

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

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 I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

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 I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIOAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutido no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

**A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL:
SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO
PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

**THE CONSTITUTIONAL LEGITIMACY OF DELEGALIZATION IN BRAZIL:
SEPARATION OF POWERS, REGULATORY AGENCIES, AND THE LIMITS OF
TECHNICAL NORMATIVE POWER IN THE JURISPRUDENCE OF THE
FEDERAL SUPREME COURT**

Jesiel Quadros Da Silva Junior

Resumo

O presente artigo analisa a legitimidade constitucional da deslegalização no Brasil sob a ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: a transferência do poder normativo técnico das agências reguladoras é compatível com os limites impostos pela Constituição Federal de 1988, especialmente quanto ao princípio da legalidade e à separação de poderes? Busca-se examinar se a deslegalização pode ser compreendida como técnica constitucional legítima de regulação no direito brasileiro. Para tanto, adota-se pesquisa qualitativa, de caráter teórico-dogmático, orientada pelo método hermenêutico, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com atenção às decisões proferidas pelo STF nas ADIs 7.031/DF e 5.906/DF. A pesquisa apresenta, inicialmente, a evolução histórica da teoria da separação de poderes e sua releitura no contexto do Estado regulador. Em seguida, apresenta e confronta as correntes doutrinárias favoráveis e contrárias à deslegalização, identificando seus fundamentos e limites à luz do ordenamento constitucional. Por fim, examina o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, com análise das ADIs 7.031/DF e 5.906/DF, nas quais a Corte reconheceu a validade do poder normativo técnico das agências reguladoras, sob a ótica /fundamentado (n) dos standards. Conclui-se que a deslegalização, não viola a separação de poderes e nem o princípio da legalidade, constituindo/sendo/funcionando resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o

the separation of powers? The study seeks to determine whether delegalization can be understood as a legitimate constitutional regulatory technique in Brazilian law. To this end, the research adopts a qualitative, theoretical-dogmatic approach guided by the hermeneutic method, developed through a bibliographic review and documentary analysis, with particular attention to the decisions rendered by the STF in ADIs 7.031/DF and 5.906/DF. The study begins by tracing the historical evolution of the separation of powers doctrine and its reinterpretation within the context of the regulatory state. It then presents and contrasts the doctrinal positions for and against delegalization, identifying their foundations and limits in light of the constitutional order. Finally, it examines the Federal Supreme Court's stance on the matter, analyzing ADIs 7.031/DF and 5.906/DF, in which the Court upheld the validity of the technical normative power of regulatory agencies based on the standards doctrine. The article concludes that delegalization neither violates the separation of powers nor the principle of legality, constituting a legitimate institutional response to the demands of the contemporary regulatory state — one that preserves the principle of legality by requiring a prior legal basis and subjecting infra-legal normative acts to the limits established by statute.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Delegalization, Regulatory agencies, Normative power, Separation of powers, Principle of legality

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, as agências reguladoras desempenham papel relevante na estrutura administrativa do Estado brasileiro, especialmente na disciplina de setores estratégicos como energia, telecomunicações, transportes, petróleo e saúde suplementar. Por meio da edição de atos normativos e regulatórios, essas entidades exercem influência direta tanto sobre a prestação de serviços essenciais quanto sobre a dinâmica econômica de empresas e usuários submetidos à atividade regulatória.

A consolidação do Estado regulador e a ampliação das atribuições administrativas em setores altamente especializados trouxeram à tona relevantes discussões constitucionais acerca dos limites do poder normativo das agências reguladoras. Nesse contexto, surge uma questão central para o Direito Público contemporâneo: a Constituição Federal de 1988 autoriza que o Poder Legislativo atribua a essas entidades competência para editar atos normativos técnicos dotados de eficácia vinculante, sem comprometer princípios estruturantes como a legalidade e a separação dos poderes? Trata-se de debate que ultrapassa o campo meramente técnico, alcançando diretamente a própria conformação constitucional das funções estatais e da atividade regulatória no Brasil.

É nesse cenário que se insere a deslegalização, entendida como mecanismo legislativo por meio do qual determinadas matérias de conteúdo predominantemente técnico deixam de ser disciplinadas exaustivamente pela lei formal, passando a ser disciplinadas por entidades administrativas especializadas. Nessa técnica, o legislador não abdica de sua competência constitucional, mas estabelece diretrizes gerais e limites normativos para que as agências reguladoras editem atos infralegais destinados à disciplina específica da matéria regulada.

A partir dessas premissas, o presente trabalho busca analisar a compatibilidade da deslegalização com o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente diante das limitações constitucionais impostas ao exercício do poder normativo técnico pelas agências reguladoras. A temática permanece marcada por intenso dissenso doutrinário: enquanto parte da doutrina compreende a deslegalização como instrumento legítimo de racionalização normativa e adaptação do Estado às exigências regulatórias contemporâneas, outra corrente sustenta que tal mecanismo representa indevida transferência de competências legislativas, em afronta à separação dos poderes e ao princípio da legalidade.

Para enfrentar o problema, examina-se a evolução da teoria da separação dos poderes, desde Aristóteles, Locke e Montesquieu até sua incorporação pela Constituição Federal de

1988. Em seguida, analisa-se a transição para o modelo de Estado regulador e o contexto que levou à criação das agências reguladoras brasileiras, destacando sua autonomia técnica, estrutura institucional e capacidade normativa.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a legitimidade constitucional da deslegalização no direito brasileiro, considerando a releitura contemporânea da separação dos poderes, a estrutura das agências reguladoras e os limites constitucionais do exercício do poder normativo técnico. Para tanto, examinam-se as principais correntes doutrinárias favoráveis e contrárias à deslegalização, bem como o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, especialmente a partir da análise das ADIs 7.031/DF e 5.906/DF, buscando identificar os parâmetros utilizados pela Corte para admitir o exercício do poder normativo pelas agências reguladoras em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

A justificativa da pesquisa revela-se em diferentes dimensões. No plano prático, a atuação normativa das agências reguladoras produz impactos diretos sobre setores essenciais da economia e sobre direitos dos cidadãos, o que torna necessária a definição de limites jurídicos claros para o exercício desse poder. No aspecto teórico, a ausência de consenso doutrinário acerca da deslegalização evidencia a complexidade do tema, especialmente diante das discussões envolvendo legalidade, reserva de lei e delegação normativa. Já no âmbito acadêmico, o estudo contribui para o aprofundamento de um dos debates mais atuais do Direito Administrativo e Constitucional contemporâneo, à luz da doutrina e da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa e teórico-dogmática, orientada por uma abordagem hermenêutica, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e análise documental e jurisprudencial. O marco teórico fundamenta-se, sobretudo, na doutrina constitucional e administrativista, com especial atenção aos debates acerca da separação dos poderes, do princípio da legalidade e da atuação normativa das agências reguladoras. No plano jurisprudencial, a investigação concentra-se na análise dos julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 7.031/DF e 5.906/DF, examinadas a partir de seus inteiros teores. Adota-se o método hermenêutico por se tratar de pesquisa voltada à interpretação da deslegalização à luz da Constituição Federal de 1988, da produção doutrinária e da construção jurisprudencial do STF. Nesse contexto, busca-se compreender os limites constitucionais do poder normativo técnico atribuído às agências reguladoras, examinando de que modo a deslegalização se compatibiliza com o regime jurídico-administrativo brasileiro.

2. DA SEPARAÇÃO CLÁSSICA DOS PODERES AO ESTADO REGULADOR CONTEMPORÂNEO

A produção normativa no Brasil exige a compreensão dos pressupostos do constitucionalismo moderno, sobretudo a organização e distribuição do poder de criação de normas. É crucial analisar os limites e as interações entre os órgãos, pois a análise isolada da legalidade e da reserva de lei é insuficiente sem uma perspectiva do desenho institucional do poder.

Portanto, uma reanálise da clássica teoria da separação dos poderes é fundamental. Conforme destaca Lenza (2025), as primeiras formulações teóricas acerca da separação dos poderes remontam à Antiguidade grega, especialmente à obra *Política*, de Aristóteles. O filósofo já identificava a existência de três funções exercidas pelo poder soberano: a criação de normas gerais, a administração e aplicação dessas normas aos casos concretos e, por fim, a atividade de julgamento dos conflitos decorrentes de sua execução.

Historicamente, essa teoria visava limitar o poder estatal e salvaguardar as liberdades individuais. Em face das transformações do Estado, ela evoluiu, incorporando novas abordagens.

Conforme observa Barroso (2025), John Locke, em sua obra *Dois Tratados sobre o Governo* (1689), contribuiu significativamente para o desenvolvimento da teoria da separação dos poderes ao defender que, na sociedade civil, as funções de elaborar, executar e julgar as leis deveriam ser atribuídas ao Estado, exercidas de forma imparcial e voltadas ao interesse coletivo. Para Locke, as funções legislativa e executiva deveriam ser exercidas por agentes e instituições distintas. O autor também reconhecia a existência de um poder federativo, responsável pela condução das relações exteriores, pela celebração de tratados e pela administração dos assuntos internacionais.

Contudo, a formulação mais robusta e influente da separação de poderes surgiu no século XVIII com Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis*. Nesse sentido, Lenza (2025), afirma que Montesquieu inovou ao sustentar que as funções estatais deveriam ser exercidas por órgãos distintos, autônomos e independentes entre si, afastando a concentração de poder nas mãos do soberano. Essa formulação teórica surgiu como reação ao absolutismo e tornou-se um dos principais fundamentos do Estado liberal, influenciando diretamente movimentos como as Revoluções Americana e Francesa e a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Em linhas gerais, para Montesquieu, a organização social deve ser estruturada de modo que o próprio poder imponha limites a si mesmo, funcionando como mecanismo para preservar a liberdade individual.

Ocorre que, a visão clássica e rígida da separação de poderes não atende mais os anseios da sociedade atual. Diante da crescente complexidade das funções estatais e da necessidade de respostas técnicas mais céleres, que consigam acompanhar a evolução da ciência e dos problemas da sociedade, é que se fez necessário rever os limites de atuação de cada poder.

Dessa forma, a formação do Estado de Direito está diretamente associada às contribuições de John Locke e Montesquieu, cujas ideias foram decisivas para a superação do Estado Absolutista e a consolidação do modelo liberal, marcado pela centralidade da lei.

Posteriormente, observa-se a transição para o Estado de Direito Social, caracterizado por maior intervenção estatal e ampliação dos deveres prestacionais. Alexandre de Moraes (2025) aduz que esse movimento de transição ganha força a partir da experiência constitucional do pós-Primeira Guerra Mundial, especialmente com a Constituição de Weimar de 1919, que, embora formalmente vinculada à tradição liberal, inaugurou um processo mais amplo de constitucionalização do Estado Social. Segundo o autor, partir desse marco, os direitos sociais passam a ser expressamente previstos nos textos constitucionais, acompanhados da atribuição de deveres concretos às instituições estatais para sua efetivação.

Na sequência desse processo evolutivo, as transformações sociais e econômicas intensificaram a complexidade das demandas dirigidas ao Estado, exigindo a reformulação de suas formas de atuação. Nesse contexto, consolida-se a transição para o chamado Estado regulador, marcado pela redefinição de sua função estratégica, com a transferência de determinadas atividades à iniciativa privada e a consequente redução da atuação direta estatal na economia. Para Melo (2010) tal movimento, associado ao fenômeno da desestatização, não implica a retirada total do Estado, mas sua reconfiguração, que passa a atuar também por meio de funções normativas, fiscalizatórias e regulatórias.

Nessa toada, conforme observa Oliveira (2016), o Estado Regulador e Garantidor consolida-se como um modelo intermediário entre o Estado Liberal, marcado pela mínima intervenção estatal, e o Estado Social, caracterizado pela intensa atuação do poder público na economia e na prestação de serviços. É uma “terceira via”, na qual o Estado deixa de atuar diretamente, como regra, em determinadas atividades econômicas, sem, contudo, abandonar

sua responsabilidade pela tutela do interesse público, passando a exercer funções de coordenação, fiscalização e garantia.

A mudança do papel do Estado reclama por uma revisão do modelo clássico de separação de poderes. A complexidade crescente das funções do Estado regulador demonstra que a distinção estrita entre as esferas legislativa, administrativa e judiciária já não reflete a dinâmica institucional atual.

A Constituição Federal de 1988 contempla uma nova visão sobre a sistemática de separação dos poderes. A título de exemplo, o artigo 2º consagra a independência e harmonia entre Legislativo, Executivo e Judiciário, elevando o princípio à condição de cláusula pétrea (art. 60, §4º, III). Ao mesmo tempo, estrutura um sistema de controles cruzados: o veto presidencial, a fiscalização parlamentar, o julgamento político de autoridades realizado pelo Senado Federal e o controle jurisdicional de lesões ou ameaças a direitos fundamentais (art. 5º, XXXV) evidenciam que a separação é um instrumento de contenção de poder entre os poderes.

Nesse sentido, Brodbekier (2003) destaca a importância do sistema de freios e contrapesos:

Com inspiração no sistema de freios e contrapesos (checks and balances) do direito norte-americano estabeleceu-se que serão exercidas interferências recíprocas entre os Poderes, a fim de que seja alcançado o equilíbrio necessário para uma efetiva consecução dos objetivos da coletividade a serem atendidos, sendo, da mesma forma, uma ferramenta indispensável para se coibir arbitrariedades (Brodbekier, 2003, p. 9).

Para melhor compreensão do tema, a doutrina constitucional costuma adotar uma distinção entre funções típicas e atípicas. As funções típicas são aquelas atribuídas constitucionalmente a cada Poder, correspondendo ao núcleo de suas competências institucionais, como ocorre com a função legislativa, própria do Poder Legislativo. Não há, nesse ponto, qualquer novidade.

Ocorre que, em determinadas situações, admite-se o exercício de funções que, em regra, pertencem a outro Poder. Nesses casos, fala-se em funções atípicas. É o que se verifica, por exemplo, quando o Senado Federal processa e julga o Presidente da República por crimes de responsabilidade. Nessa hipótese, embora desempenhe atividade de natureza jurisdicional, o Legislativo o faz de maneira excepcional e autorizada pela Constituição, sem que isso represente violação à separação de poderes.

Esclarecedoras são as palavras de José dos Santos Carvalho Filho sobre o assunto:

Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição (Filho, 2025, p. 5).

Ainda sobre o tema, Alexandre de Moraes destaca que a divisão de funções entre os poderes, no modelo atual, não tem caráter rígido e absoluto:

A Constituição Federal consagrou em seu art. 2º a tradicional tripartição de Poderes, ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Com base nessa proclamação solene, o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo, caracterizá-la com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas (Moraes, 2025, p. 478).

Essa releitura da separação de poderes, portanto, não apenas preserva a força do sistema constitucional brasileiro, mas o aprimora, adaptando-o às necessidades de um Estado que precisa gerir setores cada vez mais complexos e especializados. É dentro desse arcabouço institucional, estabelecido pela Constituição de 1988 e legitimado pelo sistema de freios e contrapesos, que se justifica o surgimento das agências reguladoras. Estas são concebidas como estruturas com autonomia técnica, essenciais para atuar em áreas onde a rigidez do processo legislativo tradicional se mostra inadequada. Contudo, antes de adentrar na análise de seu poder normativo, é fundamental entender a origem, a natureza jurídica e o posicionamento dessas entidades no ordenamento jurídico brasileiro.

3. AGÊNCIAS REGULADORAS: ORIGEM, NATUREZA JURÍDICA E PODER NORMATIVO

Conforme explica Cruz (2012) as agências reguladoras podem ser compreendidas como entidades criadas por lei específica com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar atividades exercidas pela iniciativa privada em setores relacionados à prestação de serviços de interesse público. Tais entidades representam formas de intervenção estatal no domínio econômico, atuando especialmente em áreas cuja relevância social exige acompanhamento técnico e permanente por parte do Estado.

O surgimento das agências reguladoras data do século XIX, nos Estados Unidos, período marcado pela crescente demanda por uma supervisão estatal mais rigorosa sobre certas atividades econômicas. Esse desenvolvimento foi significativamente influenciado por decisões da Suprema Corte norte-americana que estabeleceram precedentes importantes para a solidificação do modelo de regulação (Betti, 2026).

O caso *Munn v. Illinois* constituiu um marco significativo nesse contexto, pois a Suprema Corte confirmou a prerrogativa do Estado, fundamentada em sua soberania, de regulamentar atividades privadas que impactam o interesse público. Na ocasião, consolidou-se o entendimento de que o controle estatal pode incidir sobre o uso da propriedade, particularmente quando esta está ligada a serviços ou atividades de relevância coletiva, como se verificou na regulação dos silos de armazenamento de grãos (Betti, 2026).

Esse entendimento foi aprofundado no caso *Wabash, St. Louis & Pacific Railway Co. v. Illinois*, em que a Suprema Corte restringiu a capacidade dos estados de regulamentar o comércio interestadual, reafirmando a competência do governo federal. Essa decisão evidenciou a necessidade de um arcabouço regulatório de alcance nacional para lidar com a complexidade das atividades econômicas que transcendiam as fronteiras estaduais, o que contribuiu para o fortalecimento do modelo de agências reguladoras (Betti, 2026).

No Brasil, o surgimento das agências reguladoras inicia na década de 1990, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em um contexto de reformas administrativas e fortalecimento de políticas econômicas de orientação liberal. Conforme observam Silva e Nelson (2015), o país passou a adotar um modelo inspirado na experiência norte-americana de regulação, buscando reduzir a atuação direta do Estado em determinados setores econômicos e ampliar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços e no desenvolvimento de atividades econômicas. Nesse cenário, o Estado deixou de exercer predominantemente funções executórias, assumindo posição voltada à regulamentação, fiscalização e controle das atividades delegadas.

Portanto, a estrutura regulatória, conforme Betti (2026), foi pensada para garantir maior autonomia às agências, visando diminuir a influência político-partidária nas deliberações de cunho técnico. Com isso, essas entidades assumiram um protagonismo na busca por uma administração pública mais eficiente e focada em resultados.

No modelo norte-americano, conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2026), as agências reguladoras são dotadas de relativa independência em relação aos três Poderes do Estado. Essa autonomia se manifesta na função normativa exercida frente ao Legislativo, na ausência de subordinação hierárquica ao Executivo quanto à revisão de seus atos e, ainda, no desempenho de funções de natureza quase jurisdicional, especialmente na solução de conflitos entre delegatários de serviços públicos e entre estes e os usuários.

No Brasil, a sistemática é similar. As agências reguladoras, no modelo nacional, não estão completamente separadas dos demais poderes. Conforme argumenta Di Pietro (2026), em relação ao Poder Judiciário, essa autonomia é praticamente inexistente, visto que todos os conflitos podem ser submetidos à sua apreciação, em virtude do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988.

Não se deve cogitar, tampouco, uma desvinculação completa do Poder Executivo. Na realidade, as agências reguladoras são autarquias, entes integrantes da Administração Indireta e, como tal, estão sujeitas ao que a doutrina define como "controle finalístico" por parte do Poder Executivo.

Em relação à desvinculação com o Poder Legislativo, também não é possível afirmar que as agências reguladoras possuem ampla e irrestrita autonomia, ainda que no exercício de seu poder normativo técnico, o qual deve respeitar os limites (*standards*) estabelecidos pela lei. Nesse sentido:

Das características que vêm sendo atribuídas às agências reguladoras, a que mais suscita controvérsias é a função normativa, exatamente a que justifica o nome da agência. Nos dois tipos de agências reguladoras, a função reguladora está sendo outorgada de forma muito semelhante à delegada às agências reguladoras do direito norte-americano; por outras palavras, a elas está sendo dado o poder de ditar normas com a mesma força de lei e com base em parâmetros, conceitos indeterminados, *standards* nela contidos (Pietro, 2026, p. 531).

Diante deste cenário o debate acerca da deslegalização no direito brasileiro ganha relevância. Se, por um lado, o direito brasileiro admite a atuação normativa das agências reguladoras em matérias de natureza técnica, por outro, surge a necessidade de delimitar até que ponto essa atividade pode se desenvolver sem violar a reserva legal e a própria separação dos poderes. A discussão passa, portanto, pela análise dos limites constitucionais do poder normativo técnico e como a doutrina e a jurisprudência enxergam esse fenômeno.

4. O PODER NORMATIVO TÉCNICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A TEORIA DA DESLEGALIZAÇÃO

O debate sobre a deslegalização gira em torno de duas correntes doutrinárias. Uma delas argumenta que o fenômeno representa uma forma de delegação legislativa não prevista na Constituição Federal de 1988, configurando um desvio ou burla ao devido processo legislativo. A outra, por sua vez, considera essa técnica legítima e moderna, pois permite que o Poder Público utilize atos normativos das Agências Reguladoras para se adaptar com maior rapidez às mudanças do mercado e da sociedade, sempre em observância ao princípio da legalidade.

Conforme explica Bruno Betti (2026), o chamado poder normativo técnico das agências reguladoras traduz o fenômeno da “deslegalização” ou “deslegifcação”, pelo qual a lei delega a esses entes a competência para editar normas técnicas destinadas a complementar a lei.

A Constituição Federal admite a delegação legislativa apenas em hipóteses taxativas, ou seja, restritas às expressamente previstas em seu texto. Como exemplos notórios dessa limitação, destacam-se o art. 62, que trata da edição de Medidas Provisórias pelo Presidente da República, e o art. 68, que versa sobre as Leis Delegadas, também de iniciativa presidencial, mas que exigem autorização do Congresso Nacional (Xavier; Almeida, 2015). Diante desses dispositivos constitucionais, alguns autores argumentam que o instituto da deslegalização carece, na verdade, de legitimidade como via de delegação legislativa.

Elizangela Santos de Almeida e Elton Dias Xavier (2015) manifestam discordância em relação à teoria da deslegalização. Os autores argumentam que a delegação legislativa é inviável sem um fundamento constitucional e consideram impossível que o Poder Legislativo renuncie à sua função típica de legislar.

Nessa linha, Binenbojm (2005), ancorado no princípio da legalidade, sustenta que a deslegalização é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro, pois representaria uma delegação legislativa inconstitucional que retiraria da lei sua primazia hierárquica frente aos atos normativos das agências reguladoras. Nesse sentido:

Assim sendo, não se admite que possa existir, no direito brasileiro, o fenômeno da deslegalização, por meio do qual a lei de criação da agência degradaria o status hierárquico da legislação anterior, permitindo a sua alteração ou revogação por atos normativos editados pela agência. Tal importaria, ao ângulo formal, a possibilidade de o legislador alterar o procedimento legislativo previsto na própria Constituição - o que é inadmissível. Estar-se-ia diante de uma delegação legislativa inominada.

incompatível com a Constituição. Ao ângulo material, tal significaria que a agência não mais estaria sujeita às normas ditadas pela autonomia dos cidadãos, que representam não apenas o limite externo da atuação da Administração Pública, como o seu próprio fundamento de legitimidade. (Binenbojm, 2005, p. 157)

Semelhante ao entendimento de Binenbojm, Leticia Queiroz de Andrade (2008), ao examinar as teorias utilizadas para fundamentar o poder normativo das agências reguladoras, sustenta que a deslegalização não encontra amparo na Constitucional. Andrade afirma que o Congresso Nacional não possui liberdade para renunciar ou transferir sua função típica de legislar. Além disso, defende que a principal incompatibilidade do fenômeno com o ordenamento jurídico brasileiro reside justamente na violação ao princípio da legalidade, pois determinadas matérias somente poderiam ser disciplinadas por meio de lei formal.

Félix (2015) procede à análise da deslegalização, argumentando que tal teoria se revela insuficiente para justificar a competência normativa das agências reguladoras. O fundamento, conforme o autor, reside na inexistência de expressa previsão constitucional para essa competência e na diferença entre o poder normativo e a função legislativa.

Em contrapartida às teses contrárias, uma parcela significativa da doutrina defende a teoria da deslegalização, fundamentando-se na distinção entre poder de legislar e poder regulamentar, além de reconhecer a necessidade de o direito se ajustar às constantes mudanças da sociedade.

Conforme Mazza (2026, p. 90), a teoria da deslegalização, ao ser incorporada ao direito brasileiro, passou por adaptações promovidas pela doutrina nacional, sendo compreendida como uma atribuição de competência de natureza administrativa, o que evita os problemas oriundos de sua interpretação como uma forma indireta de delegação legislativa.

Tratando do assunto, Oliveira (2025, p. 104), sustenta que a legislação atribui às agências reguladoras autonomia para editar atos normativos de natureza técnica, desde que observados os parâmetros legais estabelecidos. Esse modelo busca deslocar a normatização de determinados setores do campo político para uma esfera mais técnica, confiando às agências a regulação especializada das atividades sob sua competência.

O poder normativo das agências reguladoras, conforme a definição de Oliveira (2025, p. 105), é de natureza técnica e deve ser exercido em estrita observância ao princípio da juridicidade, respeitando os limites de suas competências. Sob essa ótica, as normas que essas

agências editam não são consideradas autônomas nem decorrem de uma delegação legislativa atípica. Pelo contrário, elas se fundamentam na própria lei instituidora, a qual estabelece as balizas para a atuação regulatória.

Nessa linha, a deslegalização pode ser compreendida como uma técnica de reorganização da atividade normativa, especialmente em matérias de maior complexidade técnica, em que a lei fixa diretrizes gerais e permite a atuação complementar de outros entes, dentro de limites previamente definidos. Nesse sentido, sustenta Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Modalidade anômala de transferência sem delegação é a deslegalização, ou delegificação, pela qual as casas legislativas abrem um espaço normativo, quase sempre de natureza técnica, em que elas se demitem da função de criar certas normas legais para que outros entes, públicos ou privados, o façam, sob os limites e controles por elas estabelecidos, no exercício da competência implícita no caput do art. 48 da Constituição (v. quadro IV) (Moreira Neto, 2014, p. 32).

Conceituando de maneira cristalina o fenômeno da deslegalização, José dos Santos Carvalho Filho leciona:

Esse fenômeno, de resto já conhecido em outros sistemas jurídicos, tem sido denominado de deslegalização (ou deslegificação, como preferem alguns), considerando que a edição de normas gerais de caráter técnico se formaliza por atos administrativos regulamentares em virtude de delegação prevista na respectiva lei. Na verdade, não há, como supõem alguns estudiosos (equivocadamente, a nosso ver), transferência do poder legiferante a órgãos ou pessoas da Administração, mas tão somente o poder de estabelecer regulamentação sobre matéria de ordem técnica, que, por ser extremamente particularizada, não poderia mesmo estar disciplinada na lei (Filho, 2025, p. 388).

Bruno Betti (2026), de forma bastante didática, sintetiza a ideia central da deslegalização:

Nesse ponto, faz-se importante analisar o poder normativo técnico – deslegalização (deslegificação). Por esse poder, as agências reguladoras recebem de suas leis instituidoras delegação para editar normas técnicas, a fim de complementar a legislação. Ocorre, na verdade, um fenômeno de uma matéria, que era tratada por lei, passar a ser tratada por ato administrativo. A deslegalização é aceita pelo STF. Veja o exemplo: LEI A estabelece uma altura mínima de 10 andares para a instalação de antenas. LEI B (posterior a lei A) estabelece que a altura mínima será prevista em

resolução da Anatel. A resolução, por sua vez, prevê a altura mínima de 15 andares para instalar antenas. Nessa situação, ocorreu a chamada deslegalização (Betti, 2026, p. 80).

Conforme observa Marçal Justen Filho (2025), a técnica da deslegalização tem sido especialmente empregada em matérias marcadas por elevada complexidade técnica ou pela necessidade de constante atualização normativa. Embora sua aplicação seja mais recorrente no âmbito das agências reguladoras independentes, o autor destaca que esse modelo de produção normativa também vem sendo adotado em outros setores da Administração Pública.

Nesse sentido, segundo Maciel (2025), o legislador, ciente de suas limitações diante da complexidade e da constante transformação da realidade social, tende a reservar à lei a definição de diretrizes gerais, frequentemente por meio de cláusulas abertas e conceitos jurídicos indeterminados. Nesse contexto, atribui-se ao Poder Executivo a tarefa de editar normas técnicas mais específicas, capazes de conferir maior detalhamento e agilidade à disciplina normativa. Ainda que a Constituição Federal não trate expressamente dos regulamentos autorizados ou delegados, sua admissibilidade tem sido reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência.

Dessa forma, a deslegalização é o procedimento em que o legislador retira certos temas do âmbito da lei formal, repassando sua regulamentação para os atos administrativos, neste caso praticados pelas agências reguladoras. Essa técnica visa a flexibilizar a normatização, permitindo que ela se ajuste de maneira mais ágil e eficaz às demandas técnicas e à rápida evolução do mercado e da sociedade. Contudo, essa flexibilização não elimina a necessidade de uma base legal que determine os limites e as orientações para a atuação da administração pública.

Debatendo sobre o tema, Oliveira (2025), apesar de favorável ao fenômeno, faz importante alerta acerca dos limites constitucionais que devem ser respeitados. Nesse sentido:

Registre-se, por fim, a existência de limites constitucionais à deslegalização, tais como:

a) casos de “reserva legislativa específica”, previstos na Constituição Federal, que devem ser veiculados por lei formal (ex.: art. 5.º, VI, VII, VIII, XII, da CRFB); e

b) matérias que devem ser reguladas por lei complementar não admitem deslegalização, pois encerram verdadeiras reservas legislativas específicas, além das matérias que devem ser legisladas com caráter de normas gerais (ex.: art. 24, §§ 1.º e 2.º, da CRFB), tendo em vista que estas últimas possuem alcance federativo, abrangendo Estados-membros e Municípios (Oliveira, 2025, p. 106).

Refletindo sobre o princípio da legalidade e o poder normativo técnico das agências reguladoras, Mendes e Branco (2025) aduzem que as novas práticas regulatórias fazem parte do modelo de Estado regulador. Nesse sentido:

Com a ascensão do chamado modelo de Estado Regulador, que encontra seu fundamento normativo especialmente no art. 174 da Constituição Federal, observa-se uma verdadeira pluralidade de fontes normativas, em que órgãos e entidades da Administração Pública criam normas jurídicas apoiados em leis com terminologia vaga e principiológica¹⁵⁵. O art. 174 do texto constitucional consubstancia uma verdadeira norma-qua-dro que consagra entre nós o modelo de intervenção pública lastreada no paradigma do Estado Regulador.

Nesse paradigma, as autoridades reguladoras exercem uma verdadeira atuação normativa conjuntural sobre o ambiente regulado. Isso quer dizer que a delegação de poderes normativos a essas entidades vai além de uma simples substituição do legislador. Em essência, a opção por submeter determinados mercados ao escrutínio regulatório perpassa uma opção política de ressignificar a forma de intervenção pública que se opera (Mendes; Branco, 2025, p. 874).

Assim, depreende-se que a deslegalização, quando corretamente compreendida, é perfeitamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, desde que observados parâmetros constitucionais bem definidos. Para tanto, é essencial delimitar com precisão o conceito, evitando sua confusão com delegações legislativas inconstitucionais ou com a criação autônoma de normas desvinculadas de fundamento legal. A legitimidade do fenômeno reside justamente na preservação do princípio da legalidade, que exige a existência de base legal prévia e a submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela estabelecidos.

5. DESLEGALIZAÇÃO E PODER NORMATIVO TÉCNICO NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar as controvérsias relativas ao poder normativo técnico das agências reguladoras e ao fenômeno da deslegalização, manifestou posicionamento favorável à aplicação dessa teoria, estabelecendo, contudo, rigor quanto aos limites legais de sua incidência.

É o que se vê na ADI 7.031/DF, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), que questionou a constitucionalidade dos artigos 4º, 5º e 7º da Resolução ANP 790/2019. A norma impugnada instituiu o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), obrigando os agentes econômicos da cadeia de comercialização a contratar, às suas próprias expensas, laboratórios credenciados para realizar análises físico-químicas em amostras de combustíveis. A requerente sustentava violação aos princípios da legalidade, da livre iniciativa, da liberdade de contratar e da proporcionalidade.

No mérito, a Corte enfrentou a questão dos limites do poder normativo das agências reguladoras, fixando que estas, embora recebam delegação legislativa para regular os setores sob sua competência, não podem inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa autorização legal, tampouco regulamentar matérias para as quais inexista um conceito genérico prévio em sua lei instituidora (*standards*). No caso concreto, o Tribunal reconheceu que a Resolução 790/2019 encontrava respaldo nos incisos I e XVII do art. 8º da Lei 9.478/1997, que atribuem à ANP a missão de implementar a política nacional de petróleo e gás com ênfase na proteção dos consumidores quanto à qualidade dos produtos, configurando, portanto, exercício legítimo do espaço de conformação normativa conferido pela lei à agência.

Por unanimidade, o Plenário conheceu parcialmente da ação, afastando a impugnação ao art. 8º da Lei 9.478/1997 por ausência de fundamentação específica e, na parte conhecida, julgou improcedente o pedido. A Corte concluiu que a atribuição dos custos do monitoramento aos agentes regulados representa tratamento isonômico em relação aos demais elos da cadeia de comercialização de combustíveis, não violando a livre iniciativa nem a proporcionalidade, dado o impacto financeiro irrisório da medida frente aos relevantes interesses dos consumidores que ela visa resguardar.

Por sua vez, na ADI 5.906/DF, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) questionou a constitucionalidade dos arts. 24, inciso XVIII, e 78-A da Lei 10.233/2001, que atribuem à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) competência para dispor sobre infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transporte, e, por arrastamento, da Resolução ANTT 233/2003, que criou tipos infracionais e cominações de multa no setor. A requerente sustentava violação aos princípios da legalidade, da reserva legal e da separação de poderes, argumentando que uma agência reguladora não poderia, por ato infralegal, inovar primariamente a ordem jurídica tipificando ilícitos administrativos.

No mérito, o STF reafirmou que as agências reguladoras não podem inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa previsão legal, tampouco regulamentar matérias para as quais inexista prévio conceito genérico em sua lei instituidora (*standards*), nem criar ou aplicar sanções não previstas em lei, em respeito ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*). Contudo, a Corte reconheceu que a Lei 10.233/2001, em seu conjunto normativo — especialmente os arts. 11, III, 20, II, "a", 24, XVII, 78-A a 78-K —, fixou os *standards* mínimos

indispensáveis à atuação sancionatória da ANTT, estabelecendo as penalidades cabíveis, critérios de gradação, limites máximos de multa e garantias processuais.

Por maioria, o Plenário julgou improcedente a ação direta, declarando a constitucionalidade dos arts. 24, XVIII, e 78-A da Lei 10.233/2001 e, por consequência, da Resolução ANTT 233/2003. A Corte concluiu que as disposições infralegais impugnadas se inserem nos limites da delegação legislativa conferida à ANTT, por força do fenômeno da deslegalização, protegendo os interesses dos usuários quanto à qualidade, eficiência, segurança e modicidade tarifária dos serviços de transporte, sem que as sanções previstas extrapolassem os parâmetros estabelecidos pelo legislador.

6. CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho demonstra que a deslegalização, longe de se mostrar incompatível com a ordem constitucional brasileira, constitui uma resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo. A evolução da separação dos poderes, desde sua formulação clássica em Montesquieu até a estrutura de freios e contrapesos consagrada pela Constituição Federal de 1988, revela que a rigidez absoluta na distribuição de funções normativas jamais foi pressuposto do constitucionalismo moderno. Ao contrário, o próprio texto constitucional, ao prever funções típicas e atípicas para cada Poder, e ao autorizar a criação de autarquias especiais dotadas de autonomia técnica, como as agências reguladoras, sinalizou a abertura do ordenamento a formas mais flexíveis e especializadas de produção normativa. Nesse sentido, a deslegalização não suprime a lei, mas a complementa, atribuindo a entes tecnicamente habilitados a tarefa de detalhar e concretizar as diretrizes gerais fixadas pelo legislador.

A validade constitucional do fenômeno, contudo, está condicionada ao estrito respeito aos limites que a própria ordem jurídica estabelece. Como ficou evidenciado tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o poder normativo técnico das agências reguladoras não configura uma delegação legislativa incondicionada, tampouco autoriza a inovação primária da ordem jurídica sem fundamento legal expresso. A legitimidade da deslegalização repousa sobre três pilares fundamentais: a existência de *standards* legais suficientemente definidos na lei instituidora, que orientem e delimitem a atuação regulatória; a observância do princípio da legalidade, que impede a criação de direitos e obrigações sem base normativa prévia; e o respeito às reservas legislativas específicas previstas na Constituição, que excluem determinadas matérias do alcance da regulamentação infralegal. Presentes esses

elementos, a norma infralegal editada pela agência não usurpa a função legislativa, mas a prolonga de forma técnica e especializada, dentro do espaço de conformação que a lei conscientemente lhe reservou.

Conclui-se, portanto, que a deslegalização, quando aplicada dentro dos limites constitucionais, mostra-se compatível com o Estado regulador brasileiro. As decisões do STF nas ADIs 7.031/DF e 5.906/DF reforçam esse entendimento ao reconhecer a legitimidade da atuação normativa técnica da ANP e da ANTT, desde que fundamentada em parâmetros legais previamente definidos.

Com isso, o Tribunal afasta a ideia de que toda inovação infralegal viola o princípio da legalidade, reconhecendo que, diante da complexidade dos setores regulados, a atuação normativa das agências constitui importante instrumento de eficiência, tecnicidade e concretização do interesse público.

7. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís R. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo - 13ª Edição 2025**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.510. ISBN 9788553626861. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>. Acesso em: 17 mai. 2026.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo - 3ª Edição 2026**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. p.71. ISBN 9788530998554. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998554/>. Acesso em: 09 abr. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 147–167, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43622. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43622>. Acesso em: 16 maio. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 de maio de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 maio 2026.

BRODBEKIER, Bruno. Poder regulamentar da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 233, p. 141–178, 2003. DOI: 10.12660/rda.v233.2003.45446. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45446>. Acesso em: 16 maio. 2026.

CRUZ, J. B. da. DEMOCRACIA E ESTADO REGULADOR – O CASO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO DIREITO BRASILEIRO. **Revista da AJURIS**, [S. l.], v. 39, n. 126, p. 63–88, 2012. Disponível em:

<https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/777>. Acesso em: 16 maio. 2026.

DE ANDRADE, Letícia Queiroz. **Poder Normativo das Agências Reguladoras** (legitimação, extensão e controle). 2008. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/03/redae-15-agosto-2008-leticia-queiroz.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2026.

FÉLIX, L. C. F. DO PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS COMO FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 2, n. 37, 2015. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1231>. Acesso em: 16 maio. 2026.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo - 39ª Edição 2025**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.5. ISBN 9786559777082. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777082/>. Acesso em: 04 abr. 2026.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.90. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em: 25 abr. 2026.

LENZA, Pedro. **Coleção Esquematizado - Direito Constitucional - 29ª Edição 2025**. 29. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.501. ISBN 9788553628100. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628100/>. Acesso em: 17 mai. 2026.

MACIEL, Igor M. **Manual de Direito Administrativo - 2ª Edição 2025**. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.59. ISBN 9788553628483. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628483/>. Acesso em: 25 abr. 2026.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo. 13. ed.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.89. ISBN 9786553627055. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627055/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Série Idp - **Curso de Direito Constitucional - 20ª Edição 2025**. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.874. ISBN 9788553627233. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/>. Acesso em: 16 mai. 2026.

MELO, Thiago Dellazari. Do estado social ao estado regulador. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.30, n.1, 2010, p.223-232.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 41ª Edição 2025**. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.3. ISBN 9786559777143. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 04 abr. 2026.

NETO, Diogo de Figueiredo M. **Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição** 2014. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book. p.31. ISBN 978-85-309-5372-0. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 17 mai. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo - 13ª Edição 2025**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p.104. ISBN 9788530995850. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995850/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado Regulador e Garantidor em tempos de crise e o Direito Administrativo da Regulação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 163–183, 2016. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v3i1p163-183. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/104322>. Acesso em: 16 maio. 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 39ª Edição 2026**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.528. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 09 abr. 2026.

SILVA, Cristina Alves da; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 268, p. 153–185, 2015. DOI: 10.12660/rda.v268.2015.50738. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/50738>. Acesso em: 16 maio. 2026.

XAVIER, Elton Dias; DE ALMEIDA, Elizangela Santos. **O PODER NORMATIVO E REGULADOR DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: ABRANGÊNCIA E LIMITES**. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/31950145/Poder_Normativo_e_Regulador_Elton_Elisa ngela.pdf](https://www.academia.edu/download/31950145/Poder_Normativo_e_Regulador_Elton_Elisa_ngela.pdf). Acesso em: 27 abr. 2026.