

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

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 administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE
AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES
TRANSINDIVIDUAIS**

**ADMINISTRATIVE OVERSIGHT AND POLICE POWER WITHIN REGULATORY
AGENCIES FOR THE DEFENSE OF TRANSINDIVIDUAL INTERESTS**

Ana Clara Baggio Violada ¹
Valter Foletto Santin ²

Resumo

O artigo examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca-se demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, destaca-se a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de ilustrar a relevância de seu papel para a efetividade da proteção coletiva e para o acesso da população a produtos aprovados e necessários. A contribuição jurídica do estudo reside em colocar em debate a importância institucional e social das agências reguladoras na defesa de interesses metaindividuais. Conclui-se que a agência reguladora pode exercer tutela administrativa para prevenir e reprimir atos violadores praticados por agentes econômicos em desconformidade com normas administrativas e regulatórias do setor controlado. A pesquisa utilizou o método de abordagem hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Agência reguladora, Interesses transindividuais, Pandemia, Poder de polícia, Tutela administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

central hypothesis is to verify whether a regulatory agency can safeguard metaindividual interests through preventive and repressive administrative measures. To this end, the administrative action of the Brazilian Health Regulatory Agency — ANVISA during the Covid-19 pandemic is highlighted in order to illustrate the relevance of its role in ensuring the effectiveness of collective protection and public access to approved and necessary products. The legal contribution of the study lies in bringing into debate the institutional and social importance of regulatory agencies in the protection of metaindividual interests. It concludes that regulatory agencies may exercise administrative protection to prevent and repress unlawful acts committed by economic agents in breach of administrative and regulatory rules governing the controlled sector. The research adopted the hypothetical-deductive method and bibliographic research technique.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory agency, Transindividual interests, Pandemic, Police power, Administrative oversight

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das relações sociais e econômicas no mundo contemporâneo desafia os sistemas à proteção de bens jurídicos que transcendem o âmbito individual, quais sejam, aqueles que abrangem os chamados interesses transindividuais. Tais interesses são denominados como difusos, coletivos e transindividuais homogêneos e demandam uma tutela específica e efetiva, pautada na preservação de um interesse comum à coletividade.

A tutela jurisdicional é muito destacada pela doutrina, legislação e jurisprudência, mas a tutela administrativa emerge como um instrumento de fundamental importância, permitindo ao Estado atuar de forma célere, eficiente e preventiva na salvaguarda de interesses metaindividuais.

No Brasil, as agências reguladoras desempenham papel proeminente no exercício de tal tutela administrativa, figurando como agentes estratégicos para a implementação de políticas públicas voltadas à regulação de setores essenciais de prestação de serviços públicos. A atuação de agência reguladora é realizada em normalidade social e institucional, mas crise ambiental e sanitária demonstram um acentuado interesse na otimização do seu papel, por sua especialidade e eficiência no tratamento dos setores e questões da normatização, regulação e fiscalização da sua alçada institucional.

Nessa toada, o papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA pode ser paradigma, dentro do intenso trabalho realizado durante a pandemia COVID-19, crise humanitária mundial, oportunidade em que percebeu com clareza a atuação da ANVISA na análise de medidas sanitárias e produtos para combate à doença, ao regular o uso emergencial e definitivo de vacinas, medicamentos, equipamentos e insumos apropriados assegurando o direito à saúde coletiva, com consequências sociais, políticas, econômicas e humanitárias, com impactos marcantes nos interesses coletivos e difusos,

Este artigo tem como objetivo investigar de que forma as agências reguladoras exercem a tutela administrativa para proteger interesses transindividuais, com especificidade do protagonismo da ANVISA durante a pandemia, para embasar as reflexões propostas. A hipótese central pretende abordar e avaliar se agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais, por medidas preventivas e repressivas, em tutela administrativa.

O papel de agência reguladora, embora seja um mecanismo pouco estudado no meio jurídico como ferramenta de proteção de interesses transindividuais, revela-se de extrema eficiência para salvaguarda coletiva. A tutela administrativa do setor caracteriza-se por atuar célere, técnico e especializado, com detecção que agência reguladora pode usar instrumentos

mais efetivos na proteção de bens metaindividuais, para prevenção e repressão, desempenhando até função de forma integrada com outras tutelas da própria Administração e judiciais. E pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em área de regulação em setores estratégicos.

O tema tem pertinência para demonstrar o papel relevante de agência reguladora para permitir o uso de produtos aprovados e necessários à população. A contribuição jurídica refere-se à colocação em debate do papel de agência reguladora e sua importância institucional e social. A tutela administrativa pode ser compreendida como eixo fundamental do sistema de defesa dos interesses metaindividuais, em constante diálogo com a tutela jurisdicional, especialmente em demandas estruturais que exigem soluções interinstitucionais. Conclui-se que a agência reguladora pode emitir tutela administrativa para defesa de interesses metaindividuais, na prevenção e repressão de atos violadores por agentes econômicos, em desconformidade com normas administrativas e de regulação do setor controlado.

A pesquisa utilizou o método de abordagem hipótetico-dedutivo, os métodos de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica, em obras e artigos jurídicos e legislação correlata.

2 TUTELA ADMINISTRATIVA NA PROTEÇÃO DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

O conceito de interesses transindividuais adquire centralidade na ordem jurídica contemporânea, à medida que reflete a proteção de bens jurídicos cuja titularidade transcende o âmbito estritamente individual, abrangendo direitos de coletividades inteiras ou de grupos determinados de pessoas.

Segundo preceitua o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, esses interesses podem ser classificados em três modalidades: difusos, coletivos e individuais homogêneos (BRASIL, 1990). Tal sistematização encontra eco na doutrina, que reconhece a especificidade e a indivisibilidade de tais direitos, demandando, por isso, formas de tutela distintas.

Os interesses difusos, conforme delineados pela legislação e pela doutrina, caracterizam-se por uma titularidade ampla e indeterminada, vinculada a um grupo de pessoas unidas por circunstâncias fáticas e marcadas pela indivisibilidade do objeto tutelado. A natureza coletiva de tais interesses exige que sua proteção contemple a totalidade dos envolvidos.

Essa modalidade de interesses coletivos *latu sensu*, além de transcenderem a esfera individual, representam valores sociais amplos, como a preservação ambiental e a defesa do

consumidor contra práticas comerciais abusivas. O impacto coletivo de sua violação reflete a necessidade de intervenção estatal para assegurar sua integridade (MANCUSO, 2011).

Por sua vez, os interesses coletivos *stricto sensu* apresentam uma titularidade mais definida, atrelada a um grupo ou categoria de pessoas vinculadas por uma relação jurídica base comum, ainda que o objeto continue sendo indivisível. A existência dessa relação jurídica preexistente confere maior especificidade a esses interesses, tornando-os passíveis de identificação, sem, contudo, alterar sua essência coletiva (LEONEL, 2017). Exemplos incluem os direitos de associados de entidades sindicais ou de consumidores de um serviço específico.

No que tange ao último grupo, os interesses individuais homogêneos, esses distinguem-se dos anteriores por sua divisibilidade, sendo constituídos por direitos individuais que compartilham uma origem comum. Embora passíveis de tratamento isolado, a tutela coletiva desses interesses revela-se essencial para garantir maior eficiência, celeridade e economia processual. Ao agrupar demandas individuais sob um único processo coletivo, o ordenamento assegura o equilíbrio entre acesso à justiça e racionalidade no uso dos recursos judiciais (MAZZILLI, 2024).

Tais categorias, reunidas sob o conceito de interesses coletivos *lato sensu*, demandam instrumentos jurídicos e administrativos específicos para sua salvaguarda. No âmbito jurisdicional, destaca-se a atuação por meio de ações civis públicas, ações populares e mandados de segurança coletivo, que permitem a defesa judicial dos bens jurídicos transindividuais.

Contudo, ainda que carente de relevância doutrinária, a tutela administrativa configura-se como um instrumento essencial para a proteção preventiva e repressiva desses interesses, especialmente em contextos de elevada complexidade social e econômica.

A tutela administrativa fundamenta-se no exercício do poder de polícia, entendido como a prerrogativa estatal de limitar direitos individuais em benefício do interesse público. A definição legal de poder de polícia consta tradicionalmente do art. 78, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), que dispõe:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A norma legal especifica a função da Administração de definição legal de poder de polícia, levando em conta a atividade de limitação ou disciplina de direito, interesse ou liberdade, na regulação da prática de ato ou a abstenção de fato, por interesse público, nas áreas referentes à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas concedidas ou autorizadas, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Entende-se a atividade de limitação ou disciplina do exercício de direitos individuais em benefício do interesse público (SANTIN, 2013, p. 63), na busca de convivência harmônica e respeitosa, em sentido democrático de resultado, para “composição possível de diferentes interesses e visões de mundo existentes em uma sociedade pluralista, cujos fundamento e limite são a promoção e a preservação dos direitos fundamentais” (LIMA; SANTIN, 2021, p. 1.439).

Tal atuação pode ser subdividida em funções normativas, autorizatórias, fiscalizatórias e sancionatórias, compondo um ciclo contínuo que visa garantir a preservação do bem jurídico protegido. Isso estaria mais próximo da função conhecida tradicional como de polícia administrativa, com incumbência de limitar os abusos da liberdade, proteger situações individuais e coletivas e buscar manter o equilíbrio social, por coibição de atividades nocivas dos particulares (SANTIN, 2013, p. 59). O papel do poder público, nesse contexto, vai além da simples regulação, incorporando mecanismos de fiscalização e aplicação de sanções para assegurar a efetividade dos direitos coletivos e difusos.

A efetividade da tutela de direitos transindividuais depende não apenas de mecanismos jurisdicionais, mas também de arranjos institucionais capazes de prevenir a judicialização massiva. Nesse contexto, a atuação administrativa tem papel fundamental na racionalização dos conflitos e na proteção dos direitos metaindividuais (ROSA; VITORELLI, 2024).

Nesse sentido, a tutela administrativa apresenta-se como um mecanismo ágil e eficaz, permitindo ao Estado intervir diretamente para prevenir ou remediar danos que possam comprometer bens jurídicos de relevância coletiva. Essa intervenção não substitui a tutela jurisdicional, mas a complementa, configurando-se como uma expressão concreta do dever estatal de proteger direitos fundamentais e promover a justiça social.

A tutela administrativa configura-se como uma ferramenta essencial para a proteção de interesses transindividuais, sendo uma expressão concreta da função estatal de zelar por direitos que transcendem o âmbito individual, impactando coletividades e o bem-estar social. Nesse contexto, a atuação da Administração Pública assume uma dupla dimensão: preventiva e repressiva, possibilitando a contenção de danos antes de sua concretização e a responsabilização de agentes que violem bens jurídicos de caráter difuso ou coletivo.

Os direitos transindividuais, pela sua natureza, exigem instrumentos de proteção que combinem celeridade e eficácia, características intrínsecas à atuação administrativa. Os direitos difusos, por sua amplitude e indeterminação de titulares, apresentam desafios específicos que tornam indispensável a intervenção do Estado. A poluição ambiental, por exemplo, constitui um dano cujo alcance extrapola limites territoriais, demandando ações administrativas contínuas, como o licenciamento ambiental e a fiscalização de empreendimentos potencialmente lesivos ao meio ambiente (MAZZILLI, 2024).

No caso dos direitos coletivos, a atuação administrativa também é imprescindível, ainda que os sujeitos beneficiados sejam determinados por uma relação jurídica base. Nessas situações, a Administração Pública deve adotar medidas regulatórias e sancionatórias que garantam o equilíbrio nas relações sociais. A atuação das agências reguladoras, como no controle de preços em setores monopolísticos ou oligopolísticos, é um exemplo de como a tutela administrativa se presta à proteção de coletividades específicas, preservando o interesse público (LEONEL, 2017).

A eficiência da tutela administrativa reside em sua capacidade de operar por meio de instrumentos normativos, autorizatórios e fiscalizatórios (ZAVASCKI, 2011).

A normatização administrativa estabelece critérios objetivos que orientam tanto os particulares quanto os próprios agentes públicos na observância de parâmetros mínimos para a proteção dos direitos transindividuais.

Por sua vez, a fiscalização possibilita a identificação de irregularidades e a imposição de sanções adequadas, garantindo a efetividade das normas e a prevenção de danos mais amplos. A conjugação desses instrumentos assegura que a tutela administrativa atue de forma integrada, abrangendo todas as dimensões do interesse público (MAZZILLI, 2024).

Embora a tutela jurisdicional e a tutela penal sejam amplamente reconhecidas como mecanismos de proteção de direitos transindividuais, a tutela administrativa destaca-se por sua natureza dinâmica e adaptativa. A possibilidade de intervenção direta e célere da Administração Pública permite que ações sejam implementadas com maior rapidez e eficiência. A autonomia técnica dos órgãos administrativos pode produzir soluções especializadas e adequadas a cada caso.

Há de se destacar, de mesma forma, que a tutela administrativa desempenha papel relevante também na reparação de danos, seja por meio de sanções pecuniárias ou através da imposição de medidas compensatórias que restituam, ao menos em parte, o equilíbrio lesado.

Essa dimensão reparatória é especialmente importante em situações de danos ambientais ou violações a direitos do consumidor, por exemplo, onde o caráter coletivo do prejuízo

dificulta a individualização de responsabilizações. Nesse sentido, a reparação administrativa, além de sua eficácia prática, cumpre uma função pedagógica, ao desestimular condutas lesivas e reforçar o compromisso com o interesse público (LEONEL, 2017).

Ademais, a Administração Pública, ao exercer a tutela de direitos transindividuais, contribui para a concretização de direitos fundamentais, como o direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado e à segurança nas relações de consumo. A Constituição Federal, ao consagrar tais direitos em seus dispositivos, confere à tutela administrativa um papel estruturante no Estado Democrático de Direito, reforçando a necessidade de sua atuação contínua e eficaz.

Nesse sentido, a proteção administrativa não apenas complementa a atuação judicial, mas, muitas vezes, a precede, evitando que conflitos alcancem maior gravidade (ZAVASCKI, 2011). No âmbito da regulação econômica e social, a tutela administrativa manifesta-se de maneira ainda mais expressiva. As agências reguladoras, dotadas de autonomia técnica e decisória, assumem protagonismo na proteção de interesses difusos e coletivos, atuando como mediadoras entre o poder econômico e os direitos da coletividade.

Enquanto a tutela jurisdicional coletiva se desenvolveu, em parte, a partir de experiências estruturais do direito norte-americano, a tutela administrativa revela-se igualmente apta a operar mudanças institucionais. Assim, a proteção de direitos transindividuais exige a integração de instrumentos administrativos e judiciais em um sistema de cooperação interinstitucional (ROSA; VITORELLI, 2024; MAIA; THIBAU, 2025).

A atuação dessas entidades abrange, desde a fixação de normas técnicas até a aplicação de penalidades, configurando-se como um exemplo concreto da capacidade estatal de harmonizar desenvolvimento econômico e justiça social (MAZZILLI, 2024).

Tal atuação é viabilizada por meio de medidas administrativas que incluem a criação de normas, a concessão de autorizações, a fiscalização de condutas e a aplicação de sanções, nos termos já narrados. O poder de polícia administrativa é o elemento estruturante desse processo, conferindo ao Estado a prerrogativa de limitar direitos individuais para garantir o interesse coletivo.

Ao normatizar comportamentos, fiscalizar o cumprimento de regras e sancionar infrações, a Administração Pública protege bens jurídicos coletivos. Essa atuação, marcada pela celeridade e pela autoexecutoriedade, demonstra a capacidade da tutela administrativa de responder com eficácia às demandas da sociedade contemporânea.

Pode ser importante a verificação do ciclo de polícia administrativa, conforme originalmente desenvolvido por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, constitui uma

sistematização teórica das funções desempenhadas pelo poder público no exercício do poder de polícia. A abordagem conceitual adotada organiza as ações administrativas em quatro etapas interdependentes: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia (MOREIRA NETO, 2014).

A ordem de polícia, primeira etapa do ciclo, refere-se à criação de normas gerais e abstratas que delimitam os direitos e deveres dos particulares. Essa fase, de caráter eminentemente normativo, estabelece o arcabouço legal que fundamenta e orienta a atuação administrativa, garantindo previsibilidade e segurança jurídica (MOREIRA NETO, 2014). A etapa subsequente, denominada consentimento de polícia, compreende a emissão de licenças, autorizações ou permissões, permitindo que os particulares realizem determinadas atividades sob condições previamente estabelecidas. Há, aqui, a representação do controle preventivo do Estado, buscando evitar potenciais danos ao interesse coletivo. A terceira etapa do ciclo, a fiscalização de polícia, é responsável por verificar o cumprimento das normas estabelecidas e das condições impostas nas fases anteriores. Essa atuação se manifesta por meio de inspeções, auditorias e monitoramento contínuo das atividades reguladas. Por fim, a sanção de polícia ocorre quando há descumprimento das normas ou condições, culminando na aplicação de penalidades administrativas, como multas, interdições ou cassações de licenças (MOREIRA NETO, 2014). Tais sanções têm caráter repressivo e pedagógico, visando desestimular práticas lesivas ao interesse público.

Apesar de sua relevância teórica e prática, a nomenclatura “ciclo de polícia” tem gerado ambiguidades, especialmente quando comparada ao conceito de “ciclo de políticas públicas”, que se refere às etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais.

Isso, pois, o ciclo de políticas públicas é um modelo amplamente adotado na ciência política e na administração pública, sendo utilizado para descrever o processo contínuo e dinâmico de gestão pública (SECCHI, 2018). A semelhança terminológica entre os dois conceitos tende a gerar certa confusão, especialmente em estudos interdisciplinares que envolvem direito administrativo e políticas públicas.

Em razão de tal potencial sobreposição conceitual, propõe-se aqui uma revisão terminológica do ciclo de polícia administrativa, sugerindo a adoção do termo “estrutura de atuação policial-administrativa”. A nomenclatura sugerida busca destacar o caráter funcional e interdependente das etapas do poder de polícia, ao mesmo tempo em que evita ambiguidades terminológicas. Além disso, sugere-se a reconfiguração das fases tradicionais em quatro agentes distintos: agente normativo, agente autorizador, agente fiscalizador e agente sancionador.

O agente normativo corresponde à etapa de criação de normas gerais que delimitam as

condições para o exercício de atividades pelos particulares. Trata-se, pois, da fase central no estabelecimento de critérios objetivos e coerentes, garantindo previsibilidade na atuação estatal.

O agente autorizador, por sua vez, desempenha a função de controle preventivo, concedendo permissões condicionadas à observância de requisitos legais, enquanto o agente fiscalizador é responsável pelo monitoramento e pela verificação do cumprimento das normas, essencial para identificar possíveis irregularidades e promover ajustes. Finalmente, o agente sancionador aplica penalidades proporcionais às infrações constatadas, assegurando a eficácia do sistema regulatório.

Essa nova nomenclatura e organização das fases não busca desmerecer a contribuição teórica original de Moreira Neto, mas sim adaptá-la às demandas contemporâneas da gestão pública. A complexidade das relações sociais e econômicas exige clareza conceitual e flexibilidade metodológica, especialmente em um cenário de crescente interdisciplinaridade em que a evolução dos instrumentos de regulação administrativa impõe revisões contínuas das teorias clássicas, de modo a alinhá-las às realidades práticas (LIMA, SANTIN, 2021).

Além disso, a proposta reforça a necessidade de uma atuação estatal integrada e coordenada, em que cada agente desempenha seu papel de forma complementar e interdependente. A fragmentação ou a sobreposição de competências entre os agentes pode comprometer a eficiência da atuação administrativa, prejudicando a proteção dos direitos transindividuais. Na época da pandemia Covid 19, pode ser referida a especial limitação patrimonial e de movimentação de pessoas como limitação da liberdade pelo Estado, na linha do poder de polícia, com notícia de desencontros entre órgãos públicos na regulamentação e exigência de restrição popular e econômica (SANTIN, MATTOS, CACHICHI, 2020).

Assim, a estrutura de atuação policial-administrativa busca não apenas aprimorar a compreensão teórica do ciclo de polícia, mas também fornecer subsídios para sua aplicação prática em contextos de alta complexidade.

3 AGÊNCIAS REGULADORAS NO EXERCÍCIO DA TUTELA ADMINISTRATIVA

As agências reguladoras emergem no Brasil no contexto das reformas administrativas dos anos 1990, concebidas como parte de um movimento para modernizar a gestão pública e fortalecer a regulação de setores estratégicos, que anteriormente estavam sob monopólio estatal. Elas foram dotadas de autonomia técnica e decisória, assumem competências normativas, fiscalizatórias e sancionatórias, configurando-se como verdadeiros instrumentos de proteção de interesses transindividuais.

A busca da eficiência determinou a alteração de modelo de Estado, de burocrático para burocrático-gerencial, no qual as agências reguladoras foram institucionalizadas para um papel normativo e regulador, dentro da sistemática de transferência da prestação de serviço público por outrem, diverso da Administração Pública (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2000; SANTIN, 2013).

Inspiradas no modelo norte-americano, tais entidades foram instituídas como autarquias de regime especial, dotadas de autonomia administrativa, financeira e técnica. Seu objetivo principal é regular e fiscalizar atividades econômicas essenciais, delegadas à iniciativa privada, de maneira a assegurar a proteção do interesse público em setores como telecomunicações, energia, transporte e saúde (VILELA, 2020).

O papel central dessas instituições, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), é exercido por meio de normatização técnica, concessão de autorizações, fiscalização de condutas e aplicação de sanções administrativas.

Essa atuação, que reflete a transição do Estado de um modelo interventor para um modelo regulador, é orientada pela tutela administrativa e pelo exercício do poder de polícia, sendo essencial para a proteção de bens jurídicos difusos e coletivos, como a saúde pública, o equilíbrio ambiental e a promoção da concorrência justa (BORGES et al., 2023).

A proteção de interesses transindividuais pela atuação das agências reguladoras se manifesta de forma multifacetada. Na saúde, setor de vigilância sanitária, por exemplo, a ANVISA atua na regulação de medicamentos, vacinas e insumos, assegurando que produtos ofertados no mercado atendam aos requisitos de segurança e eficácia. No setor de energia, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) regula tarifas e a qualidade do fornecimento, protegendo tanto consumidores individuais quanto coletividades inteiras. Em ambos os casos, a atuação das agências está diretamente conectada à garantia de direitos fundamentais e coletivos (COSTA et al., 2021).

As medidas regulatórias implementadas pelas agências desempenham um papel preventivo, antecipando riscos e mitigando danos que poderiam comprometer direitos difusos. Normas técnicas, por exemplo, definem parâmetros para a qualidade de produtos e serviços, enquanto as autorizações administrativas asseguram que atividades econômicas sejam realizadas sob condições que protejam um interesse metaindividual. Ainda, a fiscalização e a aplicação de sanções reforçam esse sistema, garantindo o cumprimento das normas e a responsabilização de agentes que violem direitos difusos e coletivos.

Esse caráter preventivo e regulatório aproxima a atuação administrativa do que

descrevem como perspectiva estrutural: a necessidade de enfrentar disfunções organizacionais de maneira sistêmica e dialógica, de modo a assegurar a eficácia e a legitimidade da tutela de interesses coletivos (MAIA; THIBAU, 2025)

Nesse sentido, há de se destacar que a introdução da Análise de Impacto Regulatório (AIR), prevista na Lei nº 13.848/2019, representa um avanço significativo na governança regulatória. Ao permitir a avaliação de impactos socioeconômicos de normas propostas, a AIR fortalece a transparência e a efetividade das políticas regulatórias, promovendo um alinhamento mais preciso entre as demandas sociais e as ações das agências reguladoras. Essa ferramenta também contribui para mitigar a captura regulatória, fenômeno em que interesses privados se sobrepõem ao interesse público (SAAB; SILVA, 2022).

Apesar dos avanços, as agências reguladoras ainda enfrentam desafios significativos. A falta de uniformidade na aplicação de normas, a sobreposição de competências entre órgãos e a insuficiência de recursos técnicos e financeiros comprometem a eficácia de suas ações. No entanto, esses desafios não diminuem a relevância dessas instituições como instrumentos fundamentais na proteção de bens jurídicos metaindividuais.

No setor de saúde ou de vigilância sanitária, o papel da ANVISA durante a pandemia de COVID-19 exemplificou a importância da atuação regulatória na proteção de interesses difusos. Desde a autorização emergencial de vacinas até a regulação de insumos essenciais, a agência demonstrou como a tutela administrativa pode atuar de maneira célere e técnica para preservar a saúde coletiva, mesmo em cenários de crise (SALINAS et al., 2021). A agência adotou estratégias regulatórias para disponibilizar rapidamente produtos e serviços essenciais para prevenção, diagnóstico e tratamento da doença, evidenciando a necessidade e importância de regulação ágil em situação emergencial (CHAVES; REZENDE, 2025, p. 236-253).

Diante disso, o fortalecimento das agências reguladoras deve ser compreendido como uma estratégia central para a proteção de interesses transindividuais. O alinhamento entre normatização técnica, fiscalização eficiente e sanções proporcionais é indispensável para assegurar que a regulação continue a desempenhar seu papel essencial na promoção da justiça social, da sustentabilidade e da proteção dos bens coletivos *lato sensu*.

A pandemia da COVID-19 trouxe à tona a importância de instituições reguladoras como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) na tutela de direitos transindividuais. Em um cenário de crise global, a atuação da ANVISA não apenas garantiu o acesso da população a insumos e medicamentos essenciais, mas também refletiu a proteção de bens jurídicos difusos, como a saúde pública.

Desde os primeiros indícios da pandemia, a ANVISA desempenhou um papel

estratégico na normatização, fiscalização e coordenação de ações voltadas à contenção do vírus. Sua capacidade de resposta rápida permitiu a implementação de medidas emergenciais, como a liberação de vacinas, medicamentos e equipamentos médicos essenciais, que são diretamente vinculados à proteção da saúde coletiva.

Essas ações, amparadas por resoluções específicas, garantiram que o Brasil tivesse acesso a ferramentas indispensáveis para o enfrentamento da crise (SALINAS et al., 2021). Um exemplo emblemático foi a autorização para o uso emergencial de vacinas, que refletiu a atuação normativa e técnica da agência.

A autorização emergencial, respaldada pela Resolução nº 444/2020, envolveu a análise rigorosa de dados de eficácia e segurança, priorizando o interesse coletivo à saúde sobre interesses econômicos ou individuais. Esse processo demonstra como a ANVISA equilibrou a necessidade de celeridade com o compromisso de preservar a integridade científica e a confiança pública (GUERRA et al., 2020).

A fiscalização de insumos e equipamentos médicos também exemplifica o papel da ANVISA na proteção de interesses transindividuais. A escassez de ventiladores pulmonares e máscaras, essenciais no combate à pandemia, levou a agência a flexibilizar exigências regulatórias.

Por meio da Resolução nº 356/2020 foi permitida a comercialização de produtos com condições mínimas de qualidade em situações excepcionais. Embora tal flexibilização fosse um desvio temporário das normas rígidas usuais, ela foi essencial para assegurar a proteção da coletividade em um momento crítico (ANVISA, 2020).

Ainda, a ANVISA assumiu a responsabilidade de monitorar fronteiras, portos e aeroportos para controlar a disseminação do vírus. O controle sanitário, uma de suas atribuições regulares, foi intensificado durante a pandemia, representando uma barreira crucial para a mitigação de novos casos importados.

Essas medidas reiteram como a agência protege interesses difusos, ao evitar que comportamentos individuais resultem em riscos amplificados a um certo grupo de indivíduos (CRODA; GARCIA, 2020).

A atuação da ANVISA também evidenciou a importância da cooperação internacional na proteção de interesses transindividuais. Em diálogo com autoridades sanitárias estrangeiras e organismos multilaterais, a agência utilizou dados de outras jurisdições para embasar decisões críticas, como a validação de vacinas desenvolvidas em tempo recorde.

A flexibilização de exigências regulatórias e a ausência de consultas públicas em algumas medidas levantaram questionamentos sobre os limites do poder normativo em

situações emergenciais. Esses aspectos reforçam a necessidade de aperfeiçoar a governança regulatória, especialmente em cenários de alta pressão, para equilibrar agilidade e transparência sem comprometer a proteção do interesse coletivo (GUERRA et al., 2020).

A partir de tal análise, é evidente, portanto, que a atuação da ANVISA durante a pandemia destacou-se como um exemplo de proteção integrada e eficiente de interesses transindividuais. Suas ações normativas e fiscalizatórias demonstraram a capacidade da tutela administrativa de responder rapidamente a crises sanitárias, preservando bens jurídicos de natureza coletiva e garantindo a promoção da saúde pública como um valor essencial em tempos de crise.

O caso da ANVISA, portanto, reforça a centralidade das agências reguladoras na proteção de interesses transindividuais, bem como a necessidade de fortalecer suas estruturas e ampliar sua capacidade técnica para enfrentar desafios futuros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese seja a tutela administrativa amplamente reconhecida em outras áreas do direito, seu papel na proteção de interesses transindividuais permanece pouco explorado na doutrina. Assim, o artigo buscou evidenciar que, ao atuar de maneira preventiva e repressiva, a Administração Pública, notadamente por meio das agências reguladoras, desempenha um papel essencial na salvaguarda de interesses transindividuais, oferecendo respostas céleres, eficazes e altamente qualificadas a interesses coletivos *lato sensu*.

Por meio da articulação entre normatização, fiscalização e sanção, a tutela administrativa atua de forma técnica e especializada, preservando direitos difusos e coletivos em diversos contextos, especialmente nos cenários de maior complexidade e urgência, como crises sanitárias, explorada no presente artigo.

A forte atuação da ANVISA durante a pandemia de COVID-19 exemplificou, de forma concreta, a importância da tutela administrativa na proteção de direitos transindividuais. A agência, ao combinar celeridade com rigor técnico, garantiu a saúde coletiva em um momento crítico, demonstrando a capacidade das agências reguladoras de atuarem como protetoras de interesses coletivos em contextos de alta pressão.

A experiência reforça, portanto, a importância de consolidar estruturas regulatórias resilientes e capazes de responder às demandas coletivas de maneira eficiente.

Apesar dos avanços, é evidente que a tutela administrativa ainda enfrenta desafios que limitam sua plena efetividade. A necessidade de maior integração entre os agentes envolvidos,

o fortalecimento da autonomia técnica e financeira das agências reguladoras e a ampliação de mecanismos de transparência e *accountability* são fatores essenciais para aprimorar a proteção de interesses transindividuais. Tais aspectos não apenas fortalecem a atuação estatal, mas também garantem que as respostas administrativas sejam alinhadas às demandas da sociedade, em especial aos interesses metaindividuais.

Conclui-se, portanto, que a tutela administrativa é um instrumento robusto e eficaz para a proteção de interesses transindividuais, mas cujo potencial ainda é pouco discutido. A escassa atenção dada a essa modalidade de proteção na doutrina reforça a necessidade de promover seu reconhecimento como um pilar fundamental na defesa de bens jurídicos transindividuais, com a promoção de um modelo regulatório mais eficiente, transparente e voltado à realização da justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução RDC nº 356, de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre os requisitos para a fabricação, importação e aquisição de dispositivos médicos identificados como prioritários para uso em serviços de saúde em decorrência da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/RES/res-356-20-ms-anvisa.htm. Acesso em 15 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em 15 abr. 2026.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995**. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 20 abr. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, 2000, p. 7-26. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros; BAPTISTA, Izabella Barbarini; TARELHO, Thais Araujo Rato; BERMANN, Célio. **Análise da nova lei das Agências Reguladoras no Brasil**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n.

85, p. 185–216, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.1461. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1461>. Acesso em 20 abr. 2026.

CHAVES, Flavia Maciel; REZENDE, Gabriel. **Regulação Sanitária no Brasil: Uma Análise da Atuação da Vigilância Sanitária na Pandemia da COVID-19**. Mosaico, Vassouras/RJ, v. 16, n. 2, p. 236-253, jun./ago 2025. Disponível em: <https://editora.univassouras.edu.br/index.php/RM/article/view/5273/3071>. Acesso em 15 mai. 2026.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; GOMES, Lucas Thevenard. **As agências reguladoras em resposta à crise da COVID-19**. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 874–897, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/cXjcx6hgZ4r5XN3t6rd7SSJ/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 20 abr. 2026.

JORDÃO, Eduardo; TOLEDO CABRAL JR., Renato; BRUMATI, Luiza. **O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais**. Revista de Investigações Constitucionais, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 549–600, 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i2.68568. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/68568>. Acesso em 20 abr. 2026.

LEONEL, Ricardo. **Manual do processo coletivo**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

LIMA, Thadeu A. Goes de; SANTIN, Valter F. **Tutela dos interesses difusos e coletivos mediante o poder de polícia da administração pública**. Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB), Lisboa, a. 7, n. 3, 2021, p. 1429-1466. Disponível em: www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/3/2021_03_1429_1466.pdf. Acesso em 20 abr. 2026.

MAIA, Frederico Pereira; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. **Do processo coletivo estrutural: entre as doutrinas estadunidense e brasileira**. Aracê, [S. l.], v. 7, n. 5, p. 26180–26209, 2025. DOI: [10.56238/arev7n5-300](https://doi.org/10.56238/arev7n5-300). Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5264>. Acesso em 05 abr. 2026.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 7. ed., São Paulo: RT, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio, cultura e patrimônio público**. 34. ed., São Paulo: JusPodivm, 2024.

ROSA, Murilo Pedro; LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A inteligência artificial como mecanismo de celeridade e justiça nas ações coletivas no Brasil: uma nova perspectiva jurídico-tecnológica**. Aracê, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 10279–10296, 2024. DOI: [10.56238/arev6n3-354](https://doi.org/10.56238/arev6n3-354). Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/1750>. Acesso em 05 abr. 2026.

SAAB, Flavio; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. **Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil?** Revista de Administração Pública, v. 56, n. 4, p. 529–549, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3RtdtdtZrVhV7dFQsR5s3rch/?lang=pt#>. Acesso em 05 abr.

2026.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; PARENTE, Ana Tereza Marques. **A produção normativa das agências reguladoras: limites para eventual controle da atuação regulatória da Anvisa em resposta à Covid-19.** Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 55-83, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p55. Acesso em 5 mai. 2026.

SANTIN, Valter F. **Controle judicial da segurança pública:** eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013

SANTIN, Valter F.; MATTOS, Diogo C. de; CACHICHI, Rogério Cangussu D. **Limitação da liberdade pelo estado para controle da pandemia Covid-19.** Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, [S. l.], n. 8, p. 191–215, 2012. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2259>. Acesso em: 10 mai. 2026.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016. Resenha de: CLEMENTE, Augusto Junior. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 26, p. 313-322, maio-ago. 2018. DOI: 10.1590/0103-335220182608. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/tBHF7JVDDLJwCLtD6sxKx9k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 02 mai. 2026.

VILELA, Danilo Vieira. **A nova lei geral para as agências reguladoras no Brasil - Lei nº 13.848/2019.** Revista do Direito Público, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 91–115, 2020. DOI: 10.5433/1980-511X.2020v15n2p91. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/35996>. Acesso em 5 mai. 2026.

ZAVASCKI, Teori. **Processo coletivo.** 5. ed., São Paulo: RT, 2011.