

**XXXII CONGRESSO NACIONAL
DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DO ESTADO

I

TAIS MALLMANN RAMOS

PAULO ROBERTO FOGAROLLI FILHO

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito constitucional e teoria do estado[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Lucas Gonçalves, Paulo Roberto Fogarolli Filho, Tais Mallmann Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-224-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito constitucional 3. Teoria do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DO ESTADO I

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado de 26 a 28 de novembro de 2025 na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo - SP, teve como tema “Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito”. O evento ofereceu um ambiente propício ao diálogo sobre os desafios e as oportunidades em um mundo cada vez mais interconectado. As discussões abordaram, em particular, o impacto das novas dinâmicas globais nas áreas do direito constitucional e da teoria do Estado.

No eixo temático "Direito Constitucional e Teoria do Estado", os trabalhos apresentados exploraram de forma profunda as questões constitucionais e estatais diante da globalização e das transformações tecnológicas. A internacionalização das normas e a adaptação do Estado às novas realidades sociais e políticas foram elementos centrais nas pesquisas, que buscaram refletir sobre a eficácia e a aplicação dos direitos fundamentais em um cenário globalizado.

Os debates do congresso ressaltaram o papel crucial do Direito Constitucional em tempos de profundas mudanças, onde o equilíbrio entre a soberania estatal e a proteção dos direitos humanos deve ser constantemente revisitado. A teoria do Estado foi abordada como uma área em constante evolução, que precisa acompanhar as transformações políticas, econômicas e sociais para garantir a justiça e a eficácia das normas.

Desejamos uma excelente leitura!

Lucas Gonçalves da Silva - Universidade Federal do Sergipe.

Paulo Roberto Fogarolli Filho. Doutorando em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Taís Mallmann Ramos – Universidade Presbiteriana Mackenzie.

AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL E A AMEAÇA AO PODER LEGISLATIVO: O AUMENTO DA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA À MARGEM DA TEORIA DA CAPTURA

Teresa Helena Barros Sales¹
Maria Fernanda Sousa Soares da Fonseca
Fernanda da Silva Maia Tenório de Britto

Resumo

1 - INTRODUÇÃO

As agências reguladoras foram criadas no Brasil como autarquias sob regime especial, dotadas de autonomia administrativa e técnica, com a finalidade de disciplinar setores estratégicos e assegurar maior eficiência regulatória. Essa autonomia normativa busca afastar decisões de pressões político-partidárias, conferindo estabilidade e especialização técnica ao processo regulatório. Entretanto, tal autonomia gera tensões com o princípio constitucional da legalidade, que reserva ao Legislativo a função de inovar na ordem jurídica. Ao exercerem ampla discricionariedade técnica, muitas vezes sem controle prévio do Parlamento, essas entidades podem ultrapassar sua função regulatória e abrir espaço para influências externas, como aquelas explicadas pela Teoria da Captura. Assim, discute-se até que ponto sua atuação fortalece a eficiência administrativa ou ameaça a supremacia legislativa e a legitimidade democrática.

2- PROBLEMA DE PESQUISA

Embora a Constituição Federal atribua ao Legislativo a função primordial de criação normativa e de fiscalização dos atos da Administração Pública, observa-se que, na prática, as agências reguladoras exercem significativa autonomia técnica, editando normas que impactam diretamente setores estratégicos da economia. Esse espaço decisório ampliado, muitas vezes pouco controlado pelo Parlamento, abre margem para conflitos institucionais e para a sobreposição de interesses privados sobre o interesse público. Diante disso, questiona-se: até que ponto a discricionariedade técnica das agências reguladoras representa uma ameaça ao poder normativo do Legislativo? O atual modelo de controle parlamentar é suficiente para impedir que tais entidades sejam capturadas por interesses particulares ou é necessário repensar os mecanismos de fiscalização para preservar a supremacia da lei e a legitimidade

¹ Orientador(a) do trabalho/resumo científico

democrática?

3- OBJETIVOS

Investigar como a discricionabilidade técnica das agências afeta o papel legislativo.

Analisar a Teoria da Captura Política e sua relação com a autonomia regulatória.

Problematizar como a discricionabilidade das agências reguladoras é afetada pela Teoria da Captura.

4- METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com abordagem bibliográfica, baseada na análise de livros, artigos científicos e documentos jurídicos. Conforme Lakatos e Marconi (2003), esse tipo de pesquisa permite o aprofundamento teórico do objeto estudado por meio da coleta, seleção e interpretação de contribuições já existentes sobre o tema.

5- RESULTADOS

As agências reguladoras foram formuladas com base em um sistema de autonomia decisória, e, para favorecer esse sistema, é necessário que as ditas agências possam exercer o poder normativo legalmente atribuído. É a partir desse pressuposto que surge o questionamento levantado por Celso Antônio Bandeira de Melo, na doutrina “Curso de Direito Administrativo”, que problematiza até onde elas podem regular algo sem, com isso, invadir a competência legislativa. Seu poder normativo surge como algo limitado e subordinado ao

Poder Legislativo, dado o princípio constitucional da legalidade, o qual, segundo o autor, veda que atos inferiores inovem inicialmente na ordem jurídica. Além disso, o Poder Legislativo tem o papel de fiscalização do Poder Executivo, poder este no qual se encontram as autarquias sob regime especial, conforme a competência prevista no inciso IX do artigo 49 da Constituição Federal, que dispõe: “fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (Brasil, 1988).

No entanto, como essas agências, antes de praticarem um ato ou editarem uma norma, não precisam submetê-los ao crivo do Parlamento — salvo mediante solicitação específica —, o Poder Legislativo acaba por abrir um amplo espaço para a discricionariedade regulatória, em razão de sua incapacidade de realizar avaliações técnicas das matérias reguladas. Segundo José Afonso da Silva (2008), o poder discricionário de regulamentar não pode ultrapassar os limites do poder legislativo, uma vez que não possui natureza de lei; contudo, se não for devidamente controlado, pode acabar sobrepondo-se ao interesse público que justificou sua instituição. Assim, evidencia-se a fragilidade dos mecanismos de controle a partir da Teoria da Captura, desenvolvida por George Stigler, em *The Theory of Economic Regulation* (1971), segundo a qual entidades privadas podem exercer influência sobre as agências reguladoras para promover interesses próprios. A teoria volta-se ao tema da independência decisória, desenvolvida pela atribuição discricionária das agências, a qual pode ser contaminada por grupos de interesse, comprometendo a finalidade pública da regulação.

Diante disso, verifica-se que, embora o princípio da legalidade e o controle parlamentar previstos na Constituição busquem limitar os excessos da atuação administrativa, na prática, tais mecanismos mostram-se insuficientes para conter as distorções apontadas pela Teoria da Captura. Isso porque, a teoria da captura reflete no setor público, em virtude de que os órgãos reguladores, por exercerem uma posição equidistante entre usuários, regulador e governo, muitas vezes acabam sofrendo forte pressão na tomada de decisões técnicas antes ou depois da edição de regras (Oliveira; Cardoso, 2024). Nesse contexto, o ideal de autonomia decisória, que deveria garantir imparcialidade e tecnicidade, acaba por se tornar o principal vetor de vulnerabilidade das agências, permitindo que a regulação se converta em instrumento de legitimação de interesses econômicos específicos. Assim, a teoria de Stigler revela a problemática da discricionariedade das agências reguladoras: a maior autonomia e ausência de controle legislativo gera o risco de submissão às pressões econômicas.

Palavras-chave: Agências Reguladoras, Poder Legislativo, Discricionariedade, Teoria da Captura, Controle Parlamentar

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das agências reguladoras. *Revista Interesse Público*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 13-20, mar./abr. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa; CARDOSO, Carlos Henrique Baptista. Teoria da captura no setor público. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

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