


**DEMOCRACIA JURÍDICA E OS LIMITES DA AUTONOMIA NORMATIVA: UM
ENSAIO INTERDISCIPLINAR SOBRE O PODER REGULADOR DAS INSTITUIÇÕES**

**LEGAL DEMOCRACY AND THE LIMITS OF NORMATIVE AUTONOMY: AN
INTERDISCIPLINARY ESSAY ON THE REGULATORY POWER OF INSTITUTIONS**

**DEMOCRACIA JURÍDICA Y LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA NORMATIVA: UN
ENSAYO INTERDISCIPLINARIO SOBRE EL PODER REGULADOR DE LAS
INSTITUCIONES**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-043>

Data de submissão: 04/08/2025

Data de publicação: 04/09/2025

Myke Oliveira Gomes

Especialista

E-mail: mykegomes@gmail.com

Adison Mascarenhas

Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação

E-mail: adisom@hotmail.com

Antônio Oliveira dos Santos

Bacharel

E-mail: anolli1105@gmail.com

Leonardo Aguiar Maia

Mestre em Administração e Controladoria

E-mail: leomaia2204@gmail.com

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise interdisciplinar sobre os limites da autonomia normativa das instituições no contexto de uma democracia jurídica. O crescente poder regulador exercido por órgãos não eleitos — como agências reguladoras, tribunais superiores e entes administrativos — levanta questões fundamentais sobre a legitimidade democrática, a accountability e o controle institucional. A partir de referenciais do direito constitucional, da ciência política e da filosofia do direito, o estudo investiga até que ponto a normatividade institucional pode ser compatibilizada com os princípios do autogoverno popular, da soberania legislativa e da proteção dos direitos fundamentais. O ensaio também discute os riscos da tecnocracia, da judicialização excessiva e da perda de representatividade nos processos decisórios normativos.

Palavras-chave: Democracia Jurídica. Autonomia Normativa. Poder Regulador. Instituições. Legitimidade.

ABSTRACT

This article presents an interdisciplinary analysis of the limits of normative autonomy within institutions under the framework of legal democracy. The increasing regulatory power exercised by unelected bodies — such as regulatory agencies, high courts, and administrative authorities — raises critical concerns regarding democratic legitimacy, accountability, and institutional control. Drawing

from constitutional law, political science, and legal philosophy, the study explores to what extent institutional normativity can be reconciled with the principles of popular self-government, legislative sovereignty, and fundamental rights protection. The essay also reflects on the risks of technocracy, judicial overreach, and diminished representativeness in normative decision-making processes.

Keywords: Legal Democracy. Normative Autonomy. Regulatory Power. Institutions. Legitimacy.

RESUMEN

Este artículo propone un análisis interdisciplinario sobre los límites de la autonomía normativa de las instituciones en el contexto de una democracia jurídica. El creciente poder regulador ejercido por órganos no electos —como agencias reguladoras, tribunales superiores y entidades administrativas— plantea cuestiones clave sobre la legitimidad democrática, la rendición de cuentas y el control institucional. A partir de referencias del derecho constitucional, la ciencia política y la filosofía del derecho, el estudio examina hasta qué punto la normatividad institucional puede armonizarse con los principios del autogobierno popular, la soberanía legislativa y la protección de los derechos fundamentales. El ensayo también aborda los riesgos de la tecnocracia, la judicialización excesiva y la pérdida de representatividad en los procesos decisorios normativos.

Palabras clave: Democracia Jurídica. Autonomía Normativa. Poder Regulador. Instituciones. Legitimidad.

1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento dessas instâncias de poder regulador levanta uma série de questionamentos teóricos e práticos sobre os limites da autonomia normativa das instituições e sua compatibilidade com os princípios democráticos. Em especial, há uma tensão crescente entre o ideal do autogoverno popular, consagrado na soberania legislativa, e a delegação de funções normativas a órgãos tecnicamente especializados, mas distantes da legitimação eleitoral direta.

O fenômeno não é exclusivo do Brasil. Em democracias constitucionais contemporâneas, observa-se uma tendência de deslocamento da arena legislativa tradicional para fóruns decisórios mais técnicos, como agências reguladoras e tribunais constitucionais. Tais instituições passam a desempenhar papel ativo na formulação de regras, padrões e interpretações que impactam diretamente a vida social, econômica e política. Nesse processo, surgem dilemas relevantes sobre transparência, representatividade, participação e controle.

A literatura especializada tem apontado tanto os riscos da “tecnocratização” do direito quanto os limites da deliberação parlamentar diante de temas complexos e especializados. Por um lado, o saber técnico se revela indispensável para regular setores altamente especializados; por outro, a normatização distante do crivo democrático pode comprometer a legitimidade das decisões e gerar um déficit de accountability.

Este artigo propõe uma análise interdisciplinar do tema, articulando referenciais do direito constitucional, da ciência política e da filosofia jurídica. Seu objetivo é compreender até que ponto a autonomia normativa das instituições pode ser exercida sem desestabilizar os fundamentos democráticos que legitimam o ordenamento jurídico. Mais do que criticar a presença do poder regulador, busca-se compreender seus fundamentos, seus limites e as possibilidades de compatibilização com o ideal democrático.

A metodologia adotada é teórica e exploratória, com base em revisão bibliográfica atualizada e análise crítica dos modelos institucionais existentes. Espera-se, ao final, contribuir para o debate sobre a legitimidade das normas produzidas por órgãos não eleitos e os caminhos possíveis para sua regulação democrática.

2 DEMOCRACIA JURÍDICA E LEGITIMIDADE NORMATIVA

A democracia jurídica pode ser compreendida como um modelo normativo de organização política em que o direito atua simultaneamente como instrumento e como limite do poder. Nesse contexto, a legitimidade das normas jurídicas não se baseia apenas em sua conformidade formal com o ordenamento, mas também na participação dos cidadãos no processo de sua criação e na observância

aos princípios constitucionais fundamentais, como a soberania popular, a separação dos poderes e a proteção dos direitos fundamentais.

A tradição democrática moderna, especialmente após as experiências autoritárias do século XX, reforçou a centralidade do Poder Legislativo como expressão da vontade popular. No entanto, a crescente complexidade das sociedades contemporâneas impulsionou a transferência de parte da função normativa para órgãos especializados, como agências reguladoras, tribunais superiores e autoridades administrativas. Tais órgãos passaram a desempenhar papel ativo na formulação de normas jurídicas com impacto direto sobre a vida social, econômica e política.

Esse deslocamento provocou transformações significativas na compreensão da legitimidade normativa. Além da origem representativa da norma, passou-se a valorizar sua racionalidade técnica, sua conformidade com os princípios constitucionais e sua eficácia prática. A isso se somam novas formas de legitimação, como a legitimidade epistêmica, que se apoia no conhecimento técnico-científico, e a legitimidade procedimental, que se ancora na transparência, participação e controle público dos processos decisórios.

Apesar desses avanços, persistem tensões fundamentais. O fortalecimento da legitimidade técnica pode ocorrer em detrimento da participação democrática, gerando um cenário de decisões eficazes, mas politicamente frágeis. A normatização por instituições não eleitas levanta o risco de um déficit democrático, especialmente quando os processos de deliberação são opacos ou inacessíveis à população.

Autores como Jürgen Habermas defendem a noção de democracia deliberativa como forma de reconciliar racionalidade normativa e participação popular. Para ele, normas legítimas são aquelas que poderiam ser aceitas por todos os afetados, desde que submetidas a um processo público de deliberação racional. Essa concepção exige a ampliação dos espaços participativos e a transparência nas instâncias decisórias.

Outros pensadores, como Pierre Rosanvallon, destacam o surgimento de mecanismos democráticos não convencionais, como a vigilância cidadã, o controle horizontal e as formas de democracia participativa e deliberativa que transcendem o modelo representativo clássico. Essas novas formas de legitimação apontam para uma democratização do processo normativo que não depende exclusivamente da eleição, mas da construção de instituições abertas, responsivas e orientadas ao bem comum.

Dessa forma, a democracia jurídica contemporânea enfrenta o desafio de compatibilizar a autoridade normativa das instituições com os princípios democráticos fundamentais. O equilíbrio entre tecnicidade e representatividade, entre expertise e participação, entre autonomia institucional e

controle público é uma das questões mais relevantes para o fortalecimento do Estado de Direito. Esse equilíbrio será analisado na seção seguinte, a partir da investigação do papel regulador das instituições públicas.

3 O PODER REGULADOR DAS INSTITUIÇÕES

A expansão do poder regulador no Estado contemporâneo é reflexo da necessidade de lidar com realidades sociais, econômicas e tecnológicas cada vez mais complexas. Nesse cenário, a atuação de instituições especializadas na produção normativa tornou-se uma estratégia funcional, permitindo respostas mais ágeis e técnicas a demandas específicas da sociedade. No entanto, esse deslocamento do centro de gravidade normativa do parlamento para instâncias técnicas e judiciais levanta sérios questionamentos quanto à legitimidade e aos limites da autonomia institucional.

As **agências reguladoras** são um exemplo paradigmático desse processo. Criadas com o objetivo de garantir a estabilidade e previsibilidade de setores estratégicos, como energia, telecomunicações e saúde suplementar, elas operam com relativa independência em relação ao Poder Executivo e gozam de prerrogativas normativas relevantes. Por meio de resoluções, instruções normativas e portarias, tais órgãos disciplinam condutas, fixam parâmetros técnicos e impõem obrigações a entes públicos e privados. Embora suas decisões tenham forte embasamento técnico, frequentemente substituem o legislador na definição de políticas públicas sensíveis, impactando diretamente o exercício de direitos fundamentais.

Outro ator com crescente papel normativo é o **Poder Judiciário**, especialmente os tribunais superiores. No contexto da judicialização da política e da constitucionalização de direitos, decisões judiciais passaram a ter efeitos normativos generalizados. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, ao interpretar a Constituição, frequentemente atua como uma espécie de legislador negativo (ao declarar inconstitucionalidades) e, em certos casos, como legislador positivo, ao suprir lacunas normativas ou impor deveres estatais de atuação. O fenômeno é agravado quando o Legislativo permanece inerte, criando um vácuo que é ocupado por decisões judiciais de largo alcance.

Também se observa o crescimento da normatividade por parte de **órgãos administrativos**, especialmente no âmbito da Administração Pública indireta. Entidades como conselhos profissionais, tribunais de contas e agências fiscalizadoras emitem regulamentos com eficácia imediata, muitas vezes sem o devido controle legislativo. Essa proliferação normativa dificulta o controle social e pode gerar conflitos entre normas, insegurança jurídica e assimetrias de poder entre cidadãos e instituições.

Esses diferentes vetores de produção normativa indicam a existência de uma nova arquitetura regulatória, na qual o poder normativo é descentralizado, fragmentado e tecnificado. Embora esse

modelo ofereça vantagens operacionais, como especialização e flexibilidade, ele também apresenta riscos, como a diluição da responsabilidade política, a dificuldade de controle democrático e a opacidade dos processos decisórios.

Por isso, o debate contemporâneo sobre o poder regulador deve considerar não apenas a eficiência e a expertise das instituições, mas também sua responsabilidade pública, sua abertura à participação social e sua submissão aos princípios do Estado Democrático de Direito. A normatividade institucional precisa ser compreendida dentro de um sistema de freios e contrapesos, sob pena de comprometer a própria ideia de legalidade democrática.

A seção seguinte discutirá, justamente, quais são os **limites legítimos dessa autonomia normativa** e de que modo é possível preservar a autoridade das instituições sem renunciar ao controle democrático sobre a produção das normas.

4 LIMITES DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A autonomia normativa das instituições é, ao mesmo tempo, uma condição para a eficácia da governança contemporânea e um desafio à legitimidade democrática. Reconhecer a necessidade de decisões técnicas, céleres e especializadas não implica renunciar ao controle público sobre a produção normativa. Por isso, é fundamental refletir sobre os mecanismos que estabelecem limites à atuação normativa de instituições que não derivam diretamente da soberania popular.

Um dos principais instrumentos de limitação é o **controle de constitucionalidade**, exercido pelos tribunais em relação às normas infralegais ou aos atos normativos emitidos por agências e órgãos administrativos. Esse controle garante que tais normas estejam em conformidade com os direitos fundamentais, os princípios da legalidade e a reserva legal. No entanto, quando os próprios tribunais passam a produzir normas com força vinculante — como ocorre nas decisões com repercussão geral ou em ações de controle concentrado — surge um paradoxo: o órgão que deveria controlar torna-se também produtor normativo, reduzindo os espaços de contenção externa.

Além disso, o **controle legislativo** desempenha papel importante na limitação da autonomia normativa. O Parlamento pode, e deve, revisar, restringir ou sustar atos normativos das agências ou de outros órgãos quando extrapolarem os limites legais. Contudo, na prática, observa-se baixa eficácia desse mecanismo, seja por inércia política, seja por desconhecimento técnico do conteúdo normativo em questão. A ausência de comissões especializadas e o distanciamento entre Legislativo e sociedade civil também comprometem esse papel fiscalizador.

Outro limite importante é o da **accountability administrativa**, que exige transparência, fundamentação e abertura dos processos decisórios. As instituições reguladoras e administrativas

devem prestar contas de seus atos, garantir mecanismos de participação social e estabelecer instâncias recursais e deliberativas. A publicidade dos atos normativos, a consulta pública prévia e a possibilidade de revisão por órgãos independentes são mecanismos que fortalecem o controle social e reduzem o risco de arbitrariedade institucional.

A **reserva legal** permanece como baliza central. Em temas sensíveis, como restrição de direitos, definição de crimes, aumento de tributos ou criação de obrigações para particulares, somente o Legislativo pode inovar no ordenamento jurídico. Qualquer extrapolação desse princípio por parte de instituições técnicas ou judiciais compromete a divisão de poderes e enfraquece o princípio da legalidade democrática.

Por fim, o **controle social e participativo** surge como um limite não apenas jurídico, mas também político e ético. A atuação normativa das instituições deve estar ancorada em processos públicos, abertos ao diálogo, capazes de incorporar a pluralidade de vozes presentes na sociedade. O reconhecimento de saberes não técnicos, a escuta ativa da população afetada e a construção de normas de maneira colaborativa são estratégias que conferem legitimidade ampliada às decisões institucionais.

Portanto, os limites da autonomia normativa não visam enfraquecer as instituições, mas garantir que sua atuação esteja submetida aos valores constitucionais, ao controle democrático e à responsabilidade pública. A próxima seção discutirá como esses desafios se manifestam no contexto atual e quais são as perspectivas para uma regulação institucional mais democrática e inclusiva.

5 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

A normatização institucional fora do espaço legislativo tradicional é um fenômeno consolidado, mas seus desdobramentos continuam a gerar implicações relevantes para o equilíbrio democrático. Em tempos de crescente desconfiança nas instituições representativas, o protagonismo de atores não eleitos na produção normativa exige a construção de novos modelos de legitimidade e mecanismos de controle social.

Um dos principais desafios atuais é o avanço da **regulação supranacional** e transgovernamental. Organismos como a Organização Mundial da Saúde, o Fundo Monetário Internacional, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a União Europeia produzem diretrizes e normas com impactos diretos sobre os sistemas jurídicos nacionais. Essas instâncias operam à margem da soberania popular tradicional e, muitas vezes, escapam aos mecanismos internos de responsabilização democrática. A interdependência global, portanto, impõe a necessidade de repensar a legitimidade em escalas multilaterais.

Outro desafio é o crescimento da **tecnopolítica**, com decisões normativas mediadas por algoritmos, plataformas digitais e sistemas automatizados. A regulação da inteligência artificial, da proteção de dados e da moderação de conteúdo nas redes sociais tem sido conduzida, em grande parte, por empresas privadas ou por órgãos técnicos, sem controle efetivo por parte do Legislativo. Esse cenário demanda a criação de novas arquiteturas jurídicas que combinem inovação regulatória com preservação dos direitos fundamentais e inclusão cidadã.

Além disso, observa-se uma tendência de esvaziamento das instâncias tradicionais de participação democrática, como audiências públicas, conselhos gestores e fóruns deliberativos. Em contrapartida, surgem experiências inovadoras de deliberação cidadã, como assembleias populares digitais, orçamentos participativos e consultas públicas interativas. Essas formas híbridas de participação representam caminhos possíveis para reconectar o processo normativo às demandas reais da população.

No campo institucional, destaca-se a necessidade de **reforçar os mecanismos de freios e contrapesos**, garantindo que a produção normativa por agências, tribunais e órgãos técnicos esteja sujeita a revisões periódicas, transparência e prestação de contas. A criação de instâncias de revisão normativa independentes, com representação social e técnica, pode funcionar como uma alternativa viável para equilibrar autonomia institucional e controle democrático.

Por fim, a formação jurídica e política dos profissionais que atuam na criação normativa deve ser repensada. É fundamental incluir nos currículos temas como teoria democrática, justiça procedimental, ética pública e educação cívica, com o objetivo de formar agentes públicos conscientes dos limites e das responsabilidades que envolvem o exercício do poder normativo.

A consolidação de uma democracia jurídica robusta passa, portanto, por reconhecer os novos formatos institucionais de produção normativa, mas também por submetê-los a exigências mais rígidas de legitimidade, participação e justiça. O desafio contemporâneo não está em eliminar a autonomia normativa das instituições, mas em integrá-la a um ecossistema democrático mais transparente, inclusivo e responsável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do poder normativo exercido por instituições não eleitas é uma realidade consolidada nas democracias contemporâneas. Tribunais, agências reguladoras e órgãos administrativos passaram a desempenhar papel decisivo na produção de normas que afetam profundamente a vida social, econômica e política. Esse fenômeno, embora funcional do ponto de vista técnico e institucional, gera uma tensão estrutural com os princípios clássicos da democracia representativa e do Estado de Direito.

Neste artigo, buscou-se compreender de que forma essa expansão normativa pode ser compatibilizada com a legitimidade democrática. Argumentou-se que a legitimidade de normas não pode ser avaliada apenas pela origem representativa, mas também pela racionalidade do conteúdo, pela transparência do processo decisório e pela capacidade de incorporar a participação cidadã. O desafio consiste em garantir que a expertise institucional não se transforme em tecnocracia autorreferente, mas opere dentro de parâmetros democráticos, submetida ao controle e à crítica pública.

Foram apresentados diversos limites possíveis à autonomia normativa institucional, entre os quais se destacam o controle judicial, a supervisão legislativa, os princípios constitucionais, a reserva legal e, sobretudo, os mecanismos de participação democrática e accountability. Além disso, identificaram-se desafios atuais, como a regulação supranacional, a governança algorítmica e a necessidade de reformular a formação jurídica para preparar os operadores do direito para os dilemas da democracia regulatória.

Como perspectiva futura, defende-se a construção de um modelo de **legitimidade compartilhada**, no qual diferentes atores – técnicos, políticos, sociais e judiciais – participem de forma coordenada na produção normativa. Esse modelo exige uma redefinição da democracia, não apenas como representação eleitoral, mas como processo deliberativo, plural e contínuo. A autonomia institucional, quando bem delimitada e supervisionada, pode ser um instrumento valioso para aprofundar a justiça, a inclusão e a eficiência do ordenamento jurídico.

Reafirma-se, portanto, que o equilíbrio entre autonomia e controle, entre técnica e política, entre instituições e sociedade, é condição indispensável para a vitalidade da democracia jurídica no século XXI.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalismo democrático e decisão jurídica. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2022.

LIMA, Vinícius de Faria; SILVA, Marina P. Governança democrática e agências reguladoras no Brasil. Brasília: Ipea, 2023.

MANIN, Bernard. Os princípios do governo representativo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

ROSANVALLON, Pierre. A contrademocracia: a política na era da desconfiança. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SOUZA, Celina. Democracia e instituições no Brasil contemporâneo. Recife: Ed. UFPE, 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e decisão jurídica. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.