Quanto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, ao julgar a Apelação Cível nº 0014945-46.2011.4.02.5001287,²⁶ em que se pleiteava a suspensão em definitivo dos efeitos da Instrução Normativa ANS nº 05/2011, entendeu que os atos normativos por ela editados seguiram a expressa permissão legal, “que lhe delegou tal atribuição, em um fenômeno que vem sendo conhecido – e aceito – com o nome de deslegalização ou delegificação”. Em complemento, aduziu-se:

[...] os detalhes técnicos a regular um determinado setor econômico serão deferidos a agências reguladoras especializadas naqueles temas, as quais, mediante delegação expressa conferida por lei em sentido formal, editarão Regulações técnicas para regulamentar a questão. A razão que subjaz a tal mecanismo de a própria lei conferir ao ato infralegal a normatização dos detalhes técnicos reside na própria impossibilidade de o Congresso Nacional deter o conhecimento técnico necessário e de acompanhar com rapidez as dinâmicas mudanças de tais setores.

Esse tribunal continua a adotar o fenômeno da deslegalização, colecionando decisões recentes quanto à temática. Em 2021, quando do julgamento da Apelação Cível nº 0140016-39.207.4.02.5101/RJ,²⁷ na qual se questionava, entre outros pontos, a inconstitucionalidade da Resolução ANAC nº 09/2008, no tocante à previsão de infrações passíveis de sanções, o tribunal entendeu que a infração prevista pela resolução encontrava fundamento legal na Lei nº 7.565/1986. Ainda, quanto à deslegalização, afirmou:

5. O denominado “poder normativo” conferido às agências reguladoras, de acordo com a doutrina majoritária, decorre do exercício de função administrativa, e não legislativa, ainda que sua carga de aplicabilidade possa ser considerada genérica. 6. O que se verifica é a transferência, por parte das próprias leis de regulação, de alguns vetores, de ordem técnica, para a normatização por tais entidades – o que alguns doutrinadores denominam como “deslegalização”, com fundamento no direito francês (*“domaine de l’ordonnance”*), o que não retrata qualquer usurpação da função legislativa pela administração.

²⁶ BRASIL. TRF 2ª Região. Apelação Cível nº 0014945-46.2011.4.02.5001287, Quinta Turma, Rel.: Min. Marcus Abraham, Julg.: 28.05.2013.

²⁷ BRASIL. TRF 2ª Região. Apelação Cível nº 0140016-39.207.4.02.5101/RJ, Quinta Turma Especializada, Rel.: Juiz Federal Marcelo da Fonseca Guerreiro, Julg.: 15.06.2021.

Tal fundamentação já havia sido utilizada quando do julgamento da Apelação Cível nº 5000495-03.2018.4.02.5119/RJ,²⁸ na qual se discutia a existência de ilegalidades na Resolução ANTT nº 3.685/2011, entendendo o tribunal pela inexistência de qualquer ilegalidade, tendo a ANTT agido dentro dos limites de suas atribuições legais, conforme fenômeno da deslegalização.

8 Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Por fim, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região também já adotou a deslegalização como fundamento para reconhecer a legalidade de infrações previstas na Resolução ANTT nº 4.071/2013²⁹ e na Resolução ANTT nº 3.056/2009.³⁰

Por sua vez, o mesmo tribunal já exerceu controle judicial sobre resoluções de agências reguladoras, entendendo pela extrapolação dos limites legais.³¹

Conclusões

De todo exposto, pode-se inferir que as leis instituidoras das agências reguladoras são leis-quadros, não leis substantivas, logo não se encontram nelas próprias as normas especificadoras de deveres e obrigações, tais como os conteúdos, condicionamentos, prazos e sujeitos, nem as medidas de consentimento e fiscalização, tais como registros, constatações, notificações, ordens, ajustes, entre outros. Enfim, será a própria Agência Reguladora, no plano infralegal, a partir da moldura legal, que definirá tais deveres e obrigações, medidas de consentimento e fiscalização, entre outros pontos. Sendo assim, as normas substantivas do setor estão nos regulamentos de cada Agência Reguladora.

Devido à existência do dever-poder normativo, mesmo que existindo divergências da sua amplitude nos tribunais e na doutrina a respeito, é preciso entender quais margens de liberdades/autonomia/volição as agências reguladoras utilizam na elaboração das suas resoluções.

²⁸ BRASIL. TRF 2ª Região. Apelação Cível nº 5000495-03.2018.4.02.5119/RJ, Oitava Turma Especializada, Rel.: Des. Vera Lúcia Lima da Silva, Julg.: 12.08.2020.

²⁹ BRASIL. TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 0013243-69.20016.4.01.3400/DF, Sexta Turma, Rel.: Des. Kassio Marques, Julg.: 11.03.2019.

³⁰ BRASIL. TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 00413396520144013400, Sexta Turma, Rel.: Des. Daniel Paes Ribeiro, Julg.: 18.05.2017; TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 10057826320154013400, Quinta Turma, Rel.: Des. Carlos Augusto Pires Brandão, Julg.: 10.11.2020; TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 00335422220164013900, Sétima Turma, Rel.: Des. Gilda Sigmaringa Seixas, Julg.: 22.09.2022; TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 0011500-08.2018.4.01.3900, Sétima Turma, Rel.: Des. Hercules Fajoses, Julg.: 18.09.2023.

³¹ BRASIL. TRF 1ª Região. Apelação/Remessa Necessária nº 00497056420124013400, Quinta Turma, Rel.: Des. Carlos Augusto Pires Brandão, Julg.: 10/08/2021 e TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 200734000420481/DF, Quinta Turma, Rel.: Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes, Julg.: 16.12.2015.

A análise das decisões dos Tribunais Superiores e Regionais Federais brasileiros sobre o poder normativo das agências reguladoras revela um panorama complexo e multifacetado. Observa-se que, embora haja um reconhecimento geral da importância e da necessidade da atuação normativa dessas agências, a jurisprudência apresenta variações significativas quanto aos limites e à legitimidade dessa atuação.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado, em diversas ocasiões, de forma a reconhecer a validade dos atos normativos das agências reguladoras, especialmente quando tais atos estão em consonância com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência administrativa. No entanto, o STF também tem enfatizado a necessidade de que essas agências respeitem os limites impostos pela Constituição e pelas leis, evitando assim a usurpação de competências que são exclusivas do Poder Legislativo.

Os Tribunais Regionais Federais (TRFs) apresentam uma diversidade de abordagens em suas decisões. Algumas cortes regionais adotam uma visão mais permissiva e pragmática, reconhecendo a deslegalização como um mecanismo válido para conferir maior flexibilidade e adaptabilidade à regulação. Essas decisões tendem a destacar a expertise técnica das agências e a necessidade de que estas possam responder rapidamente às mudanças nas condições econômicas e tecnológicas. Por outro lado, há TRFs que mantêm uma postura mais conservadora e restritiva, insistindo na estrita observância dos limites legais e no respeito à separação de poderes. Essas decisões geralmente sublinham a importância da segurança jurídica e da previsibilidade normativa, apontando que a delegação excessiva de poder normativo pode resultar em arbitrariedade e instabilidade.

Em síntese, a atuação normativa das agências reguladoras no Brasil encontra-se em um delicado equilíbrio entre a necessidade de regulação técnica eficiente e o respeito aos princípios democráticos e constitucionais, ora validando a ampliação do poder normativo das agências, ora impondo limites claros e rigorosos. Esse diálogo contínuo entre os poderes Judiciário e Executivo é essencial para o aprimoramento das práticas regulatórias e para a consolidação de um ambiente jurídico estável, previsível e justo.

The Perspective of the Superior and Regional Federal Courts on the Regulatory Power of Regulatory Agencies

Abstract: The present article aims to analyze the perspective of the Superior and Regional Federal Courts on the regulatory power of regulatory agencies, investigating how these judicial

bodies have interpreted and delimited the normative actions of such entities within the Brazilian Indirect Administration. The focus and theoretical framework are centered on the phenomenon of delegalization and the surrounding jurisprudential divergences. A qualitative methodology and indirect documentary research technique are utilized to examine judicial decisions of the national courts, extracting their respective positions. The research highlights a certain balance between the expansion of regulatory power and the imposition of clear limits based on democratic principles, demonstrating a legal scenario with a degree of legal certainty.

Keywords: Regulatory Power. Delegification. Regulatory Agency. Jurisprudence.

Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. 18. ed. Madrid: Civitas, 2017, Tomo I.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutação do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica, competência normativa e limites de atuação. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 215, p. 71-83, jan./mar. 1999.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços públicos e regulação estatal. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SADDY, André; FERNANDES, Ketlyn Gonçalves. A visão dos Tribunais Superiores e Regionais Federais do poder normativo das agências reguladoras. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 24, n. 282, p. 13-29, ago. 2024.