

DA DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA AO CONTROLE JURISDICIONAL CALIBRADO

FROM ADMINISTRATIVE DEFERENCE TO CALIBRATED JUDICIAL REVIEW

Ciências Sociais Aplicadas • 13/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781232845](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781232845)

Sergio Antonio de Jesus Cataldo¹

RESUMO

O artigo examina a intensidade do controle jurisdicional incidente sobre decisões administrativas tomadas em ambientes de elevada complexidade técnica e institucional. A questão de fundo não está em admitir ou negar o controle judicial da Administração, mas em definir até que ponto ele pode avançar sem transformar o juiz em gestor público, regulador ou especialista técnico substituto. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, e dialoga com o Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, a Doutrina Chevron, o julgamento *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, a arbitragem internacional, os *dispute boards*, as agências reguladoras e a individualização da produção no setor de petróleo e gás. Sustenta-se que a jurisdição administrativa deve proteger a juridicidade, os direitos subjetivos e os interesses legítimos, preservando, ao mesmo tempo, a margem decisória legitimamente atribuída à Administração quando presentes competência, motivação, proporcionalidade, transparência e base técnica consistente. Conclui-se que o controle jurisdicional deve operar em níveis. Ele se intensifica diante de ilegalidade, arbitrariedade, deficiência de motivação, erro relevante na consideração dos fatos ou violação de direitos. Em sentido oposto, tende a ser mais contido quando a decisão administrativa resulta de procedimento regular, saber técnico especializado e fundamentação verificável.

Palavras-chave: Controle jurisdicional; Administração Pública; Deferência administrativa; Agências reguladoras; Individualização da produção.

ABSTRACT

This article examines the intensity of judicial review over administrative decisions adopted in highly technical and

institutionally complex settings. The core issue is not whether courts may review public administration, but how far such review may go without turning judges into public managers, regulators, or substitute technical experts. The research adopts a qualitative, bibliographical and documentary approach, engaging with the Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction, the Chevron doctrine, *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, international arbitration, dispute boards, regulatory agencies, and production unitization in the oil and gas sector. It argues that administrative jurisdiction must safeguard legality, subjective rights and legitimate interests, while preserving the lawful decision-making space of public administration where competence, reasoning, proportionality, transparency and technical grounding are present. The article concludes that judicial review should operate by degrees. It becomes stronger in cases of illegality, arbitrariness, insufficient reasoning, relevant factual error or violation of rights. Conversely, it should be more restrained when the administrative decision follows a regular procedure, relies on specialized knowledge and is supported by verifiable reasons.

Keywords: Judicial review; Public administration; Administrative deference; Regulatory agencies; Production unitization.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a intensidade do controle jurisdicional das decisões administrativas nasce de uma tensão conhecida, mas cada vez mais difícil de administrar. A Administração Pública precisa decidir com rapidez, continuidade e domínio técnico em setores que se tornaram altamente especializados. Ao mesmo tempo, nenhuma dessas decisões pode ficar fora do alcance do Direito quando

comprometer a legalidade, os direitos fundamentais, a proporcionalidade ou a finalidade pública.

Não se trata, portanto, de discutir se o juiz pode controlar a Administração. Essa possibilidade integra a própria ideia de Estado de Direito. A pergunta mais importante é outra: até onde o juiz pode chegar sem substituir indevidamente a autoridade administrativa em escolhas técnicas, regulatórias, discricionárias ou operacionais?

A hipótese deste trabalho é a de que a resposta passa por uma calibragem da intensidade do controle. Um controle judicial demasiadamente frágil corre o risco de tolerar decisões arbitrárias ou mal fundamentadas. Um controle excessivamente expansivo, por sua vez, pode deslocar para o Judiciário funções que exigem capacidade técnica, continuidade decisória e responsabilidade institucional próprias da Administração.

O objetivo geral consiste em analisar a intensidade adequada do controle judicial das decisões administrativas, especialmente nos contextos em que a técnica e a discricionariedade aparecem de modo mais acentuado. Como objetivos específicos, examinam-se o Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, a Doutrina Chevron, o julgamento *Loper Bright*, a arbitragem internacional, os *dispute boards*, as agências reguladoras e a individualização da produção no setor de petróleo e gás.

A justificativa do estudo está na crescente tecnicidade da atuação administrativa. Energia, infraestrutura, telecomunicações, saúde, meio ambiente e petróleo e gás são exemplos de campos nos quais decisões públicas dependem de dados especializados, projeções econômicas, avaliações de risco e escolhas regulatórias complexas.

Nesses ambientes, o controle judicial precisa proteger direitos e corrigir ilegalidades, mas sem ignorar a expertise institucional acumulada pela Administração.

A expressão controle jurisdicional calibrado, utilizada neste trabalho, parte da percepção de que o problema não está na existência do controle, mas na sua medida. Em termos práticos, controlar não é sempre substituir, assim como deferir não é sempre abdicar. A calibragem indica justamente esse ponto intermediário: o juiz examina a juridicidade da decisão administrativa com seriedade, mas reconhece que certas escolhas públicas dependem de informações, riscos e responsabilidades que se encontram primariamente na esfera da Administração.

Essa preocupação ganha relevo porque a Administração contemporânea já não atua apenas por atos simples, repetitivos e facilmente reconduzíveis a comandos legais fechados. Em muitos casos, ela decide a partir de cenários incompletos, dados técnicos variáveis, projeções econômicas e avaliações de impacto. Por isso, a revisão judicial precisa ser suficientemente forte para impedir arbitrariedades, mas também suficientemente cuidadosa para não transformar incertezas técnicas legítimas em ilegalidades fabricadas pelo próprio controle.

O artigo está organizado em cinco partes. Após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico. Em seguida, descreve-se a metodologia adotada. Na sequência, desenvolvem-se os resultados e a discussão, incluindo uma proposta de modelo lógico de calibragem. Ao final, são reunidas as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO OU REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Jurisdição Administrativa, Legalidade e Tutela Efetiva

O Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa oferece um ponto de partida relevante para compreender o papel contemporâneo do controle judicial da Administração. A leitura de Sommermann evidencia que a jurisdição administrativa cumpre dupla função: de um lado, protege direitos subjetivos e interesses legítimos dos administrados; de outro, contribui para o controle objetivo da legalidade administrativa (Sommermann, 2022).

Essa dupla dimensão evita leituras empobrecidas do processo administrativo judicial. Se a jurisdição fosse vista apenas como proteção individual, perder-se-ia sua função de preservação da juridicidade. Se, ao contrário, fosse convertida em supervisão ampla e permanente da Administração, o juiz passaria a ocupar um espaço que não lhe pertence institucionalmente.

Por isso, a jurisdição administrativa deve ser compreendida como instrumento de tutela efetiva da ordem jurídica, e não como intervenção episódica em atos isolados. Essa tutela, contudo, não elimina os limites próprios da atividade jurisdicional, sobretudo quando a decisão administrativa envolver planejamento, avaliação técnica ou escolha entre alternativas igualmente lícitas.

A ideia de tutela efetiva, nesse cenário, não pode ser reduzida à simples possibilidade formal de acesso ao juiz. Ela exige que a jurisdição seja capaz de oferecer uma resposta útil, tempestiva e adequada ao tipo de lesão apresentada. Ao mesmo tempo, essa resposta deve respeitar a natureza do conflito. Há litígios administrativos em que o problema é essencialmente jurídico, como a violação direta de competência ou de procedimento. Em outros, a

juridicidade aparece entrelaçada a avaliações técnicas, econômicas ou regulatórias, exigindo do juiz maior prudência metodológica.

O Código Modelo Euro-Americano, ao articular proteção de direitos e controle da legalidade, contribui para afastar dois extremos. O primeiro seria uma jurisdição excessivamente limitada, incapaz de alcançar a substância da decisão administrativa. O segundo seria uma jurisdição expansiva a ponto de assumir a direção ordinária da Administração. A virtude do modelo está em reconhecer que o juiz deve controlar a Administração, mas não governar em seu lugar (Sommermann, 2022).

2.2. Pretensões do Demandante e Ampliação da Tutela Jurisdicional

A análise das pretensões do demandante, desenvolvida por Custos, demonstra que a jurisdição administrativa atual não se limita à anulação de atos ilegais. A depender da lesão ou da ameaça apresentada, o demandante pode formular pretensões anulatórias, condenatórias, declaratórias e preventivas (Custos, 2022).

Com isso, a decisão judicial deixa de ter papel meramente negativo. O juiz pode anular atos, declarar situações jurídicas, impor obrigações de fazer ou de não fazer, determinar pagamentos e restaurar posições jurídicas indevidamente afetadas. A tutela jurisdicional torna-se, assim, mais adequada às formas concretas de atuação administrativa.

Essa ampliação, porém, não autoriza o redesenho judicial livre de políticas públicas. A decisão deve permanecer vinculada ao pedido, à ilegalidade demonstrada e aos limites da função jurisdicional. A

ampliação dos instrumentos de tutela não equivale à transferência da função administrativa para o Judiciário.

2.3. Alcance do Controle da Legalidade

Pellissier contribui para o tema ao afastar uma visão estritamente formal da legalidade. O controle judicial não se esgota na competência, na forma e no procedimento. Também alcança o conteúdo da decisão, a consideração adequada dos fatos, a qualificação jurídica, a finalidade pública, a proporcionalidade e a ausência de abuso ou desvio de poder (Pellissier, 2022).

Esse ponto é decisivo para a proposta deste artigo. Uma decisão administrativa pode ser regular em sua aparência externa e, ainda assim, inválida em seu conteúdo. Pode ter sido praticada pela autoridade competente, mas com motivação deficiente; pode ter seguido o rito formal, mas ignorado fatos relevantes; ou pode aplicar a norma de maneira desproporcional.

Controlar a juridicidade interna do ato, entretanto, não significa substituir a escolha administrativa. Quando houver mais de uma solução juridicamente possível, tecnicamente fundamentada e proporcional, a escolha deve permanecer no espaço decisório da Administração.

O alcance do controle da legalidade também permite distinguir entre erro jurídico, erro técnico e divergência legítima de avaliação. O erro jurídico ocorre quando a Administração atua contra a norma, aplica critério incompatível com o ordenamento ou desconsidera garantia procedimental. O erro técnico, por sua vez, aparece quando a decisão se apoia em premissa fática ou científica manifestamente inadequada. Já a divergência legítima de avaliação existe quando

diferentes soluções são defensáveis, e a Administração escolhe uma delas com base em motivação coerente e verificável.

Essa distinção é essencial para evitar que o controle judicial trate toda discordância como ilegalidade. Em setores complexos, a discordância técnica é natural. O problema jurídico surge quando a Administração não explica suas escolhas, seleciona dados de modo arbitrário, ignora informações relevantes ou utiliza a técnica apenas como aparência de autoridade. Assim, o controle substancial da legalidade não é uma autorização para o juiz preferir outra política pública, mas para verificar se a decisão administrativa se mantém dentro de uma racionalidade juridicamente aceitável (Pellissier, 2022).

2.4. Discricionariedade Administrativa e Deferência Condicionada

A discricionariedade administrativa não é uma área imune ao controle jurisdicional. Como observa Ziller, ela corresponde a uma margem de escolha conferida pela lei, mas exercida dentro de limites jurídicos, entre eles finalidade, proporcionalidade, igualdade, boa-fé, proteção da confiança legítima e vedação da arbitrariedade (Ziller, 2022).

Nesse campo, a pergunta judicial não deve ser se o magistrado teria decidido de forma diferente. A questão adequada é saber se a Administração podia, juridicamente, decidir como decidiu. Caso a resposta seja positiva, a decisão deve ser preservada, ainda que o juiz preferisse outra solução. Caso seja negativa, o controle deve ganhar intensidade.

Daí resulta a ideia de deferência condicionada. A Administração merece maior respeito judicial quando atua com competência,

motivação, transparência, proporcionalidade e apoio técnico. Perde essa deferência quando decide de modo opaco, contraditório, arbitrário, desproporcional ou desconectado da finalidade legal.

A deferência condicionada pode ser compreendida como uma deferência conquistada pela decisão administrativa, e não presumida de modo abstrato em favor da Administração. O ponto decisivo é a qualidade do processo decisório. Uma decisão precedida de estudo técnico, participação adequada dos interessados, enfrentamento dos argumentos relevantes e motivação transparente tende a merecer maior contenção judicial. Já uma decisão lacônica, contraditória ou incapaz de demonstrar a relação entre fatos, norma e consequência jurídica perde legitimidade institucional.

Essa forma de deferência não diminui o papel do Judiciário. Ao contrário, torna o controle mais sofisticado. Em vez de substituir a Administração sempre que houver complexidade, o juiz passa a perguntar se aquela complexidade foi administrada de maneira responsável. A deferência, portanto, não decorre apenas da especialização do órgão administrativo, mas da demonstração pública de que essa especialização foi efetivamente utilizada para cumprir a finalidade legal.

Nessa perspectiva, a discricionariedade não deve ser vista como uma zona de liberdade absoluta, mas como uma margem juridicamente orientada. A Administração pode escolher, mas precisa explicar por que escolheu. Pode ponderar interesses, mas deve revelar os critérios dessa ponderação. Pode adotar soluções técnicas, mas precisa permitir que elas sejam compreendidas e controladas. É nesse ponto que a motivação se transforma em ponte

entre a expertise administrativa e a legitimidade jurisdicional (Ziller, 2022).

2.5. Chevron, Loper Bright e a Evolução da Deferência Judicial

Na experiência norte-americana, a Doutrina Chevron representou o momento clássico de deferência às agências administrativas. Em *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, a Suprema Corte dos Estados Unidos consolidou a orientação segundo a qual, diante de lei ambígua e interpretação administrativa razoável, o tribunal deveria deferir à agência (Estados Unidos, 1984).

Essa lógica se apoiava na expertise técnica das agências, em sua experiência regulatória e em sua posição institucional para lidar com problemas complexos. O juiz continuava a controlar a legalidade, mas reduzia a intensidade da intervenção quando a interpretação administrativa se mostrava razoável no interior de uma ambiguidade normativa.

O julgamento *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, decidido em 2024, alterou esse equilíbrio. A Suprema Corte afastou a deferência obrigatória de Chevron e afirmou que cabe aos tribunais interpretar a lei de modo independente, mesmo quando o texto legal for ambíguo (Estados Unidos, 2024). A interpretação da agência não desaparece do debate, mas passa a atuar como argumento persuasivo, e não como comando vinculante para o juiz.

A Doutrina Chevron representava uma solução institucionalmente pragmática para um problema recorrente: leis ambíguas em setores regulados. Quando o Congresso utiliza conceitos abertos ou deixa lacunas normativas, a agência frequentemente precisa transformar

diretrizes gerais em critérios operacionais. Chevron reconhecia que, nesse espaço, a agência poderia ter melhores condições para interpretar a lei em diálogo com a prática regulatória e com os dados do setor (Estados Unidos, 1984).

A crítica a Chevron, por outro lado, sempre esteve ligada ao risco de transferência excessiva do poder de interpretar a lei para a Administração. Scalia, embora tenha defendido a deferência em determinados contextos, também via nela uma forma de disciplinar a atuação judicial e evitar escolhas casuísticas. Sunstein, ao tratar do chamado Chevron step zero, demonstrou que a própria aplicação da deferência pressupõe uma pergunta anterior: saber se o caso é, de fato, um caso no qual a deferência deve incidir (Scalia, 1989; Sunstein, 2006).

Com *Loper Bright*, a Suprema Corte norte-americana deslocou o eixo do debate. A agência continua podendo contribuir com sua experiência, especialmente quando sua interpretação for técnica, consistente e historicamente estável. Contudo, essa interpretação deixa de vincular o juiz apenas porque a lei é ambígua. A ambiguidade normativa, nesse novo cenário, não basta para justificar deferência automática (Estados Unidos, 2024).

A utilidade comparativa desses precedentes para o Direito brasileiro não está em importar mecanicamente a solução norte-americana. O principal ganho está em perceber que a deferência é um problema de desenho institucional. A pergunta relevante é saber quem deve decidir, com quais informações, por qual procedimento e sob qual forma de controle. Essa pergunta interessa diretamente a setores regulados brasileiros, nos quais a tensão entre expertise

administrativa e tutela jurisdicional aparece de forma cada vez mais intensa.

2.6. Arbitragem Internacional, Dispute Boards e Decisões Técnicas

A arbitragem internacional acrescenta uma variável importante à discussão. A sentença arbitral internacional não é uma decisão administrativa típica, mas resulta de convenção arbitral, procedimento próprio e regime específico de reconhecimento e execução, especialmente à luz da Convenção de Nova York de 1958 e da Lei Modelo da UNCITRAL (UNCITRAL, 1958; UNCITRAL, 2006).

Nesse contexto, o controle judicial não deve funcionar como recurso sobre o mérito da sentença arbitral. O juiz não reexamina ordinariamente provas, não refaz a interpretação contratual e não substitui a conclusão dos árbitros. Sua atuação concentra-se em vícios estruturais, como validade da convenção arbitral, competência do tribunal, contraditório, imparcialidade, arbitrabilidade, ordem pública, reconhecimento e execução (Born, 2021; Carmona, 2009).

Os dispute boards, por sua vez, especialmente quando vinculados a Comitês Operacionais em contratos complexos de infraestrutura, energia, petróleo e gás, aproximam a solução da controvérsia do momento em que ela surge. Ao combinar especialidade técnica e resposta rápida, esses mecanismos reduzem custos de transação, evitam paralisações e diminuem a tendência à judicialização (FIDIC, 2017).

Na arbitragem internacional, a contenção judicial tem fundamento na autonomia das partes e na estrutura própria do procedimento arbitral. Ao escolherem a arbitragem, as partes afastam a solução

ordinária pelo juiz estatal e confiam a controvérsia a árbitros normalmente escolhidos por sua experiência jurídica, técnica ou setorial. Por isso, admitir revisão ampla do mérito pelo Judiciário enfraqueceria a própria razão de ser da arbitragem e comprometeria sua utilidade prática (Born, 2021).

Esse controle restrito, todavia, não significa ausência de juridicidade. A Convenção de Nova York e a Lei Modelo da UNCITRAL preservam hipóteses de recusa de reconhecimento e execução quando há vícios graves, como invalidade da convenção arbitral, violação ao contraditório, extrapolação da competência arbitral ou ofensa à ordem pública (UNCITRAL, 1958; UNCITRAL, 2006). Há, portanto, um controle intenso sobre a estrutura de validade, mas contido quanto ao reexame do mérito.

Os dispute boards acrescentam uma dimensão ainda mais preventiva. Em contratos de longa duração, a controvérsia técnica pode causar atrasos, paralisações e deterioração da relação contratual. A atuação de um comitê permanente ou preventivo permite que divergências sejam enfrentadas enquanto o contrato ainda está em execução. Isso é particularmente importante em empreendimentos de infraestrutura, construção, energia e petróleo e gás, nos quais o tempo do conflito pode ser tão relevante quanto o seu resultado (FIDIC, 2017).

A aproximação entre arbitragem, dispute boards e controle jurisdicional calibrado mostra que o Direito contemporâneo não depende apenas de decisões finais. Ele também precisa de mecanismos intermediários de estabilização, prevenção e correção. Em vez de esperar que todo conflito amadureça até a judicialização,

a técnica pode ser incorporada ao próprio desenho institucional da solução de controvérsias.

2.7. Agências Reguladoras e Individualização da Produção

As agências reguladoras ocupam posição central no debate porque atuam em temas marcados por complexidade técnica e impactos econômicos relevantes. A deferência judicial às agências não deve ser automática. Ela depende da qualidade do procedimento, da análise dos dados disponíveis, da coerência da motivação e da proporcionalidade da decisão (Sunstein, 2006; Merrill; Hickman, 2001).

No setor de petróleo e gás, a individualização da produção é exemplo especialmente sensível. A decisão envolve geologia, engenharia de reservatórios, estimativa de volumes, comunicação entre jazidas, fator de recuperação, curvas de produção, participação entre agentes, governança operacional e critérios econômicos de alocação.

Nesse tipo de matéria, o juiz pode e deve controlar competência, procedimento, motivação técnica, transparência, isonomia, contraditório técnico, proporcionalidade e ausência de favorecimento indevido. O que não parece adequado é substituir diretamente a ANP, os especialistas ou o Comitê Operacional na definição de parâmetros geológicos e de engenharia, salvo quando a decisão técnica se mostrar juridicamente viciada.

A individualização da produção revela, de modo bastante concreto, por que o controle judicial precisa ser calibrado. A decisão administrativa não se apoia apenas em interpretação jurídica. Ela depende da leitura de dados sísmicos, estudos de reservatório,

estimativas de comunicação entre jazidas, critérios de participação, curva de produção e projeções econômicas. Esses elementos não são estranhos ao Direito, pois influenciam direitos e obrigações. Contudo, tampouco podem ser tratados como se fossem simples questões de subsunção normativa.

Quando a ANP ou os agentes envolvidos em um acordo de individualização definem parâmetros técnicos, o controle judicial deve perguntar se houve procedimento adequado, acesso às informações essenciais, contraditório técnico, motivação suficiente, coerência com os dados disponíveis e respeito à isonomia entre os interessados. Se esses elementos estiverem presentes, a substituição judicial direta tende a ser inadequada. Se estiverem ausentes, a tecnicidade deixa de justificar deferência e passa a exigir controle.

Nesse ponto, a individualização da produção funciona como laboratório para a teoria proposta. Ela demonstra que a deferência não é um ato de confiança cega na Administração, mas o resultado de um procedimento tecnicamente sério e juridicamente controlável. A decisão administrativa deve ser compreensível para que possa ser respeitada. Quanto mais opaca for a técnica, maior a necessidade de explicação institucional.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. É qualitativa porque não pretende medir estatisticamente decisões judiciais ou administrativas, mas interpretar critérios que orientam a intensidade do controle jurisdicional em contextos de complexidade técnica.

Quanto aos objetivos, o estudo é exploratório e descritivo. É exploratório porque articula campos que nem sempre aparecem conjuntamente na literatura, como jurisdição administrativa, deferência regulatória, arbitragem internacional, dispute boards, agências reguladoras e individualização da produção. É descritivo porque sistematiza funções, limites e gradações possíveis do controle judicial.

As fontes examinadas abrangem doutrina especializada, decisões judiciais estrangeiras, instrumentos internacionais e documentos normativos. Foram considerados o Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, os casos Chevron e Loper Bright, a Convenção de Nova York, a Lei Modelo da UNCITRAL, documentos da FIDIC e literatura sobre arbitragem, deferência judicial e regulação.

O procedimento de análise organizou o material em três eixos. O primeiro trata da finalidade e do alcance da jurisdição administrativa. O segundo examina modelos de deferência e controle judicial. O terceiro aplica esses modelos a decisões técnicas, regulatórias e operacionais, com especial atenção à individualização da produção.

A principal limitação metodológica decorre do caráter teórico e documental da pesquisa. Não houve levantamento empírico amplo de decisões judiciais nacionais ou estrangeiras. Ainda assim, a abordagem permite formular um modelo conceitual útil para pesquisas futuras e para aplicações setoriais mais específicas.

A pesquisa também adotou uma leitura funcional dos institutos examinados. Em vez de tratar Chevron, Loper Bright, arbitragem,

dispute boards e individualização da produção como temas isolados, buscou-se identificar o que todos eles revelam sobre a relação entre decisão técnica e controle jurídico. Essa opção metodológica permite reconhecer padrões comuns: necessidade de motivação, respeito ao procedimento, preservação da competência institucional e intervenção judicial proporcional ao vício encontrado.

Por essa razão, o trabalho não pretende apresentar uma teoria fechada e definitiva. O objetivo é propor um modelo de leitura que possa ser testado em pesquisas futuras, especialmente em setores regulados. A contribuição principal está na construção de critérios de orientação: quanto mais frágil a motivação, maior o controle; quanto mais técnico, transparente e regular o procedimento, maior a razão para contenção judicial.

Essa abordagem também permite evitar uma oposição simplista entre ativismo judicial e autocontenção. O problema não está em escolher previamente um desses rótulos, mas em avaliar a qualidade da decisão administrativa e a natureza do vício apontado. O método, portanto, é menos ideológico e mais institucional: procura saber qual intensidade de controle melhor protege a juridicidade sem romper a distribuição constitucional de funções.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. A Intensidade do Controle Jurisdicional Como Escala

O primeiro resultado da pesquisa é a constatação de que a intensidade do controle jurisdicional não deve ser apresentada como uma escolha binária entre intervenção e deferência. Na prática, o controle opera em escala. Pode ser mínimo, moderado, substancial, corretivo ou, em situações excepcionais, substitutivo.

No nível mínimo, o juiz examina competência, forma e procedimento. No nível moderado, passa a avaliar motivação, coerência e razoabilidade. No nível substancial, verifica fatos, finalidade, proporcionalidade e adequação da decisão aos elementos do processo administrativo. No nível corretivo, pode anular atos, impor obrigações ou declarar situações jurídicas. O nível substitutivo deve permanecer excepcional, reservado a hipóteses em que haja direito subjetivo evidente ou única solução juridicamente possível.

Essa escala permite harmonizar tutela efetiva e preservação da margem administrativa legítima. A resposta judicial não precisa ser sempre deferente nem sempre invasiva. Sua intensidade deve variar conforme ilegalidade, tecnicidade, motivação, discricionariedade e impacto sobre direitos.

A escala de controle proposta também ajuda a diferenciar correção e substituição. Corrigir significa remover o vício jurídico, exigir nova motivação, restabelecer o contraditório ou determinar que a Administração reconsidere elemento relevante. Substituir significa escolher diretamente a solução administrativa que deveria ser adotada. A primeira providência é frequentemente compatível com a jurisdição administrativa. A segunda, embora possível em casos excepcionais, exige maior cautela.

Em muitos litígios, a resposta adequada não é impor ao administrador a decisão que o juiz considera melhor, mas obrigar a Administração a decidir novamente, agora com motivação suficiente e respeito ao procedimento. Esse tipo de decisão preserva a autoridade do Direito e, ao mesmo tempo, mantém a

responsabilidade primária da Administração pela escolha técnica ou regulatória.

4.2. Controle Formal, Controle Substancial e Discricionariedade

A análise do Código Modelo Euro-Americano demonstra que o controle de legalidade alcança aspectos formais e substanciais da atuação administrativa. Isso autoriza o exame da regularidade externa do ato e de sua racionalidade interna, inclusive fatos, qualificação jurídica, finalidade e proporcionalidade (Pellissier, 2022).

No campo da discricionariedade, a cautela deve ser maior. A Administração pode escolher entre alternativas juridicamente admissíveis, desde que a opção adotada permaneça vinculada à finalidade da norma e aos princípios aplicáveis. O controle judicial, nesse ponto, não serve para substituir uma escolha legítima, mas para impedir arbitrariedade, desvio de finalidade e violação de direitos (Ziller, 2022).

Assim, discricionariedade não significa ausência de controle. Significa controle de limites. O juiz não decide no lugar da Administração, mas verifica se a Administração ainda estava dentro do espaço que o Direito lhe concedia.

4.3. Chevron e Loper Bright Como Polos Históricos da Deferência

A comparação entre Chevron e Loper Bright revela dois momentos distintos do controle judicial sobre agências. Chevron simboliza a deferência forte: diante de lei ambígua e interpretação administrativa razoável, o juiz deveria deferir à agência (Estados Unidos, 1984).

Loper Bright, por sua vez, marca a rejeição da deferência automática. A ambiguidade legal não desloca, por si só, a autoridade interpretativa para a agência. O tribunal deve interpretar a lei de forma independente, embora possa atribuir peso à experiência administrativa como elemento persuasivo (Estados Unidos, 2024).

A partir dessa comparação, percebe-se que a solução mais equilibrada não está na deferência incondicional nem na substituição judicial plena. A agência deve ser considerada com seriedade quando apresenta interpretação técnica, consistente e bem-motivada. Mas complexidade técnica não pode se transformar em imunidade jurídica.

4.4. Arbitragem Internacional e Controle Judicial Restrito

Na arbitragem internacional, o controle judicial assume configuração própria. A sentença arbitral não é revista como se existisse recurso judicial ordinário sobre o mérito. O juiz controla a validade do procedimento, a competência, o contraditório, a arbitrabilidade e a ordem pública, mas não substitui a avaliação dos árbitros sobre provas e contratos (UNCITRAL, 1958; Born, 2021).

Esse modelo reforça a tese da calibragem. O controle pode ser rigoroso quanto a vícios estruturais e, simultaneamente, contido quanto ao mérito da decisão. A intensidade varia conforme o objeto examinado. Não há contradição em controlar fortemente a regularidade do procedimento e, ao mesmo tempo, evitar a rediscussão do mérito técnico ou contratual já decidido.

4.5. Dispute Boards, Comitês Operacionais e Prevenção de Conflitos

Os dispute boards aplicados a Comitês Operacionais mostram que a técnica também pode funcionar como mecanismo de prevenção de litígios. Em contratos complexos, especialmente nos setores de infraestrutura, energia, petróleo e gás, a decisão técnica imediata tende a reduzir atrasos, custos de transação e judicialização (FIDIC, 2017).

Quando esse mecanismo opera com contraditório, motivação, especialidade e transparência, a substituição judicial deve ser mais cautelosa. Ainda assim, a jurisdição permanece disponível em caso de fraude, violação ao contraditório, ilegalidade manifesta, extrapolação de competência, desvio de finalidade ou ofensa à ordem pública.

A existência de um dispute board qualificado não elimina o Judiciário. Ela redefine seu papel. Em vez de refazer a decisão técnica, o juiz passa a controlar juridicidade, validade e limites institucionais.

4.6. Agências Reguladoras e Deferência Condicionada à Qualidade da Motivação

No âmbito das agências reguladoras, a deferência judicial deve depender da qualidade da decisão administrativa. Atos tecnicamente motivados, precedidos de procedimento adequado, baseados em dados relevantes e proporcionais aos fins legais tendem a justificar maior contenção judicial (Sunstein, 2006; Merrill; Hickman, 2001).

O inverso também é verdadeiro. Decisões opacas, contraditórias, desproporcionais, capturadas por interesses privados, sem base legal ou apoiadas em motivação insuficiente exigem controle mais

intenso. A deferência, nesse sentido, não é privilégio institucional da agência. É consequência da qualidade jurídica e técnica da decisão.

Essa conclusão tem especial importância em setores regulados, nos quais decisões judiciais instáveis podem afetar planejamento, investimento e segurança jurídica. O desafio consiste em proteger a legalidade sem produzir substituição técnica indevida.

A qualidade da motivação administrativa não se mede apenas pelo tamanho do texto decisório. Uma decisão longa pode ser insuficiente se não enfrentar os argumentos centrais dos interessados ou se apenas reproduzir fórmulas genéricas. Do mesmo modo, uma decisão mais concisa pode ser adequada quando indica claramente os fatos considerados, a norma aplicada, o critério técnico utilizado e a razão pela qual determinada alternativa foi escolhida.

Nos setores regulados, a motivação também cumpre função de previsibilidade. Empresas, usuários, investidores e órgãos de controle precisam compreender os critérios da agência para ajustar condutas e planejar atividades futuras. Assim, a motivação não é apenas um requisito formal de validade. Ela é instrumento de governança, segurança jurídica e controle democrático da regulação.

Por isso, a deferência judicial às agências deve ser proporcional à capacidade da decisão de se explicar. Uma agência que decide com dados, coerência e transparência reforça sua legitimidade perante o Judiciário. Uma agência que decide por fórmulas abstratas ou sem enfrentar evidências relevantes fragiliza a própria pretensão de deferência. Nessa lógica, a motivação é o principal ponto de encontro entre técnica e Direito.

4.7. Individualização da Produção e Controle Jurisdicional Calibrado

A individualização da produção em petróleo e gás representa o exemplo de maior densidade técnica examinado neste artigo. A decisão envolve dados geológicos, engenharia de reservatórios, estimativa de volumes, comunicação entre jazidas, fator de recuperação, curvas de produção e critérios econômicos de alocação.

Nesse ambiente, o juiz deve controlar juridicidade, competência, procedimento, motivação, transparência, isonomia, contraditório técnico e proporcionalidade. Esses elementos são jurídicos, ainda que dependam de documentação técnica para serem avaliados.

O limite aparece quando se pretende que o juiz substitua a modelagem geológica, a metodologia de reservatório ou a avaliação especializada realizada pelos órgãos competentes. A solução adequada é um controle forte sobre legalidade, motivação e proteção de direitos, mas contido quanto à substituição direta de juízos técnicos legitimamente formados.

Na individualização da produção, a calibragem também protege o interesse público. A exploração de uma jazida comum por agentes distintos pode gerar incentivos à produção predatória, à duplicação de investimentos, à perda de pressão do reservatório e à redução do fator de recuperação. O acordo de individualização busca justamente transformar uma situação potencialmente conflitiva em um regime coordenado de produção, preservando eficiência econômica, racionalidade técnica e arrecadação pública.

A judicialização desordenada desses processos pode produzir efeitos negativos relevantes. Decisões judiciais que suspendam etapas técnicas sem avaliação adequada do risco podem comprometer cronogramas de produção, investimentos e segurança regulatória. Por outro lado, a ausência de controle pode permitir assimetrias informacionais, favorecimentos indevidos ou critérios de participação injustificados. A solução equilibrada é controlar com firmeza os elementos jurídicos da decisão, mas sem desprezar a racionalidade técnico-regulatória do setor.

Esse raciocínio pode ser estendido a outras áreas, como telecomunicações, saúde suplementar, saneamento, energia elétrica e infraestrutura. Em todas elas, o Judiciário frequentemente encontra decisões administrativas produzidas em ambientes de elevada complexidade. A calibragem, portanto, não é uma técnica aplicável apenas ao petróleo e gás, mas uma forma de pensar a jurisdição administrativa no Estado regulador contemporâneo.

4.8. Proposta de Modelo Lógico de Calibragem

A pesquisa permite propor uma fórmula conceitual para visualizar a intensidade do controle jurisdicional: $ICJ = (L + R + M + A + F + I) - (T + E + D + C)$. Nessa representação, ICJ corresponde à intensidade do controle jurisdicional; L, ao grau de ilegalidade aparente; R, ao risco de violação de direitos fundamentais; M, ao déficit de motivação; A, à arbitrariedade ou ao desvio de finalidade; F, ao erro na qualificação dos fatos; I, à irreversibilidade ou gravidade dos efeitos; T, à tecnicidade da matéria; E, à expertise institucional; D, à margem legítima de discricionariedade; e C, à existência de mecanismo técnico, consensual, arbitral ou preventivo prévio.

A fórmula não pretende converter o Direito em cálculo matemático. Sua função é apenas organizar o raciocínio. O controle judicial aumenta quando se acumulam sinais de ilegalidade, arbitrariedade, ausência de motivação, erro fático ou risco a direitos. Por outro lado, a substituição judicial deve diminuir quando a decisão é técnica, especializada, adequadamente motivada e precedida de procedimento confiável.

Essa proposta reforça a ideia central do artigo: a intensidade do controle deve ser variável, contextual e institucionalmente responsável. Não se trata de blindar a Administração, mas de distinguir os casos em que o juiz deve corrigir a ilegalidade daqueles em que deve respeitar uma escolha técnica legitimamente construída.

A fórmula proposta também pode ser lida como uma matriz de sinais. Sinais de alerta, como ausência de motivação, violação de direitos, erro fático relevante e desvio de finalidade, empurram o controle para níveis mais intensos. Sinais de confiabilidade, como procedimento regular, especialidade técnica, participação dos interessados e coerência decisória, justificam maior contenção. A decisão judicial, assim, deixa de ser intuitiva e passa a seguir um roteiro argumentativo mais transparente.

Em termos práticos, o juiz deve iniciar pelo exame da competência e do procedimento. Em seguida, deve verificar se a motivação permite compreender a relação entre fatos, norma e consequência. Depois, deve analisar se a decisão respeitou proporcionalidade, isonomia e finalidade. Somente quando esses filtros revelarem vício relevante é que a intervenção deve avançar para medidas mais intensas, como

anulação, imposição de nova decisão ou, excepcionalmente, substituição.

A calibragem, portanto, exige fundamentação também do próprio Judiciário. Não basta ao juiz afirmar que a matéria é técnica para deferir, nem invocar genericamente a legalidade para substituir. A decisão judicial deve explicar por que intensificou ou conteve o controle. Essa exigência simétrica de motivação fortalece a legitimidade tanto da Administração quanto do Judiciário.

A seguir, apresenta-se uma síntese da linha evolutiva discutida no artigo.

Quadro 1 – Linha evolutiva do controle jurisdicional calibrado

Momento	Marco	Contribuição para o controle jurisdicional
Século XX	Crescimento do Estado Administrativo	A Administração passa a decidir questões técnicas e regulatórias complexas.
1984	Chevron	Consolida a deferência judicial à interpretação razoável das agências.
Código Modelo	Sommermann, Custos, Pellissier e Ziller	Estrutura a jurisdição administrativa como tutela efetiva, controle de legalidade e preservação de margens legítimas.
Arbitragem internacional	Convenção de Nova York e UNCITRAL	Limita o controle judicial ao plano da validade, do reconhecimento e da execução.
Dispute boards	Comitês Operacionais	Valoriza decisões técnicas preventivas e reduz a substituição judicial.

Agências reguladoras	Regulação técnica	Exige deferência condicionada à qualidade da motivação.
Individualização da produção	Petróleo e gás	Exige controle jurídico sem substituição geológica ou de engenharia.
2024	Loper Bright	Supera a deferência automática e reforça a interpretação judicial independente.

Fonte: Elaboração própria (2026).

5. CONCLUSÃO

O artigo demonstrou que a intensidade do controle jurisdicional das decisões administrativas não deve ser compreendida como disputa de poder entre juiz e Administração. O modelo mais adequado não é o da supremacia judicial absoluta nem o da deferência administrativa irrestrita, mas o da calibragem.

A Administração deve decidir, sobretudo quando possui competência técnica, legitimidade institucional e responsabilidade regulatória. Essa margem, contudo, depende de decisão motivada, transparente, proporcional e juridicamente adequada. O Judiciário, por sua vez, deve proteger direitos, controlar a legalidade e corrigir ilegalidades, mas sem converter-se em administrador substituto.

A conclusão mais importante é que a deferência administrativa, quando bem compreendida, não enfraquece o controle jurisdicional. Ela o torna mais preciso. O juiz continua responsável por proteger direitos e assegurar a juridicidade, mas passa a reconhecer que nem toda divergência técnica corresponde a ilegalidade. Essa distinção é

indispensável para evitar tanto a Administração imune ao Direito quanto o Judiciário convertido em instância técnica universal.

O controle jurisdicional calibrado também valoriza a responsabilidade institucional. A Administração deve decidir melhor, motivar melhor e documentar melhor suas escolhas. O Judiciário, por sua vez, deve controlar melhor, explicando a razão da intensidade adotada em cada caso. A calibragem é, assim, uma exigência dirigida aos dois lados da relação institucional.

A Doutrina Chevron evidenciou a força da deferência administrativa. Loper Bright, em sentido diverso, mostrou os riscos da deferência automática e recolocou o tribunal na posição de intérprete independente da lei. O Código Modelo Euro-Americano contribui para uma via intermediária, ao conciliar tutela efetiva da juridicidade e preservação de margens administrativas legítimas.

Na arbitragem internacional, o juiz controla validade, reconhecimento, execução e ordem pública, sem reexaminar ordinariamente o mérito. Nos dispute boards e Comitês Operacionais, prestigia-se a técnica sem afastar a legalidade. Nas agências reguladoras, a expertise merece respeito quando acompanhada de motivação adequada e proporcionalidade. Na individualização da produção, controla-se transparência, isonomia e juridicidade, mas não se substitui a engenharia de reservatórios ou a geologia.

Conclui-se, portanto, que a decisão judicial deve alcançar a decisão administrativa sempre que isso for necessário para restaurar a juridicidade, proteger direitos ou corrigir ilegalidades. Deve, porém, conter-se quando a decisão administrativa for competente, técnica,

motivada, proporcional e situada dentro de margem legítima de apreciação. Em síntese: controle judicial firme contra a ilegalidade; deferência institucional diante da técnica legitimamente exercida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa: comentado y concordado**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2022.

BORN, Gary B. **International commercial arbitration**. 3. ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2021.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo: um comentário à Lei nº 9.307/1996**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CUSTOS, Dominique. Pretensiones del demandante. In: ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa: comentado y concordado**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2022. p. 36-58. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4228227>. Acesso em: 17 maio 2026.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of the United States. Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 1984.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of the United States. Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 2024.

FIDIC. **Conditions of contract for construction for building and engineering works designed by the employer**. 2. ed. Geneva:

Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, 2017.

LEMES, Selma Ferreira. **Arbitragem na administração pública: fundamentos jurídicos e eficiência econômica.** São Paulo: Quartier Latin, [s.d.].

MERRILL, Thomas W.; HICKMAN, Kristin E. Chevron's domain. **Georgetown Law Journal**, Washington, DC, v. 89, p. 833-921, 2001.

PELLISSIER, Gilles. Alcance del control de la legalidad de la actuación administrativa. In: ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa: comentado y concordado.** Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2022. p. 59-74.

SCALIA, Antonin. Judicial deference to administrative interpretations of law. **Duke Law Journal**, Durham, v. 1989, n. 3, p. 511-521, 1989.

SOMMERMANN, Karl-Peter. Finalidad de la jurisdicción administrativa. In: ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa: comentado y concordado.** Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2022. p. 21-36. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4228227>. Acesso em: 17 maio 2026.

SUNSTEIN, Cass R. Chevron step zero. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 92, n. 2, p. 187-249, 2006.

UNCITRAL. **Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York, 1958).** New York: United Nations, 1958.

UNCITRAL. **UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration 1985: with amendments as adopted in 2006.** Vienna: United Nations, 2006.

ZILLER, Jacques. Control de facultades discrecionales. In: ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa: comentado y concordado.** Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2022. p. 75-99. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4228227>. Acesso em: 17 maio 2026.

¹ Advogado especialista em Direito do Petróleo e Gás com mais de 40 anos de experiência nesta área. Doutorando em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestre em Direito da Regulação pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Pós-Graduação em Direito do Petróleo e Gás Natural pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Pós-Graduação em Direito da Energia pela AVM/UCAM. Com formação superior em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e em Engenharia Eletrônica pelo Centro Universitário da Cidade (UNIVERCIDADE). Com curso de Extensão em Direito do Petróleo e Gás Natural pela ESA/RJ (Escola Superior de Advocacia do Rio de Janeiro). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5356545796943816>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-1403-0787>