

Quando a agência muda de ideia: o dever de coerência também vale para o regulador? *When the agency changes its mind: does the duty of consistency also apply to the regulator?*

Ananda Oliveira dos Santos¹

v. 14/ n. 2 (2026)
Abril/Junho

Aceito para publicação em 16/05/2026.

¹Procuradora Federal na Advocacia Geral da União, Brasília, Distrito Federal, Mestranda em Direito da Regulação pela FGV/RJ, Pós-Graduada em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC/Minas e Pós-Graduada em Direito e Advocacia Pública pela UERJ. ORCID: 0009-0006-1829-0757. E-mail: anandaods@yahoo.com.br.

RESUMO: O artigo examina a existência de um dever de coerência aplicável às agências reguladoras brasileiras quando elas promovem mudanças interpretativas sobre o alcance de suas competências ou sobre o conteúdo de normas regulatórias. O estudo parte do debate norte-americano reacendido após o julgamento de *Loper Bright v. Raimondo* e do fenômeno conhecido como *regulatory flip-flop*. Utiliza-se metodologia de pesquisa bibliográfica e análise normativa para investigar se a experiência brasileira já dispõe de fundamentos jurídicos capazes de exigir estabilidade e coerência decisória do Estado-Regulador. Conclui-se que, embora a evolução regulatória seja legítima e necessária, alterações de entendimento devem observar deveres procedimentais de fundamentação, transparência e diálogo institucional, em respeito à segurança jurídica e à proteção da confiança dos administrados.

Palavras-chave: agências reguladoras; segurança jurídica; proteção da confiança; coerência regulatória; *regulatory flip-flop*.

ABSTRACT: This article examines the existence of a duty of coherence applicable to Brazilian regulatory agencies when they promote interpretative changes on the scope of their competences or on the content of regulatory rules. The study is based on the North American debate reignited after the judgment of *Loper Bright v. Raimondo* and the phenomenon known as *regulatory flip-flop*. The methodology of bibliographic research and normative analysis is used to investigate whether the Brazilian experience already has legal foundations capable of demanding stability and decisional coherence from the Regulatory State. It is concluded that, although the regulatory evolution is legitimate and necessary, changes in understanding must observe procedural duties of reasoning, transparency and institutional dialogue, in respect of legal certainty and the protection of the confidence of the administered.

Keywords: regulatory agencies; legal certainty; protection of trust; regulatory coherence; *regulatory flip-flop*.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A estabilidade das instituições regulatórias constitui elemento indispensável para a consolidação de ambientes econômicos previsíveis. Em setores caracterizados por elevados investimentos, contratos de longa duração e intensa dependência de decisões administrativas, a previsibilidade das escolhas regulatórias assume papel central para a redução de custos e para a preservação da confiança dos agentes econômicos.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

Entretanto, a realidade regulatória demonstra que mudanças de entendimento são inevitáveis. Novas tecnologias, transformações econômicas, avanços científicos e alterações sociais frequentemente exigem que o regulador reavalie posições anteriormente adotadas.

O problema não reside propriamente na mudança. O verdadeiro desafio consiste em definir quais limites jurídicos devem orientar a revisão de entendimentos administrativos e quais deveres procedimentais devem acompanhar esse processo.

O debate ganhou renovada relevância após o julgamento do caso *Loper Bright v. Raimondo*, pela Suprema Corte dos Estados Unidos, que promoveu profunda alteração na relação entre Poder Judiciário e agências administrativas. A discussão reacendeu reflexões acerca da legitimidade das mudanças interpretativas promovidas por órgãos reguladores e dos mecanismos necessários para controlar oscilações institucionais excessivas.

Nesse contexto, o presente artigo busca analisar se existe, no ordenamento jurídico brasileiro, um dever de coerência regulatória semelhante àquele exigido dos tribunais pelo Código de Processo Civil de 2015.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise normativa. Foram examinadas referências doutrinárias sobre direito regulatório, segurança jurídica, proteção da confiança legítima e teoria dos precedentes, bem como a legislação brasileira relacionada à atuação das agências reguladoras.

Também foram considerados elementos do debate norte-americano acerca do fenômeno denominado *regulatory flip-flop*, especialmente após a superação da doutrina *Chevron* pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

3 O FENÔMENO DOS REGULATORY FLIP-FLOPS

A literatura norte-americana utiliza a expressão *regulatory flip-flop* para designar situações em que uma agência independente ou outros órgãos estatais modificam substancialmente sua interpretação sobre determinada norma ou política regulatória a respeito de um juízo institucional.

Essas mudanças podem decorrer de alterações na composição dos órgãos decisórios, de transformações políticas, de novos dados técnicos ou de diferentes compreensões acerca dos objetivos regulatórios perseguidos.

Embora o fenômeno seja frequentemente associado ao contexto norte-americano, situações semelhantes também podem ser observadas no Brasil. As mudanças abruptas de orientação regulatória podem afetar expectativas legítimas construídas ao longo do tempo por concessionárias, investidores e usuários dos serviços públicos.

A relevância econômica dessas alterações é evidente, pois os setores regulados estruturam investimentos de longo prazo com base em expectativas acerca da atuação futura do regulador. Quando tais expectativas são frustradas, sem justificativa adequada, surgem riscos de insegurança jurídica e de redução da confiança institucional.

4 O DEBATE APÓS LOPER BRIGHT

Durante décadas, a doutrina Chevron exerceu papel central no direito administrativo norte-americano. O entendimento consolidado permitia que as agências independentes recebessem deferência judicial quando interpretassem normas ambíguas de maneira razoável.

O julgamento de Loper Bright promoveu significativa alteração nesse paradigma. Ao restringir a deferência automática anteriormente concedida às agências, a Suprema Corte reforçou o papel do Poder Judiciário na interpretação das leis.

Embora o debate possua peculiaridades próprias do sistema jurídico norte-americano, ele oferece importantes reflexões para outros ordenamentos. A principal delas refere-se à necessidade de justificar adequadamente mudanças interpretativas promovidas por órgãos reguladores.

Quanto maior a autonomia conferida às agências, maior parece ser a necessidade de mecanismos que assegurem transparência e coerência na tomada de decisões.

5 COERÊNCIA, SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

No Brasil, a segurança jurídica ocupa posição central na estrutura do Estado de Direito. A previsibilidade das decisões administrativas constitui pressuposto para a estabilidade das relações jurídicas e econômicas.

A Lei nº 9.784/1999 incorpora essa preocupação ao consagrar princípios relacionados à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima. Tais valores não impedem mudanças administrativas, mas exigem que elas sejam conduzidas de forma responsável.

A proteção da confiança não assegura a imutabilidade das decisões estatais. O que ela exige é que mudanças relevantes sejam acompanhadas de justificativas adequadas, permitindo que os

administrados compreendam as razões da alteração e adaptem suas condutas ao novo cenário regulatório.

Nesse sentido, a coerência regulatória funciona como instrumento de legitimação da atividade administrativa. Ela não elimina a possibilidade de evolução normativa, mas impõe que a transição entre entendimentos seja racionalmente explicada.

6 A ANALOGIA COM O SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS

O Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu expressamente que os tribunais devem manter sua jurisprudência estável, íntegra e coerente.

A positivação desse dever decorre do reconhecimento de que mudanças interpretativas produzem impactos relevantes sobre os jurisdicionados. Por essa razão, técnicas como *distinguishing*, *overriding* e *overruling* passaram a exigir fundamentação específica.

O raciocínio pode ser parcialmente transportado para o ambiente regulatório. Embora agências reguladoras não exerçam função jurisdicional, elas desempenham importante atividade interpretativa e normativa, produzindo efeitos concretos sobre a economia e sobre a sociedade.

Se o ordenamento exige coerência dos tribunais em razão dos impactos de suas decisões, parece razoável discutir a existência de exigência semelhante para instituições regulatórias cujas decisões também moldam expectativas legítimas e direcionam investimentos de longo prazo.

7 DEVERES PROCEDIMENTAIS DE COERÊNCIA REGULATÓRIA

O reconhecimento de um dever de coerência regulatória não significa engessamento institucional.

Ao contrário, a evolução regulatória é frequentemente indispensável para acompanhar transformações tecnológicas e econômicas. O ponto central consiste em assegurar que mudanças ocorram mediante processos transparentes e adequadamente motivados.

Nesse contexto, as consultas públicas, as análises de impacto regulatório e a participação social desempenham papel fundamental. Esses instrumentos permitem que a sociedade compreenda os motivos da alteração e ofereça contribuições ao processo decisório.

Além disso, a motivação reforçada pode funcionar como mecanismo de autocontenção institucional, reduzindo o risco de mudanças impulsivas ou excessivamente influenciadas por circunstâncias políticas transitórias.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno dos *regulatory flip-flops* revela tensão permanente entre estabilidade e adaptação regulatória. De um lado, as agências precisam preservar flexibilidade suficiente para responder a novas demandas sociais e econômicas. De outro, não podem ignorar os impactos produzidos por mudanças abruptas de entendimento.

O ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de fundamentos normativos capazes de sustentar a construção de um dever de coerência regulatória, especialmente por meio dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

A experiência do sistema de precedentes judiciais oferece referência útil para esse debate. Assim como os tribunais devem justificar adequadamente revisões jurisprudenciais, as agências reguladoras também podem ser chamadas a demonstrar, de forma transparente e consistente, as razões que justificam o abandono de posições institucionais anteriormente adotadas.

O dever de coerência regulatória não impede a evolução normativa. Ao contrário, contribui para que ela ocorra de forma mais legítima, previsível e compatível com os valores do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

BAUM, Aaron. **How Much of the Regulatory State is Safe Post–Loper Bright?** Harvard Law Review Blog, Cambridge, MA, 20 dez. 2024. Disponível em: <

<https://harvardlawreview.org/blog/2024/12/how-much-of-the-regulatory-state-is-safe-post-loper-bright/>>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília: Senado Federal, 1999.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília: Senado Federal, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de processo civil. Brasília: Senado Federal, 2015.

ESTADOS UNIDOS. **Supreme Court. Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce, et al.; Relentless, Inc., et al. v. Department of Commerce, et al.** Nos. 22–451 e 22–1219. Decisão de 28 jun. 2024. United States Reports, v. 603, U.S. ____ (2024). Washington, D.C.: Supreme Court of the United States, 2024.

LYNCH, Brizuela v. In *Chevron USA Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, **the Supreme Court held that an agency's interpretation of a statute it administers should prevail if the statute is ambiguous and the agency's interpretation is reasonable**. 2 In *National Cable & Telecom*.