

Agências Reguladoras e Tribunais: Inter-Relações entre Administração e Justiça

Autores: Jeovan Assis Silva e Tomas de Aquino Guimaraes

RESUMO

O estudo das inter-relações entre agências reguladoras e tribunais ainda carece de maior sistematização e pesquisas na área podem contribuir para uma maior compreensão das instituições e processos que afetam a governança regulatória nas sociedades contemporâneas, apesar dos grandes impactos gerados pelas decisões regulatórias sobre o cotidiano dos cidadãos. O presente ensaio alerta para a relevância desse tema ser incorporado às pesquisas na área de Administração Pública em geral e, mais especificamente, ao campo da Administração da Justiça. O relacionamento entre agências e tribunais é marcado por dicotomias e a abordagem institucional do espaço regulatório e as reflexões trazidas pela Análise Econômica do Direito, dentre outras lentes de análise, revelam-se bastante úteis para a interpretação das tensões institucionais existentes nesse relacionamento. O estado da arte sobre revisão judicial de decisões de agências reguladoras aponta para pesquisas sobre fatores que explicam a deferência judicial ou motivam um papel mais proeminente por parte dos tribunais, passando também por temas relativos a: envolvimento de tribunais com questões técnicas e científicas; eficiência e desempenho; comportamentos calculados; custos de transação e análises de custo-benefício. Propõe-se uma agenda de pesquisa que explore percepções de atores-chave desse ambiente acerca de litígios regulatórios, bem como estudos sobre fatores e condicionantes que explicam a deferência judicial em diferentes contextos.

Palavras-chave: agências reguladoras, tribunais; revisão judicial, governança, administração da justiça.

1 INTRODUÇÃO

A possibilidade de revisão judicial de decisões administrativas em matéria de regulação é frequente nas democracias ocidentais (Bignami, 2016) e o relacionamento entre agências reguladoras e tribunais costuma ser marcado por aproximações, conflitos e disputas de autoridade (Vibert, 2014). Entender como esses atores interagem no processo regulatório, em ambientes marcados por desenhos institucionais ainda em construção (M. M. Prado, 2016) pode contribuir para uma melhor compreensão do funcionamento do Estado Regulador que tem emergido desde o final do século XX (Majone, 1994; Levi-Faur, 2005).

A expansão da atividade regulatória atrai a atenção de diferentes disciplinas – como direito, ciência política, economia e sociologia – e o campo da administração pública também tem sido instado a colaborar na reflexão sobre o fenômeno (Lodge & Wegrich, 2012). Apesar de diferentes correntes de pensamento enxergarem o Estado Regulador sob lentes distintas, algumas de suas características principais podem ser identificadas: confiança na regulação justificada por uma ênfase em valores de eficiência; maior dependência estatal de fornecedores privados para a operação de serviços públicos; e criação de agências reguladoras autônomas

encarregadas da supervisão de atividades econômicas. Apesar da existência de grande volume de produção acadêmica que tem as agências como foco exclusivo de análise (Jordana, Fernández-i-Marín, & Bianculli, 2018), cumpre reconhecer a existência de chamamentos antigos para a importância de pesquisas sobre as inter-relações entre agências, tribunais e poder legislativo (Noll, 1985).

A possibilidade de revisão judicial de decisões administrativas faz com o que o Poder Judiciário exerça papéis importantes na definição de formatos, processos e limites da regulação (Friedman, 1985). Ao compartilhar com o direito a atribuição de induzir e moldar comportamentos, os sistemas regulatório e judicial estão intrinsecamente conectados (Windholz, 2018; Cohn, 2001; Schmidt, 2005). Decisões regulatórias possuem, em geral, caráter redistributivo, sendo marcadas por ganhadores e perdedores, e esse caráter favorece a litigiosidade junto aos tribunais (Dubash & Morgan, 2012). Apesar de uma literatura recente sobre regulação se voltar para a participação crescente de atores não estatais e de processos auto regulatórios (Black, 2002), o fato não parece eliminar a importância da perspectiva legal da regulação. Ao contrário, faz suscitar novas discussões sobre o relacionamento desses atores com o Estado e o Direito (Morgan & Yeung, 2007).

A regulação administrativa, vista sob o prisma da interação com os tribunais, apresenta as seguintes nuances (Friedman, 1985): o sistema judiciário representa um caminho livre de intervenções políticas e excesso de cálculos econômicos; não sendo econômica, a linguagem do direito não se preocupa só com alocações eficientes, mas também com questões de equidade, justiça e moralidade. Contudo, a supervisão judicial da atividade regulatória também traz consequências: expansão do controle judicial (Schmidt, 2005); vulnerabilidade na análise de questões nas quais aspectos técnicos são críticos (Vibert, 2014); falta de uma visão alargada do universo regulatório uma vez que a deliberação judicial ocorre sobre casos isolados (Schauer & Zeckhauser, 2010).

No Brasil, estudo patrocinado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010 (CNJ, 2011), apontou para diversas disfuncionalidades no modelo brasileiro de revisão judicial de decisões das agências reguladoras. Haveria um quadro de morosidade e de incerteza jurídica, com múltiplas mudanças em decisões, por meio das diversas anulações e confirmações no curso do processo. Compreender os motivos e impactos dessas disfunções envolve reflexões mais refinadas do pano de fundo das interações entre agências e tribunais. Alguns estudos priorizam aspectos de eficiência e desempenho na revisão judicial (Bajakić & Kos, 2016; Wright & Diveley, 2013) enquanto outras pesquisas discutem como o Judiciário lida com questões nas quais aspectos técnicos ou científicos são cruciais, tais como: decisões sobre eficácia de medicamentos e obrigatoriedade de assistência por planos de saúde (Hawkins & Alvarez Rosete, 2017; Ramalho, 2016); reajustes tarifários (Silva & Costa Júnior, 2011); políticas de telecomunicações (Faraco, Pereira Neto & Coutinho, 2016); e regulação do setor elétrico (Monteiro, Ravena, & Conde, 2013).

O diverso leque de questões levantadas pelas interações entre agências reguladoras e tribunais está apto a ser abordado pela Administração Pública que, a partir dos seus recortes analíticos, pode contribuir para aprofundar a análise dos comportamentos e dinâmicas que emergem dos litígios em matéria de regulação. E o campo da Administração da Justiça, a partir dos níveis de análise identificados por Guimarães, Gomes e Guarido (2018), também se mostra apropriado para a discussão das inter-relações entre agências e Poder Judiciário tanto no nível societal, na

medida em que envolve os relacionamentos entre duas esferas de Poder (Executivo e Judiciário), quanto sob a perspectiva interorganizacional, uma vez que lida com as relações e trocas entre organizações da justiça (tribunais) e um modelo peculiar de organização pública (agência reguladora).

Nessa linha, este ensaio tem como objetivos: descrever as principais tensões que cercam as relações entre executivo e judiciário no que se refere às decisões inerentes à atividade regulatória; apontar lentes teóricas aplicáveis ao fenômeno; apresentar o estado da arte da produção acadêmica sobre o tema; e, por fim, propor uma agenda de pesquisa sobre inter-relações entre tribunais e agências reguladoras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Regulação e governança recebem crescente atenção nas ciências sociais e, de certo modo, tratam da demanda por sociedades mais justas e dotadas de serviços mais eficientes, bem como envolvem sistemas de normas, monitoramento e coerção a partir de atores atuando em rede para o manejo de problemas sociais e econômicos crescentemente complexos (Levi-Faur 2011, Dubash & Morgan, 2012). Em virtude da polissemia que cerca o conceito de governança, Ansel e Torfing (2016) ensinam que importantes lentes analíticas para compreensão do fenômeno partem daquelas que estudam o impacto de como diferentes tipos de governança contribuem para formas efetivas, democráticas ou inovadoras de solução de problemas sociais, de prestação de serviços públicos ou de regulação da vida econômica e social. Esforços conceituais de regulação já constataram sua aproximação com o universo do direito, da governança e do controle social, embora definições oscilem entre significados mais específicos em torno de um controle estruturado, focado e intencional (Selznick, 1985) e enfoques mais amplos da regulação para além de uma atividade, setor ou agência, bem como no contexto de dinâmicas institucionais nas quais as ações e intenções de atores regulatórios estão imersas (Windholz, 2018; Baldwin, Cave & Lodge, 2010).

A governança no setor público envolve regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e habilitam a provisão de bens e serviços publicamente apoiados (Lynn, Heinrich & Hill, 2000). Nessa definição está implícito o reconhecimento de que o estado de direito – incluindo o processo legislativo, judicial e suas expressões institucionais – é um ponto de partida útil para analisar governança, a qual envolveria meios constitucionalmente legítimos, verticais e horizontais, para alcançar direção, controle e coordenação de indivíduos ou unidades organizacionais em prol de seus interesses comuns (Hill & Lynn, 2004). Como a legislação não pode prover todas as orientações para políticas públicas, é necessário haver delegação para agências que, com seu escrutínio técnico, seriam aptas a detalhar e implementar a atividade regulatória, embora também os órgãos reguladores também necessitem ser supervisionados para a garantia de transparência e *accountability* perante a população (Jordao & Rose-Ackerman, 2014).

Muitos teóricos de regulação assumem que os modelos contemporâneos de governança constituem um novo Estado Regulador que acompanha pelo menos duas grandes transformações na economia e na sociedade (McDonald, 2004): o Estado deve se ocupar mais de funções de direção de políticas (*steering*) do que atividade meramente prestativas (*rowing*);

os reguladores públicos devem operar em um contexto no qual recursos regulatórios (informação, conhecimento, poder, dentre outros), estão dispersos e fragmentados. Os tribunais, apesar de invocarem o direito de deliberar em última instância sobre questões administrativas, perderiam de vista que a autoridade em matéria de regulação está crescentemente dispersa e que a prevenção de arbitrariedades nesse campo também pode ocorrer por meio de outros canais. Seria preciso reconhecer que o volume e a tecnicidade das regras regulatórias apontam para situações desafiadoras nos quais a defesa da legalidade, apesar de importante, não precisa sempre assumir um papel central, em grande medida pelo risco de a discricionariedade legal comprometer a previsibilidade frequentemente almejada em contextos regulatórios.

No caso das agências reguladoras independentes, os aspectos de governança regulatória são particularmente importantes, dada a falta de controles diretos e a consequente diminuição da accountability que é associada a esse tipo de modelo de autoridade. As características gerais da governança regulatória (Nunes, Nunes, & Rego, 2015) envolveriam: adequado sistema de controle das ações da agência; prevenção de abusos de poder; monitoramento das relações existentes entre a agência e seus *stakeholders*; aprimoramento de mecanismos de transparências.

A regulação pode ser explicada por diversas perspectivas teóricas, das quais sobressaem (Morgan & Yeung, 2007): teorias do interesse público; teorias do interesse privado; e teorias institucionais. As teorias do interesse público e do interesse privado possuem um viés mais econômico e enxergam a regulação sob a perspectiva de falhas de mercado, de questões setoriais ou de ações de atores que, na busca do interesse público de forma “desinteressada”, terminaram vulneráveis a falhas, como por exemplo, a captura de sistemas regulatórios por agentes econômicos (Baldwin, Cave & Lodge, 2010). Adaptações das teorias dos custos de transação e da teoria principal-agente também buscam aprofundar a investigação sobre motivações e estratégias regulatórias (Baldwin, Cave & Lodge, 2010; Levy & Spiller, 1996). Especificamente no caso do problema principal-agente, cumpre reconhecer que o modelo falharia ao não contemplar vários atores que existem além do principal (no caso das agências reguladoras e dependendo do contexto, o Legislativo ou o Executivo), como é o caso dos regulados, co-reguladores (tribunais de contas, por exemplo), mídia e os próprios tribunais (Maggetti & Papadopoulos, 2016). As teorias institucionais, por sua vez, pressupõem estudar a regulação para além de uma atividade, setor ou agência, e enfocam dinâmicas institucionais mais amplas nas quais as ações e intenções de atores regulatórios estão imersas (Windholz, 2018; Baldwin, Cave & Lodge, 2010), conforme será mais detalhado no tópico a seguir.

2.1 A abordagem do Espaço Regulatório

Para o neoinstitucionalismo de linhas organizacional e sociológica, as instituições são socialmente construídas e não correspondem necessariamente a organizações, mas àquelas normas e convenções que têm status de regra no pensamento social e ação, que podem ou não ter um pano de fundo legal, mas que são tomadas como garantidas e legítimas (DiMaggio & Powell 1992; Meyer & Rowan 1977). Sob tal lente de análise, na regulação as agências não atuam em um vácuo institucional e, em busca de prestígio e legitimação, também são sensíveis e responsivas a sinais de outros atores, como tribunais, comissões do Poder Legislativo, imprensa, dentre outros (Noll, 1985). Sob influência institucionalista, é proposto um construto analítico denominado “espaço regulatório” que sugere que recursos relevantes para a

manutenção do poder regulador e o exercício de capacidades regulatórias estão dispersos ou fragmentados na sociedade (Hancher & Moran, 1989). Tal perspectiva tem sido adotada por estudos na Ciência Política, na Sociologia, no Direito e na Teoria das Organizações e oferece um rico conjunto de análises relevantes para essas disciplinas (Scott, 2001).

No que tange aos **atores**, parte-se da premissa de que não apenas atores estatais e autoridades públicas fazem parte do espaço regulatório, mas também abrange atores não-estatais sobre os quais o Estado, apesar de influente, não logra monopolizar o poder regulatório (Hancher & Moran, 1989). Admite-se, contudo, que países de tradição legal romano-germânica favorecem um maior destaque para a soberania dos entes estatais. Porém, mesmo na esfera governamental, a autoridade no espaço regulatório revela-se dispersa e a regulação adquire um caráter policêntrico (Windholz, 2018). Nessa linha, esse conceito desperta oportunidades para a compreensão da coordenação e respostas desses atores, a partir de diferentes valores e interesses (Schmidt, 2004).

No que concerne aos **recursos**, o conceito propõe que os diversos atores participantes aportam recursos relevantes para o exercício governamental do poder regulatório (informações, credibilidade institucional, influência política, dentre outros). Da maneira como venham a ser empregados, esses recursos podem fortalecer ou desorganizar o quadro regulatório (Windholz, 2018). Mostra-se relevante examinar os conflitos no interior do espaço regulatório, os recursos utilizados nessas lutas e a distribuição de recursos entre as diferentes instituições envolvidas (Hancher & Moran, 1989).

Em relação aos **relacionamentos** no espaço regulatório, relações de cooperação e conflito na prática da regulação influenciam como as questões regulatórias são identificadas e definidas e a maneira como os atores interagem entre si (Hancher & Moran, 1989). Esse espaço é caracterizado por complexas relações horizontais e de interdependência negociada (Scott, 2001). Assim, o fenômeno da captura, presente em estudos de regulação nas áreas de Economia e Ciência Política, pode também ser visto pela lente de comportamentos recíprocos nos quais reguladores e regulados realizam trocas (de informação, por exemplo).

Uma discussão recente do conceito de espaço regulatório é proposta com base em reflexões sobre sistemas contemporâneos de autoridade (entendida como o exercício do poder percebido como legítimo) no exercício da atividade regulatória (Vibert, 2014). Essa perspectiva enfatiza a importância de se olhar a atividade regulatória de diferentes ângulos e domínios de autoridade, sendo a esfera do direito na sua relação com os órgãos técnicos regulatórios, uma delas. A partir de uma preocupação metodológica que era ausente na formulação inicial de Hancher e Moran para o espaço regulatório, Vibert (2014) defende um nível “meso” para a análise dos relacionamentos no espaço regulatório, uma vez que representaria um elo intermediário entre a teorização dos comportamentos individuais (que abrangeria também as organizações individuais que regulam ou são reguladas) e do comportamento do sistema como um todo.

Em análises de cunho organizacional, o espaço regulatório pode ser visto sob as seguintes perspectivas: do conceito de “setor societal”, definido como um conjunto de organizações que operam no mesmo domínio, marcadas por similaridades de produtos, serviços e funções e que influenciam criticamente o desempenho de uma dada organização focal (Scott & Meyer, 1991); da teoria de redes, que examina sistemas relacionais nos quais atores desempenham papéis e como a natureza desses relacionamentos impactam comportamentos e influenciam o resultado de políticas públicas (Rowley, 1997; Berry *et al.*, 2004); e da teoria de *stakeholders*, que busca

explicar como organizações respondem a outras partes interessadas no contexto de relações de interdependência, bem como conhecer as influências desses atores nos objetivos de uma determinada organização (Gomes, Liddle & Gomes, 2010).

O conceito de espaço regulatório propicia um terreno fértil para a discussão das interações entre agências reguladoras e poder judiciário, ao sugerir que não apenas informações e recursos estão desigualmente dispersos entre os atores, mas tanto a autoridade formal (decorrente de instrumentos legais) quanto a informal (decorrente de experiências e informações) também estão fragmentadas. Contudo, uma discussão ampla das interações entre agências reguladoras e tribunais também passa pela análise das diferentes racionalidades que pautam essas instituições e que é particularmente enfocada por outro conjunto da literatura de regulação.

2.2 As distintas racionalidades de agências e tribunais

Uma corrente de pensamento que se preocupa em ressaltar distinções entre agências reguladoras e tribunais é a Análise Econômica do Direito. Para essa corrente o direito atua como facilitador dos processos de troca na sociedade, uma vez que pode remover impedimentos aos contratos privados ao internalizar certos custos de transação (Cooter & Ulen, 2012). No aspecto específico das relações entre regulação e judiciário e sob inspiração do Teorema de Coase (1960), essa abordagem inicialmente via com ceticismo a presença e interferência das agências reguladoras (Kessler, 2010). Mas essa objeção “a priori” não impediu refinamentos teóricos posteriores que também questionam o papel dos tribunais e consideram a intervenção judicial custosa e até mesmo inadequada (Kessler, 2010; Shleifer 2010). Modelos mistos nos quais agências e tribunais participam do controle da regulação possuiriam desvantagens como, por exemplo, morosidade e duplicidade de custos, mas não seriam de todo inadequados, uma vez que pode haver complementaridade entre as qualidades de ambos os sistemas (Posner, 2010).

Algumas dimensões conflitantes são identificáveis nos regimes regulatórios realizados por agências e tribunais (Posner, 2010): agências tendem a usar mecanismos de controle e acompanhamento preventivos, enquanto tribunais usam métodos suspensivos e costumam agir retrospectivamente sobre violações ou danos que já ocorreram; agências lidam com regras, geralmente bastante claras, enquanto tribunais lidam com padrões legais mais abertos e de interpretação mais subjetiva; agências conduzem seus trabalhos sob os auspícios de especialistas, enquanto tribunais são compostos por juízes de perfil e formação mais generalista, na área do direito. A literatura sobre regulação explora com frequência tanto essa última dicotomia quanto o confronto entre proximidade das agências com os regulados e a imparcialidade do judiciário; e a oposição entre o caráter geral das decisões regulatórias e a particularidade de cada caso como é praxe na análise judicial.

De modo geral, as agências reguladoras se mostram dotadas de maior expertise para apreciar disputas técnicas do que os tribunais, costumeiramente mais familiarizados com questões jurídico-processuais (Vibert, 2014). Em geral, as agências estariam mais adaptadas a mobilizar conhecimentos e informações relevantes em seus trabalhos e essa expertise seria mais apropriada do que aquela passível de ser provida no âmbito da esfera legal. Embora também haja crítica no sentido que as agências possam ser excessivamente dependentes de informações providas pelos regulados (Hall, Scoot & Hood, 2000). E, do lado judicial, podem haver oportunidades de contribuições técnicas na escuta de peritos trazidos pelas partes para refutar ou defender análises e evidências, mas esse procedimento pode ser eventualmente frágil e passível de manipulação (Posner, 2010).

A relação de proximidade que frequentemente se estabelece entre reguladores e regulados poderia servir para propiciar ações preventivas e soluções negociadas que, no âmbito da regulação, dispensariam a necessidade de recurso ao judiciário (Vibert, 2014). Sob outro ponto de vista, a revisão judicial seria menos suscetível à captura por grupos de interesses e ao fenômeno da porta giratória, no qual técnicos egressos de agências passam a ocupar posições na indústria previamente regulada (Posner, 2010). A falta de comprometimento prévio dos tribunais com uma determinada política regulatória traria uma abordagem mais neutra e equilibrada do que a dos órgãos reguladores, cujos cargos altos frequentemente advêm de indicação política (Posner, 2010).

Ao examinarem controvérsias específicas e se aterem aos participantes de um litígio em particular, os tribunais seriam incapazes de avaliar objetivos e resultados de questões regulatórias mais amplas (Knight & Johnson, 2007). Reguladores moldam sua atuação de modo amplo para uma indústria ou para um setor econômico como um todo enquanto tribunais limitam-se às particularidades de um caso concreto (Posner, 2010). Há, portanto, um conflito sobre decisão acerca de casos particulares e o caráter generalista inerente às decisões e políticas de regulação (Schauer & Zeckhauser, 2010).

A regulação costuma se dar em quadros de incerteza no qual as interações entre agências e tribunais dificilmente se mostrariam produtivas, uma vez que quanto mais técnica a questão em análise, menos confortáveis e confiantes os juízes se sentem em apreciar a decisão (Colburn, 2012). Seria também um ambiente propenso a conflitos, já que juízes e burocratas não são atores neutros, uma vez que possuem interesses e preferências pessoais, sobretudo a partir dos poderes interpretativos que possuem (Napolitano, 2014). O conflito entre expertise e legalismo também teria como pano de fundo tensões entre orientações tecnocráticas e legalistas (Magill & Vermeule, 2011).

A partir das dicotomias apontadas acima, observa-se que a regulação ocorre com base em duas alternativas imperfeitas, de modo que as virtudes e falhas tanto de tribunais quanto de agências reguladoras merecem ser sopesadas (Shleifer, 2010). A natureza plural dos processos regulatórios administrativos e judiciais – marcada por escolhas imperfeitas de tomada de decisão e por complexas disputas técnicas – sugere análises comparativas institucionais em estudos sobre interação entre regulação e judiciário (Mantzari, 2016). A partir de uma teoria de análise comparativa institucional (Komesar, 1997), postula-se que os tribunais, comparados com o mercado e com o sistema político, possuem atributos peculiares e exigências formais limitam a informação que os juízes recebem e restringem sua capacidade decisória. Desse modo, os tribunais deveriam se posicionar com cautela em relação a decisões políticas ou do mercado quando o equilíbrio de vieses ou de competências encorajem uma postura de deferência. Essa autocontenção, contudo, pode ser eventualmente flexibilizada por meio de outros fatores institucionais, como por exemplo, cortes especializadas (Mantzari, 2016).

A ocorrência dessa autocontenção ou deferência judicial em matéria regulatória é bastante estudada no contexto norte-americano e a partir de recortes variados. Fatores para uma maior deferência pelos tribunais são aventados: grau de insulamento e antiguidade da agência (Mezell, 2012); boa reputação do órgão regulador (Maggetti & Papadopoulos, 2016); excessiva complexidade dos casos, podendo inclusive até encorajar “superdeferência” em alguns temas (Mezell, 2011); área temática de atuação e comportamentos estratégicos das agências no sentido de se antecipar a futuras decisões judiciais (Magill & Vermeule, 2011).

Uma menor deferência judicial ocorreria em casos de divergência ideológica entre agências e tribunais, em especial quando o órgão regulador revisa seus próprios posicionamentos ao longo do tempo (Givati & Stephenson, 2011).

2.3 Estado da arte sobre a interação entre agências reguladoras e tribunais

Foram selecionados artigos teórico-empíricos publicados em periódicos revisados por pares no período de 2010 a julho de 2018. A revisão deparou-se com dificuldades similares às aquelas apontadas por Osorio e O’Leary (2017) ao conduzirem uma revisão de literatura sobre as relações entre tribunais e administração pública. Segundo esses autores, há escassez de estudos sobre o tema na literatura de ciências sociais em geral e, em particular, nos periódicos de administração pública. A discussão é abordada mais frequentemente em periódicos da área jurídica e que podem apresentar as seguintes fragilidades: enfoque predominantemente normativo e jurisprudencial sobre a conveniência da intervenção judicial; pouco uso de dados empíricos e que, quando presentes, muitas vezes servem para corroborar argumentos doutrinários; e excessiva autorreferência a partir do pouco diálogo travado com trabalhos de outras ciências sociais. Desse modo, sumarizar o estado da arte na literatura sobre tribunais e administração pública envolve lidar com tradições acadêmicas bastante distintas, o que termina por dificultar esse intento (Osorio & O’Leary, 2017).

A seguinte consulta em inglês (e traduzida para o português ou espanhol quando necessário) foi montada: (“*regulatory agencies*” or “*administrative law*” and “*judicial review*” or “*court**” or “*judicial**”). A busca foi realizada nas bases de dados Spell, Scielo, SAGE, Scopus, JSTOR e *Web of Science*. Os resultados ensejaram a leitura do título e do *abstract* e aqueles artigos que realizavam apenas discussões teóricas e análise de jurisprudência ou precedentes foram descartados. Ao final do processo de filtragem realizado acima, chegou-se a 10 artigos teórico-empíricos, o que confirma a escassez de pesquisas sobre o papel dos tribunais na regulação (Levi-Faur, 2011) e a existência de aspectos ainda bastante inexplorados academicamente nesse tema (Windholz, 2018; M. M. Prado, 2016; Dubash & Morgan, 2013). A esse quantitativo inicial, foram acrescentados sete artigos a partir da técnica “bola de neve”, a partir de consulta das referências dos artigos da listagem anterior. A leitura e análise desses 17 artigos propiciou o agrupamento de pesquisas nas temáticas elencadas a seguir.

Deferência judicial

Uma pesquisa revisou dez estudos empíricos sobre revisão judicial de ações das agências reguladoras de acordo com seis doutrinas (ou precedentes) judiciais diferentes (Pierce, 2011). Foi constatado alto percentual de confirmação de decisões de agências (aproximadamente setenta por cento) por tribunais federais, independentemente da doutrina invocada no caso específico. Desse modo, as variações de confirmação na revisão judicial precisariam ser explicadas por outros fatores, tais como: embasamento procedimental da decisão da agência; consistência do posicionamento da agência ao longo do tempo; familiaridade judicial com a matéria objeto da decisão e preferências ideológicas dos juízes.

Outro artigo contesta a dicotomia relativa a existência ou não de deferência judicial sobre decisões das agências reguladoras (Fix, 2014). Para o autor, a importância política da questão substantiva objeto de apreciação pelo Judiciário constitui um fator que agrega complexidade às

interações entre tribunais e agências. A pesquisa partiu de uma amostra de 852 processos decididos entre 1961 e 2002 e que foi submetida a técnica de regressão logística. Os resultados mostram que para casos “menos importantes” o nível de deferência é estático, enquanto que em casos “proeminentes” o nível de deferência é fortemente relacionado à compatibilidade ideológica entre o tribunal e a agência no caso específico.

Comportamento judicial

Três artigos se debruçaram primordialmente sobre fatores existentes dentro de sistemas regulatórios que demandam ao Poder Judiciário desempenhar um papel mais proeminente no contexto da regulação. O judiciário pode desempenhar papéis de apoio não convencionais, ao fomentar comunicação e interação entre diversas instituições do espaço regulatório e adotando um papel pedagógico por meio da revisão do papel de instituições regulatórias constituídas recentemente (Urueña, 2012) ou exigindo satisfação do Poder Executivo sobre a falta de uma agência reguladora (Thiruvengadam & Joshi, 2012). Em recorte similar, estudo de caso empírico abordou o envolvimento de tribunais chineses com questões regulatórias ambientais, buscando entender o porquê dessa aproximação e como ela afetou o comportamento das partes reguladas (Zhang, 2016). Tais pesquisas realizaram estudos de caso, possuem caráter mais descritivo e realizaram cotejos teóricos a partir de teorias da regulação e do comportamento judicial.

Envolvimento de tribunais com questões técnicas e científicas

Um subconjunto de artigos discute como o Judiciário lida com questões regulatórias nas quais aspectos técnicos e científicos são cruciais. Estudo examinou, a partir de entrevistas com autoridades regulatórias, como a Suprema Corte colombiana tem assumido um papel proativo em questões na área de saúde, no que tange, por exemplo, a decisões sobre eficácia de medicamentos e obrigatoriedade de tratamentos por planos de saúde, frequentemente desconsiderando argumentos técnicos do Poder Executivo (Hawkins & Alvarez Rosete, 2017). Estudo brasileiro dedicou-se a analisar o controle judicial de norma regulatória adotada pela Agência Nacional de Saúde (ANS) para a cobertura de urgências e emergências médicas em planos de assistência à saúde (Ramalho, 2016). Foi realizada revisão da jurisprudência de acórdãos de três tribunais de justiça e constatou-se um controle judicial que sistematicamente desconsiderava a norma da agência, evidenciando atrito interinstitucional.

Um terceiro estudo nessa linha, sobre decisões da Agência de Proteção ao Meio Ambiente dos EUA, apontou que o engajamento crescente de tribunais em matéria de regulação ambiental pode favorecer a emergência de uma parceria construtiva entre tribunais e agências em questões científicas complexas (Fisher, Pascual & Wagner, 2015). Os tribunais atuam como críticos necessários que encorajam as agências a desenvolverem *accountability* e governanças mais sólidas que, por seu turno, aprimoram e tornam os padrões de revisão judicial mais focados e coerentes, em um relacionamento simbiótico positivo para as duas partes.

Outro estudo (Baye & Wright, 2011) enfocou o problema de um eventual despreparo do poder judiciário em lidar com questões relacionadas ao antitruste, cujos litígios crescentemente envolvem predições e cálculos sofisticados. O trabalho concluiu que a complexidade econômica do caso aumenta a probabilidade de apelações nos processos e que a capacitação dos juízes se mostra útil para processos simples, contribuindo pouco para casos complexos. Um

achado interessante da pesquisa foi o de que a repetida exposição dos juízes a casos complexos não é um substituto para a capacitação. Desse modo, a hipótese costumeiramente levantada de criação de varas especializadas não se mostraria tão relevante, uma vez que a capacitação mais avançada e a designação de peritos pelo juízo teriam impactos mais significativos.

Eficiência e desempenho em modelos mistos (com agências e tribunais) na regulação

Dois trabalhos analisam dimensões de eficiência e desempenho em desenhos institucionais regulatórios marcados pela coexistência de agências e tribunais. No contexto dos litígios levados aos tribunais contra decisões de doze agências reguladoras da Croácia, foram analisadas decisões prolatadas entre 1995 e 2011 (Bajakić & Kos, 2016). Foram analisados aspectos como vencedor da demanda, percentual de sucesso, custo e duração do processo. As agências obtêm vitória em 82% dos casos e análises de tendência indicaram que esses órgãos têm logrado êxito crescente na confirmação da legalidade de suas decisões. Tal resultado iria ao encontro dos achados de outras pesquisas que indicam correlação positiva entre a complexidade técnica ou econômica de um processo regulatório e o percentual de decisões dos tribunais em favor das agências. Caminho diferente foi apontado por estudo que comparou decisões de juízes federais e de comissários da Comissão Federal de Comércio apeláveis a tribunais federais de apelação, no contexto do direito antitruste norte-americano (Wright & Diveley, 2013). O estudo almejou identificar se o presumido maior grau de expertise nas decisões das agências se traduziria em menor reversibilidade em apelações no judiciário. O modelo de regressão *Probit* utilizado apontou, contudo, que as decisões da Comissão tinham maior probabilidade tanto no sentido de serem objeto de apelação quanto de anulação na corte federal.

Comportamentos calculados

Um subconjunto de trabalhos trouxe atenção para a possibilidade de agências reguladoras e litigantes modularem suas condutas de acordo com as expectativas sobre o posicionamento judicial ou buscando auferir benefício próprio. Estudo no Brasil investigou o comportamento de empresas reguladas no setor de energia (Monteiro, Ravana, & Conde, 2013). Identificou o problema de instâncias regulatórias concorrentes que favorecem a judicialização de políticas públicas e comportamentos procrastinatórios que reduzem a efetividade de instrumentos de regulação. Foi apontado um quadro disfuncional, no qual empresas logram escapar ou adiar sanções oriundas do descumprimento de exigências contratuais a partir de recursos ao Judiciário.

Outra pesquisa (Wagner, 2010), a partir de estudo de caso no âmbito da Agência de Proteção ao Meio Ambiente dos EUA, apontou para os riscos da supervisão judicial quando os tribunais são expostos a um excesso de informações levadas por partes que tentam capturar e controlar o processo regulatório. Para a autora, o aporte excessivo de informações, muitas vezes complexas, ao contrário de contribuir para a elucidação das questões técnicas regulatórias pode envolver um comportamento calculado que termina por desencorajar a revisão substantiva por parte dos tribunais.

Outro trabalho apontou que as agências podem evitar se expor à revisão judicial ao deixar de levar à justiça casos com baixas chances de sucesso em virtude de jurisprudência contrária (Li, 2012). Grande parte da literatura enfoca o resultado de processos administrativos que passaram

pelo crivo judiciário, mas esse estudo optou por examinar procedimentos e investigações (no caso, de uma agência antitruste) que foram encerrados ainda na esfera administrativa. A partir de um modelo estatístico que examinou decisões do departamento antitruste norte-americano emitidas entre 1940 e 1994, a pesquisa concluiu que tribunais regionais com maior grau de variabilidade de suas decisões e, portanto, maior incerteza jurídica nos julgados, reduziam significativamente a disposição da agência em buscar a persecução judicial.

Custos de transação e análises de custo-benefício

Um trabalho empreendeu a análise da interação entre judiciário e política regulatória sob a ótica dos custos de transação (Silva & Costa Júnior, 2011). A pesquisa procurou desviar-se de enfoques que avaliam negativamente a intervenção judicial e partiu do entendimento de que essas visões negligenciam a heterogeneidade de preferências existente nos tribunais. A partir do estudo de caso de uma majoração tarifária autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o artigo conclui que o poder judiciário é marcado por controles internos, sobretudo provenientes dos órgãos de cúpula, que podem complementar e reafirmar a implementação de determinadas políticas regulatórias.

O desenho institucional sob a ótica de análises de custo-benefício foi explorado em duas pesquisas. A partir da comparação das análises realizadas por órgãos regulatórios dos setores ambiental e financeiro, no contexto das atividades de uma agência supervisora da regulação federal e da revisão judicial (Revesz, 2016). Discute-se um caso específico no qual além dos atritos entre agências e tribunais, há uma duplicidade de revisão (tanto por parte da agência supervisora quanto do judiciário) que influencia negativamente sobretudo a regulação do setor financeiro, menos amadurecida do que a ambiental. Outra análise de custo-benefício teve achados no sentido favorável à revisão judicial e foi empreendida por estudo que identificou um papel cooperativo por parte dos tribunais (Gelbach & Marcus, 2017). Os tribunais exerceriam uma “supervisão orientada por problemas” que identificaria e ajudaria a corrigir disfunções no trabalho de agências administrativas (a pesquisa abrangeu tanto agências reguladoras quanto tribunais administrativos encarregados de outras funções). Muitos pedidos de revisão disparariam um alerta nos tribunais para possíveis problemas nas decisões regulatórias (para além de meros erros) e encorajariam a mudança de posição dos órgãos reguladores, dentre outros recursos à disposição do Poder Judiciário.

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Observa-se que a compreensão do funcionamento do Estado Regulador (Majone, 1994; Levi-Faur, 2005) no contexto da administração pública não pode prescindir de um entendimento aprofundado das interações entre agências regulatórias e tribunais. Trata-se de discussão de alta relevância econômica e social, já que são grandes os impactos gerados por decisões regulatórias sobre o cotidiano dos cidadãos, bem como o tema ainda carece de pesquisas empíricas e maior sistematização, em especial, em países em desenvolvimento (Dubash & Morgan, 2012; Ginsburg, 2009). A discussão empreendida neste ensaio demonstra que embora existam muitos problemas que demandam investigação a respeito das interações entre Poder Judiciário e

agências reguladoras, a agenda de pesquisa acadêmica não vem acompanhando adequadamente a temática em pesquisas de campo.

Conforme foi abordado neste ensaio, o espaço regulatório constitui um construto analítico bastante útil para a descrição e análise dos ambientes nos quais a regulação acontece (Windholz, 2018; Vibert, 2014; Scott, 2001; Hancher & Moran, 1989) e organiza a discussão além dos tradicionais enfoques sobre instrumentos e técnicas de regulação. As diversas organizações que lidam com a regulação precisariam lidar com essa dispersão do poder regulatório em meio a relações complexas e marcadas por percepções e preferências conflitantes (Scott, 2001; Vibert, 2014). Em vista disso, formula-se a seguinte proposição:

Proposição 1: O espaço regulatório é marcado por sobreposições de autoridade e, na revisão pelos tribunais de decisões das agências reguladoras, as distintas racionalidades e preferências se manifestam nos processos judiciais e nas percepções e comportamentos dos magistrados.

Em complemento às contribuições que a teoria institucional parece ofertar à compreensão do fenômeno, a Análise Econômica do Direito também fornece elementos para a discussão das relações entre agências reguladoras e tribunais, enfatizando as tensões entre as racionalidades técnico-administrativa e jurídico-legal e os diferentes padrões de interpretação dos assuntos regulatórios adotados por agências e tribunais. Há, portanto, um conflito sobre decisões judiciais acerca de casos específicos e o caráter mais amplo inerente aos objetivos e políticas de regulação (Posner, 2010; Schauer & Zeckhauser, 2010). Em vista disso, pode-se propor que:

Proposição 2: A expertise específica de agências reguladoras, entendida como sua maior aptidão de angariar informações e embasar decisões regulatórias, gera conflitos entre as racionalidades técnico-administrativa e jurídico-legal em processos decisórios judiciais.

As proposições acima apresentadas parecem apontar para diversas possibilidades de pesquisa empírica. Estudos qualitativos podem ser relevantes para compreender como magistrados percebem seu papel em contextos regulatórios e como essas percepções afetam suas decisões. Em contrapartida, outro recorte de análise importante pode partir da busca da compreensão de como técnicos, gestores e advogados das agências percebem as consequências de litígios regulatórios nos resultados dos seus trabalhos. Sob a perspectiva de uma abordagem quantitativa, mostra-se oportuno pesquisar acerca dos condicionantes que explicam a deferência judicial e quais fatores maximizam ou minimizam divergências de interpretação em matéria regulatória no ambiente institucional-legal. A revisão elaborada apontou que determinados fatores, como características institucionais das agências e tribunais e variações setoriais ou temáticas na regulação, podem ter impacto decisivo na maneira como as disputas regulatórias são tratadas no Judiciário.

Dependendo do contexto, as variáveis elencadas acima podem apontar para postura de autocontenção ou maior protagonismo judicial, de modo que cumpre verificar e refinar a influência dessas e de outras variáveis no contexto brasileiro. Tais pesquisas podem partir de análise documental de processos judiciais envolvendo agências reguladoras na justiça federal brasileira. A partir disso, bases de dados podem ser construídas e utilizadas para a realização de modelos estatísticos do tipo *logit* ou *probit* que apontem para possíveis preditores da deferência judicial na realidade brasileira ou que, por outro lado, levam o Poder Judiciário a desempenhar um papel mais proeminente no contexto da regulação. Uma análise de conteúdo

dessas decisões judiciais, com apoio de técnicas de mineração de texto também se mostraria bastante pertinente para análise de fatores que influenciam decisões judiciais que envolvem matéria regulatória no Brasil.

Referências

- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). "Introduction" in Ansell, C. & Torfing, J. (eds.). *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bajakić, I., & Kos, V. (2016). What can we learn about regulatory agencies and regulated parties from the empirical study of judicial review of regulatory agencies' decisions? The case of Croatia. *Central European Journal of Public Policy*, 10(1), 22–34.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2010). Introduction: Regulation – The field and the developing agenda. In Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (eds.). *Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Baye, M. & Wright, J. (2011). Is Antitrust too complicated for generalist judges? The impact of economic complexity and judicial training on appeals, *Journal of Law and Economics*, 54(1), 1-24.
- Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, W. X., Jang, H., Knon, M., & Word, J. (2004). Three traditions of network research: what the public management research agenda can learn from other research communities. *Public Administration Review*, 64 (5), 539-552.
- Bignami, F. (2016), Introduction: a new field – comparative law and regulation. In Bignami, F. & Zaring D. (eds.). *Comparative law and regulation: understanding the global regulatory process*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Black, J. (2002) 'Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a "post-regulatory" world', *Current Legal Problems*, 54: 103–46.
- Cohn, M. (2011). Law and Regulation: the role, form and choice of legal rules. In Levi-Faur, D. (ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Colburn, J. (2012). Reasons as experiments: judgement and justification in the "Hard Look". *Contemporary Pragmatism*, 9(2), 205-239.
- Conselho Nacional de Justiça (2011). As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial, sob a perspectiva da segurança jurídica do plano da concorrência econômica e da eficácia da regulação pública. Recuperado em 01 julho, 2018 de: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_usp_edita11_2009.pdf>.
- Cooter, R. & Ulen, T. (eds.) (2012). *Law and Economics*, sixth edition, Addison Wesley Longman.
- Coutinho, D. (2013). O direito nas políticas públicas. In: Marques, E.; Faria, C. (org). *Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (eds.) (1992). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dubash, N. & Morgan, B. (2012). Understanding the rise of the regulatory state of the South, *Regulation & Governance*, 6(3), 261-281.

- Faraco, A., Pereira Neto, C., & Coutinho, D. (2016). A judicialização de políticas regulatórias de telecomunicações no Brasil, In Prado, M. M. (org.), *O Judiciário e o Estado Regulador Brasileiro*. São Paulo: FGV Direito SP.
- Fix, M. P. (2014). Does deference depend on distinction? Issue salience and judicial decision-making in administrative law cases. *Justice System Journal*, 35(2), 122–138.
- Friedman, L. (1985). ‘On Regulation and Legal Process’, in Noll R. G. (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Gelbach, J. B. & Marcus, D. (2017). Penn Law : Legal Scholarship Repository Rethinking Judicial Review of High Volume Agency Adjudication.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ginsburg, T. (2009). Judicialization of administrative governance: causes, consequences and limits. In: Ginsburg, T. ; Chen, A. (Ed.). *Administrative law and governance in Asia: comparative perspectives*. Routledge University Press, 2009.
- Givati, Y., & Stephenson, M. (2011). Judicial Deference to Inconsistent Agency Statutory Interpretations. *The Journal of Legal Studies*, 40(1), 85-113.
- Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M (2010). A five-sided model of stakeholder influence. *Public Management Review*, 12, (5). , p. 701-724.
- Grant, J. (2017). Reason and Authority in Administrative Law. *The Cambridge Law Journal*, 76(3), 507-536.
- Guimaraes, T. A., Gomes, A., & Guarido Filho, E. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53(3), 476-482
- Hall, C., Scott, C. & Hood (2000), *Telecommunications Regulation: Culture, Chaos and Interdependence Inside the Regulatory Process*, London: Routledge.
- Hancher, L. & Moran, M. (1989). ‘Organizing Regulatory Space’ in Hancher, L. & Moran, M. (eds). *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hawkins, B., & Alvarez Rosete, A. (2017). Judicialization and Health Policy in Colombia: The Implications for Evidence-Informed Policymaking. *Policy Studies Journal*, 00(00).
- Hill, C. J & Lynn L. E. Jr. (2004). Is Hierarchical Governance in decline? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2).
- Ip, E. (2017). Debiasing regulators: The behavioral economics of US administrative law. *Common Law World Review*, 46(3), 171-197.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., Fernández-i-Marín, X. (2011). The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. *Comparative Political Studies* 44, 1343–1369
- Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(1), 1-17.

- Jordao, E. F., & Rose-Ackerman, S. (2014). Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review. *Administrative Law Review*, 66, 1–72.
- Kessler, D. (2010). “Introduction” in Kessler, D. (ed.), *Regulation vs. Litigation: Perspectives from Economics and Law*, Chicago: University of Chicago Press.
- Knight, F. & Johnson, J. (2007). The Priority of Democracy: a pragmatist approach to political-economic institutions and the burden of justification. *The American Political Science Review*, 101 (1), 57-61.
- Komesar, N. (1997). *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Koop, C.; Lodge, M. (2015). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation and Governance*, 11 (1), 95-108.
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, 12–32.
- Levi-Faur, D. (2011). Handbook on the Politics of Regulation. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Levy, B., & Spiller, P. (1996). A Framework for Resolving the Regulatory Problem’, in B. Levy and P. Spiller (eds.), *Regulation, Institutions and Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Palgrave Macmillan.
- Lynn, L. E., Jr., Carolyn J. H., & Carolyn J. H. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 233–61.
- Magill, E., & Vermeule, A. (2011). Allocating Power Within Agencies. *The Yale Law Journal*, 120(5), 1032-1083.
- Maggetti, M.; Papadopoulos, Y. (2016). The principal-agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review*, 14, (4), p. 1-12.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17, 77–101.
- Mantzari, D. (2016). Economic Evidence in Regulatory Disputes: Revisiting the court-regulatory agency relationship in the US and in the UK. *Oxford Journal of Legal Studies* 35 (3), 565-594.
- McDonald, L. (2004). ‘The Rule of Law in the ‘New Regulatory State’’, *Common Law World Review*, 33 (3), 197–221.
- Meazell, E. (2012). Presidential control, expertise, and the deference dilemma. *Duke Law Journal*, 61(8), 1763-1810.
- Meazell, E. (2011). Super deference, the Science Obsession, and Judicial Review as translation of agency science. *Michigan Law Review*, 109 (5), 733-784.

- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340.
- Monteiro, M., Ravena, N., & Conde, C. (2013). Judicialização da regulação e perda da qualidade do fornecimento de energia elétrica em áreas periféricas. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 403-419.
- Morgan, B., & Yeung, K. (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Napolitano, G. (2014). Conflicts and strategies in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*, 12 (2), 357-369.
- Noll, R. G. (1985). "Introduction", in Noll R. G. (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Nunes, R., Nunes, S. B., & Rego, G. (2015). A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies. *Theoretical Economics Letters*, 5(February), 4–13.
- Osorio, A., & O’Leary, R. (2017). The impact of courts on public management: New insights from the legal literature. *Administration & Society*, 49(5), 658-678.
- Pierce, R. J. (2011). What do the studies of judicial review of agency actions mean? *Administrative Law Review*, 63(1), 77–98.
- Prado, M. M. (2016). "Introdução", in Prado, M. M. (org.), *O Judiciário e o Estado Regulador Brasileiro*. São Paulo: FGV Direito SP.
- Ramalho, B. A. (2016). A interface institucional entre a ANS e o Poder Judiciário: análise de acórdãos sobre a cobertura de emergências médicas em planos de saúde. *Revista de Direito Sanitário*, 17(1).
- Randolph, G., & Fetzner, J. (2018). Regulatory interpretation: Regulators, regulated parties, and the courts. *Business and Politics*, 20(2), 301-328.
- Revesz, R. L. (2016). Cost-Benefit Analysis and the Structure of the Administrative State: The Case of Financial Services Regulation. *SSRN Electronic Journal*.
- Rowley, T. J. (1997), "Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences". *Academy of Management Review*, 22 (4), 887-910.
- Schauer, F., Zeckhauser, R. (2010). "The trouble with cases" in Kessler, D. (ed.), *Regulation vs. Litigation: Perspectives from Economics and Law*, Chicago: University of Chicago Press.
- Schmidt, P. (2004). "Law in the age of governance: regulation, networks and lawyers" in Jordana, J., Levi-Faur, D. (eds.), *The Politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmidt, P. (2005). *Lawyers and Regulation: the politics of the administrative process*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shleifer, A. (2010). "Efficient Regulation" in Kessler, D. (ed.), *Regulation vs. Litigation: Perspectives from Economics and Law*, Chicago: University of Chicago Press.

- Scott, C. (2001). Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. *Public Law*, Summer, 329–353.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. 1991. The organization of societal sectors: Propositions and early evidence. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*: 108-140. Chicago: University of Chicago Press.
- Selznick, P. (1985). “Focusing Organizational Research on Regulation” in Noll, R. G. (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Silva, R. S. & Costa Júnior, A. P. S. (2011). Judiciário e política regulatória: instituições e preferências sob a ótica dos custos de transação. *Revista de Economia Política*, 31(4), 659–679.
- Thiruvengadam, A., & Joshi, P. (2012). Judiciaries As Crucial Actors in Southern Regulatory Systems: A Case Study of Indian Telecom Regulation. *Regulation & Governance* 6, 327–343.
- Turner, I. R. (2017). Working smart and hard? Agency effort, judicial review and policy precision. *Journal of Theoretical Politics* 29(1), 1-28.
- Urueña, R. (2012). The rise of the constitutional regulatory state in Colombia: The case of water governance. *Regulation and Governance*, 6(3), 282–299.
- Vibert, F. (2014). *The New Regulatory Space: reframing democratic governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Windholz, E. (2018). *Governing through regulation: public policy, regulation and the law*. New York and London: Routledge.
- Wright, J. D., & Diveley, A. M. (2013). Do expert agencies outperform generalist judges? Some preliminary evidence from the Federal Trade Commission. *Journal of Antitrust Enforcement*, 1(2), 82–103.
- Zhang, X. (2016). Judicial enforcement deputies: causes and effects of Chinese judges enforcing environmental administrative decisions. *Regulation & Governance* 10, 29-43.