

Artigo

## **Delegação de competência legislativa: possibilidades e limites na visão do STF** *Delegation of legislative competence: possibilities and limits in the view of the STF*

Raul Queiroz de Menezes<sup>1</sup> e Gina Gouveia Pires de Castro<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco. Procurador do Município do Recife, Pernambuco. ORCID: 0009-0009-8547-9594. E-mail: [raulqmenezes@gmail.com](mailto:raulqmenezes@gmail.com);

<sup>2</sup>Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco. Professora da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco. ORCID: 0000-0001-8632-2171. E-mail: [ginagouveia@gmail.com](mailto:ginagouveia@gmail.com);

Submetido em: 02/08/2025, revisado em: 15/08/2025 e aceito para publicação em: 28/08/2025.

**RESUMO:** Este artigo aborda a delegação de competências no ordenamento jurídico brasileiro, com foco no instituto da deslegalização, em que o Poder Legislativo atribui ao Poder Executivo a função de editar atos normativos. O problema central reside em equilibrar as vantagens dessa prática — como a celeridade e a expertise técnica do Executivo — com o respeito ao Princípio Democrático e à Separação de Poderes. A pesquisa analisa como a fixação de competências organiza o Estado e explora os limites da delegação, destacando a visão do Supremo Tribunal Federal (STF). A análise se aprofunda no julgamento da ADI nº 4.397, em que o STF validou a deslegalização em matéria tributária, desde que observadas balizas estritas. A Corte estabeleceu que a atuação normativa do Executivo deve ocorrer em termos de subordinação, desenvolvimento e complementaridade à lei, sem que o Legislativo renuncie à sua competência. Conclui-se que a deslegalização é um instrumento contemporâneo útil, mas que exige parcimônia para não vulnerabilizar a democracia. Sua legitimidade depende da estrita observância dos limites impostos pelo Legislativo e dos parâmetros definidos pelo STF, garantindo a cooperação entre os Poderes sem ferir suas funções típicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Delegação de Competências; Deslegalização; Separação de Poderes.

**ABSTRACT:** This article addresses the delegation of powers in the Brazilian legal system, focusing on the institute of delegalization, in which the Legislative Branch assigns to the Executive Branch the function of issuing normative acts. The central problem lies in balancing the advantages of this practice — such as the speed and technical expertise of the Executive — with respect for the Democratic Principle and the Separation of Powers. The research analyzes how the establishment of competences organizes the State and explores the limits of delegation, highlighting the vision of the Federal Supreme Court (STF). The analysis deepens in the judgment of ADI No. 4,397, in which the STF validated the delegalization in tax matters, provided that strict guidelines are observed. The Court established that the normative action of the Executive must occur in terms of subordination, development and complementarity to the law, without the Legislative relinquishing its competence. It is concluded that delegalization is a useful contemporary instrument, but that it requires parsimony so as not to make democracy vulnerable. Its legitimacy depends on the strict observance of the limits imposed by the Legislature and the parameters defined by the STF, ensuring cooperation between the Powers without harming their typical functions.

**KEYWORDS:** Delegation of Competences; Delegalization; Separation of Powers.

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para garantir uma efetiva organização do Estado e a melhor atuação possível da máquina pública, o que há de se convir que não é tarefa simples, é necessário que se promova uma correta atribuição de competências aos mais variados atores, sejam eles servidores públicos, órgãos públicos, entes políticos e até mesmo aos Poderes da República.

Essa atribuição de competências, no entanto, não é absolutamente estanque, imune a modificações, inclusive por meio do instrumento da delegação. Assim, é praxis no meio jurídico brasileiro a delegação de competências nas mais variadas esferas. Em algumas situações, tal delegação encontra expresso amparo normativo e não suscita maiores debates. Em outros casos, típicos de um Direito Constitucional moderno, em que novas soluções são construídas a fim de fazer frente aos desafios da contemporaneidade, ainda é necessário estabelecer balizas limitadoras, no intuito de compatibilizar o instituto de delegação de competências com demais princípios constitucionais.

O presente artigo abordará um caso específico de delegação, mais precisamente a deslegalização, em que o Poder Legislativo atribui ao Poder Executivo a competência para atuar, conjuntamente, na elaboração de atos normativos. No caso, é necessário conseguir o equilíbrio entre as vantagens trazidas por este instituto — sobretudo a celeridade na edição e modificação de regulamentos e a expertise técnica — com o respeito ao Princípio Democrático e às competências que são conferidas ao Poder Legislativo, casa dos representantes do povo.

### 2 DA FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Questão importante para o Direito é a fixação de competências. Tal conceito pode ser resumido como as atribuições e poderes que são conferidos pela Constituição ou pela legislação a determinado servidor, Poder Constituído, órgão ou mesmo Ente Político.

Evidentemente, a competência não é atribuída a nenhum daqueles sujeitos de forma desprovida de

finalidade. Quando determinada capacidade é assegurada a qualquer das figuras acima mencionadas, o que se quer, ao fim, é garantir o atingimento de uma finalidade de interesse público. Assim sendo, muitas vezes, a competência materializa-se não apenas como um poder, mas, sim, como um poder-dever. Sobre o tema, veja-se as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constata a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado (Di Pietro, 2019. p. 298)

Muitos são os exemplos de fixação de competências previstas na Constituição Federal e em leis ordinárias, a seguir lista-se alguns deles. De início, pode ser citada a competência que a Lei 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, garante aos ocupantes do corpo docente do Magistério Superior na Administração Pública Federal. Assim estatui o artigo 4º do referido diploma normativo: “São atribuições dos membros do corpo docente as atividades de ensino superior, constantes dos planos de trabalho e programas da unidade em que estejam lotados”.

Por outro lado, a mesma lei, em seu artigo 31, § 2º, define uma competência específica do ocupante do cargo de Reitor da Universidade, qual seja: a remoção do ocupante do cargo de magistério superior de uma para outra subunidade da mesma Universidade.

Também os órgãos públicos, decorrência do fenômeno da desconcentração que ocorre no âmbito das pessoas jurídicas de direito público, são dotados de competência. Exemplo de competência atribuída a um órgão é aquela constante da Lei nº 19.352, de 15 de janeiro de 2025, do Município do Recife. Tal lei estabelece as competências institucionais dos Órgãos e Entidades integrantes da estrutura da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, e em seu artigo 3º, II, define que a “Procuradoria-Geral do Município, Órgão superior, subordinado diretamente ao Prefeito e de seus órgãos específicos, possui atribuições de Consultoria e Assessoria Jurídica dos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, bem como a representação legal do Município, judicial e extrajudicialmente”, além de definir, em suas alíneas uma série de outras atribuições.

Passando ao plano das competências fixadas em sede constitucional, pode ser citado o artigo 30 da Carta Magna, que define as competências “administrativas” dos Municípios, listando, dentre outras, a competências

daqueles entes para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial.

Por sua vez, também são fixadas na Constituição Federal competências legislativas, sejam elas privativas da União, listadas no artigo 22, sejam elas concorrentes da União, Estados e Distrito Federal – com extensão também para os Municípios por conta da regra insculpida no artigo 30, I, da CF/88 – listadas no artigo 24. São exemplo das competências concorrentes, a atribuição para que os entes legislem sobre direito tributário, direito urbanístico, educação, cultura, responsabilidade por dano ao meio ambiente, dentre outras.

Por fim, os Poderes Constituídos também têm na Carta Magna suas competências definidas. No modelo adotado no Brasil, vige a independência e harmonia entre os Poderes, conforme definido pelo artigo 2º da CF/88, que prevê que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, a Constituição garante a cada um dos Poderes, competências típicas e também atípicas. Na visão de Luís Roberto Barroso, essa atribuição de competências atípicas é uma forma de reforçar a independência entre os Poderes. Assim explica o Ministro em sede doutrinária:

A independência orgânica demanda, na conformação da experiência presidencialista brasileira atual, três requisitos: (i) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, (ii) um Poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política; e (iii) a cada Poder são atribuídas, além de suas funções típicas ou privativas, outras funções (chamadas normalmente de atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais Poderes (Barroso, 2020, p. 187).

O Poder Judiciário, logicamente, tem por função típica a judicante, a ele cabendo, resolver com definitividade os conflitos postos a sua apreciação. Ao Poder Executivo, por sua vez, cabe exercer a direção superior da Administração Pública, promovendo políticas públicas e garantindo a adequada prestação dos serviços públicos. Por fim, o Poder Legislativo tem como função típica a edição de leis, resoluções, emendas constitucionais, bem como o exercício do controle externo da Administração Pública.

Por outro lado, como função atípica do Poder Judiciário pode ser citada a excepcional função administrativa, como, por exemplo, nos casos em que determinado Tribunal precise autorizar gozo de férias de seus servidores, ou gerir seus recursos para realizar uma reforma no fórum. Já no Poder Legislativo, costuma ser citada a competência prevista no artigo 52, I e II, da CF, por meio da qual cabe ao Senado Federal processar e julgar determinadas autoridades da República, dentre as quais o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade. Por último, como exemplo de competência atípica conferida ao Poder Executivo, pode ser citada a competência legislativa que lhe é conferida, v.g., na edição de Medidas Provisórias – artigo 62 da CF-, leis delegadas,

sua participação no processo legislativo, com a sanção ou oposição de veto, ou ainda, no que mais interessa para o presente artigo, na edição de atos normativos mediante delegação de competência recebida pelo Poder Legislativo.

Em suma, a fixação da competência serve para organizar o Estado e o adequado funcionamento da máquina pública. Se já é inimaginável o correto funcionamento de uma pequena empresa sem uma definição correta das competências de cada ator daquela pessoa jurídica, que dirá de um Estado?

Contudo, é natural que as competências e atribuições não sejam estanques, admitindo, em alguma medida, delegações e transferências de seu exercício, como se verá a seguir.

## 2.1 DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Apesar das disposições constitucionais e legais fixando competências aos mais variados sujeitos – sejam eles servidores, órgãos públicos, entes políticos ou Poderes constituídos-, é necessário também a existência de regras que permitam que aquelas competências a eles atribuídas sejam, em certas situações, delegadas a outros atores. E isso se dá pelos mais variados motivos, seja pela impossibilidade um único agente público executar com presteza todo o plexo de atribuições a ele direcionado, seja pela necessidade de celeridade na edição de certos atos, seja pela maior expertise técnica de determinado Poder para praticar determinados atos que haviam sido atribuídos a Poder distinto.

Como exemplo de delegação de competência de um servidor a outro, podem ser citadas as disposições da Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Deve se atentar, no entanto, que nos termos da Súmula 510 do Supremo Tribunal Federal, quando se quer questionar judicialmente algum ato praticado por autoridade que esteja atuando por meio de delegação recebida de outrem, a medida judicial contra ela, delegada, deve ser direcionada, e não contra a autoridade delegante.

Reforçando a existência, e mais, a importância da delegação de competências no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser citada também a hipótese de delegação de competências legislativas da União Federal aos Estados-Membros, prevista no parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal. Como dito, o artigo 22 lista as matérias que são de competência legislativa privativa da União. Contudo, em seu parágrafo único traz regra com o seguinte teor: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. É, pois, regra de delegação de competência constitucionalmente prevista, que permite que um ente federado, no caso, a União, delegue competências para outros entes federados, no caso, os Estados, para que estes legislem sobre questões específicas presentes na delegação.

No ponto, merece crítica a exclusão dos Municípios do parágrafo único do artigo 22. Ora, em uma Federação não há hierarquia entre os entes federados, de forma que não faz sentido os Municípios não estarem ali citados. É extremamente defensável uma emenda

constitucional que passe a prever os Municípios como potenciais recebedores da delegação prevista no dispositivo constitucional ora analisado, medida que fortaleceria a Federação brasileira e permitiria um maior grau de inovação legislativa, com utilização de leis municipais bem-sucedidas por outros entes federados.

Ainda no que diz respeito às competências legislativas dos entes federados, merece destaque aquilo que o STF denominou de “renúncia” à competência. A Corte foi instada a apreciar lei editada pelo Estado do RS, que ao dispor sobre atividades com organismos geneticamente modificados no âmbito daquela unidade da Federação, apenas afirmava que estas deveriam obedecer “estritamente à legislação federal específica”. O diploma normativo foi considerado inconstitucional de forma unânime, no julgamento da ADI 2.303/RS, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, justamente por entender que “a norma questionada revela a renúncia do mencionado ente ao exercício da competência constitucionalmente prevista”.

Avançando na temática das hipóteses de delegação de competência, demonstrando que tal instituto está bem consolidado no ordenamento brasileiro, pode ser citado mais um exemplo extraído da própria Constituição Federal. Trata-se da lei delegada. Tal espécie normativa aparece listada no inciso IV do artigo 59 da CF/88, como sendo uma das espécies de ato normativos abarcados pelo processo legislativo. Mais à frente, no artigo 68 da CF, há a pormenorização de como se dá a sistemática da edição da lei delegada. Em suma, o Presidente da República solicita do Congresso Nacional a delegação da competência para editar leis. Trata-se, como dito no item anterior do artigo, do exercício de uma função atípica pelo Poder Executivo, que recebe delegação de função típica do Poder Legislativo. Cabe a ressalva de que certas matérias expressamente não podem ser delegadas ao Presidente da República, como, por exemplo, matérias que apenas possam ser veiculadas por Lei Complementar, matérias sobre nacionalidade, direitos políticos, organização do Poder Judiciário ou do Ministério Público, dentre outras.

Há, no entanto, uma outra forma de delegação, por parte do Poder Legislativo, de sua competência para o Poder Executivo. Trata-se daquilo que a doutrina costuma chamar de “deslegalização”, instituto que vem ganhando força no ordenamento jurídico brasileiro nos últimos anos e que já foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, dada a sua importância, uma vez que toca em ponto sensível, qual seja: a separação de Poderes, que é listada, inclusive, como cláusula pétrea.

Assim, fica a indagação: pode o Poder Legislativo renunciar a parte de sua competência, repassando-a ao Poder Executivo, fora da hipótese da Lei Delegada, prevista na Constituição Federal? Há limites para essa delegação?

## 3 DA DESLEGALIZAÇÃO E DA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO TEMA

Ultimamente, o dogma de uma separação estanque de Poderes vem sendo revisto. Cada vez mais é

atribuído ao Poder Executivo uma função de, em certa medida, auxiliar o Poder Legislativo em sua atividade normativa. Como já visto, o Poder Executivo tem competência legislativa primária, para editar atos normativos como a Medida Provisória e a Lei Delegada, mas tem, também, uma competência normativa que pode ser chamada secundária, para editar regulamentos que guardem correlação com leis já editadas pelo Poder Legislativo.

Prova dessa competência normativa secundária do Poder Executivo é a parte final do inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal, que afirma caber privativamente ao Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Tal competência será melhor explorada posteriormente neste artigo.

### 3.1 A DESLEGALIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Outra competência normativa inserta no âmbito do Poder Executivo e que merece destaque é aquela atribuída às Agências Reguladoras. Tais entidades são Autarquias, criadas com um regime especial que lhes garante maior autonomia, com a missão institucional de regular setor específico do mercado. Oliveira (2021) destaca a importância das Agências Reguladoras no âmbito do Poder Executivo, ressaltando que essas entidades são autarquias com regime especial que lhes confere maior autonomia e a missão de regular setores específicos do mercado. Ele menciona que, nos Estados Unidos, as agências reguladoras ganharam destaque após a Grande Depressão de 1929, quando ficou evidente a necessidade de maior regulação estatal para evitar crises econômicas semelhantes. No Brasil, as agências reguladoras foram instituídas a partir da década de 1990, em um contexto de liberalização econômica e diminuição da intervenção estatal direta. Nesse sentido, as mudanças legislativas que liberalizaram a economia e reduziram o tamanho do Estado levaram à adoção do modelo de agências reguladoras como parte do novo modelo regulatório brasileiro.

A própria lei que cria as Agências lhes confere os poderes necessários a desempenharem seu mister, aí incluída a atribuição, pela via legal, da ampla possibilidade de edição de atos normativos, inclusive com a possibilidade de inovar no ordenamento jurídico, observado, no entanto, os limites da legislação daquele setor. A competência normativa ampla das Agências Reguladoras já é tema pacificado em nosso ordenamento, tendo sido objeto de apreciação pelo Supremo mais de uma vez. Por todos, cita-se a seguinte decisão:

1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). 3. A competência para editar atos

normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial (Brasil, 2019).

Contudo, se a prática de realizar a atribuição de amplas competências normativas para as Agências Reguladoras, no intuito de que tais entidades estabelecem normas que garantam o bom funcionamento de setores de serviços de extrema relevância, cuja prestação ficou sob a competência da iniciativa privada, é sedimentada e amplamente aceita no Brasil, o mesmo não pode ser dito à pura e simples deslegalização de matéria que eventualmente saiam do âmbito da competência do Poder Legislativo para passar à competência da Administração Direta no Poder Executivo.

É necessário estremar duas situações: a deslegalização realizada em prol de uma Agência Reguladora, para permitir o bom funcionamento de um setor específico e a deslegalização para o Poder Executivo expedir atos normativos. Essa segunda situação torna-se um terreno ainda mais delicado quando passa a envolver cobranças de valores ou restrições de direitos.

### 3.2 A DESLEGALIZAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Se no tópico anterior foi vista a prática da deslegalização em favor das Agências Reguladoras, o presente tópico abordará a deslegalização operada em favor da Administração Direta e os questionamentos por ela levantados.

É natural, até mesmo pela linguagem, dotada de vagueza e ambiguidade, que a lei, tal qual editada pelo Poder Legislativo, não consiga prever todos os detalhes que permitam sua integral e precisa aplicação. Surge, então, a já citada competência do Poder Executivo de expedir decretos para a fiel regulamentação da lei, prevista no artigo 84, IV, da CF/88.

Entretanto, uma situação a ser vislumbrada é aquela em que o Poder Executivo apenas estabelece, em regulamento por ele editado, questões realmente acessórias sobre a matéria presente na lei. Seria o caso, por exemplo, de uma lei que estabeleça a fruição de determinado benefício social. Imagine-se que o regulamento sobre essa lei determine em qual repartição a documentação comprobatória deve ser apresentada, quantas vias do documento devem ser levadas à repartição, qual tipo de conta bancária deve ser aberta para receber os valores, quanto tempo após o requerimento apresentado o órgão terá para validar o pedido, dentre outros aspectos. Há aqui, em nossa visão, claro regulamento meramente acessório, sem efetivas inovações jurídicas, mas apenas possibilitando a execução do programa previsto na lei.

Outra situação seria aquela em que a lei expressamente deixasse a cargo do ato normativo a ser editado pelo Poder Executivo a tarefa de estipular condições essenciais para a perfectibilização do Direito ou da cobrança a ser exigida. Ao contrário do cenário anterior, em que o próprio Poder Legislativo já esgota os requisitos e condicionantes aptos a fazer surgir e quantificar o Direito – seja ele um direito criado em favor do particular, seja ele uma exação, por exemplo-, deixando a cargo do Poder Executivo regulamentações meramente acessórias, neste cenário ora analisado o próprio Direito ou sua quantificação, vai depender de ato normativo a ser editado pelo Poder Executivo, que integrará o núcleo daquela relação jurídica.

Assim, é de se indagar: pode o Poder Legislativo realizar tal delegação de competência em prol de Poder que não detém, tipicamente, a função legislativa? Há limites nesta delegação? Não haveria, aí, um déficit democrático, já que os parlamentares são, justamente, os representantes do povo, a eles cabendo o mister da função legislativa?

Fato é que tal prática vem sendo adotada na realidade brasileira, inclusive com chancela do STF, o que torna necessário, pois, encontrar os limites ao seu exercício, a fim de impedir que se concretize uma vulnerabilização do Princípio Democrático.

Sobre o tema, o STF foi chamado a decidir em questão que envolvia a contribuição previdenciária que é devida para o custeio do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT). Trata-se da ADI Nº 4.397/DF, julgada em 10 de novembro de 2021. A ação buscava analisar a constitucionalidade do artigo 10 da Lei 10.666/2003. Para melhor entender a questão, é preciso que se tenha em mente que a Lei 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, estabelece que as empresas devem pagar um adicional denominado SAT – Seguro de Acidente do Trabalho – para fazer frente a benefícios previdenciários decorrentes de incapacidade laborativa. A Lei 10.666/2003, por sua vez, delega ao Poder Executivo, na via do regulamento, a definição da alíquota que incide para se determinar o exato valor do SAT. Eis a redação do dispositivo:

Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (Brasil, 2003).

O STF acabou por entender que não haveria uma delegação indevida da atividade Legislativa ao Poder Executivo. No ponto, é necessário rememorar que quando

da análise da lei gaúcha que apenas remetia a regulamentação do cultivo de OGM's ao que dispusesse a legislação federal, o Pretório Excelso acabou por entender que haveria uma “renúncia” à competência constitucionalmente atribuída aos Estados, motivo pelo qual a mera remissão de um ente à legislação do outro seria inconstitucional. No caso ora analisado, o STF entendeu que essa delegação feita do Poder Legislativo ao Poder Executivo seria constitucional. Ver-se-ão abaixo os motivos.

Inicialmente, imperioso que se destaque que a matéria aqui analisada versa sobre Direito Tributário, ramo jurídico em que há uma ingente importância de respeito ao Princípio da Legalidade e à atividade do Poder Legislativo. Ora, o dogma do *no taxation without representation* permeia a cultura jurídica ocidental há séculos, tendo servido, inclusive, de fio condutor de eventos importantíssimos da história, como a Revolução Americana.

Mesmo assim, o Supremo Tribunal Federal, adotando uma concepção moderna, entendeu que haveria em situações como a analisada na ADI, um diálogo da atividade do Poder Legislativo com a do Poder Executivo. Tal diálogo, no entanto, não pode ser realizado de forma sem limites, sob pena de banalização da deslegalização e, por via de consequência, de enfraquecimento do Poder Legislativo. Nos dizeres do Pretório Excelso, “Não existe ampla e irrestrita liberdade para o legislador realizar diálogo com o regulamento no tocante aos aspectos da regra matriz de incidência tributária. A possibilidade de haver a flexibilização do princípio deve ser interpretada com temperamento, caso contrário, haverá sério risco de sua banalização”.

Segue, pois, o Supremo Tribunal Federal para fixar as balizas que devem pautar essa moderna interação entre os Poderes Legislativo e Executivo, que acaba por delegar parte da atividade típica daquele Poder a este. Conforme estabelecido pela Suprema Corte, essa deslegalização, com a delegação de competências típicas de um Poder ao outro deve obedecer os seguintes critérios: a) subordinação da atividade legislativa do Poder Executivo ao quanto estabelecido pelo Poder Legislativo em sua atividade prévia, de forma a não contrariar nada do que foi disposto no ato normativo primário; b) desenvolvimento de uma atividade relevante, uma vez que a utilização da atividade do Poder Executivo busca garantir uma maior segurança do trabalho, com a diminuição das alíquotas na mesma medida do reforço promovido pela empresa na segurança dos trabalhadores; c) complementariedade, no sentido de preencher as lacunas propositalmente deixadas pelo Poder Legislativo.

Deve-se atentar, no entanto, que os limites máximos da cobrança devem ser bem definidos pelo Poder Legislativo, não podendo ser inobservados pela atuação do Executivo. Ademais, é indispensável ter em mente o seguinte: por meio dessa delegação de competências, verdadeira cooperação entre Poderes, o Legislativo não renunciou de sua competência legislativa. O protagonista na matéria segue sendo o Congresso Nacional. Desta feita, em assim decidindo, pode o Legislativo decidir de forma contrária à lei e ao regulamento anteriormente editados,

estabelecendo novo ato normativo na matéria, que irá prevalecer sobre os anteriormente editados. Em suma, não se pode interpretar de forma alguma que a atuação delegada do Poder Executivo possa se sobrepor à atuação do Poder Legislativo, sob pena de ferir de morte a Separação de Poderes.

Em Ação Direita de Inconstitucionalidade, o STF abordou que a contribuição destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos devido ao grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, conhecida como Seguro contra Acidente do Trabalho (SAT), e o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) são temas intimamente ligados à estatística, à atuária e à pesquisa de campo. A otimização da função extrafiscal e da equidade é destacada, sem ofensa à proibição do confisco.

A Corte tem orientado que a legalidade tributária imposta pelo texto constitucional não é estrita ou fechada. A constitucionalidade da flexibilização do princípio da legalidade tributária é verificada conforme cada espécie tributária e à luz de cada caso concreto. Não há ampla e irrestrita liberdade para o legislador dialogar com o regulamento sobre os aspectos da regra matriz de incidência tributária. A possibilidade de flexibilização do princípio deve ser interpretada com temperamento, para evitar sua banalização.

Nesse sentido, a Suprema Corte entendeu que artigo 10 da Lei nº 10.666/03 permite que as alíquotas da contribuição destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos devido ao grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho sejam ajustadas conforme o desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica. Isso é apurado com base nos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).

Assim, a lei estabelece um diálogo com o regulamento em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade. O Poder Legislativo não abdicou de sua competência para legislar sobre a matéria e pode, a qualquer momento, deliberar de maneira diversa, estabelecendo novos critérios políticos e padrões a serem observados pelo regulamento. Não há ofensa ao artigo 150, IV, da Constituição Federal, pois a alíquota máxima da contribuição para o SAT é de 6%, a qual, por si só, não é confiscatória. A ação direta de inconstitucionalidade foi julgada improcedente.

#### 4 CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi visto ao longo do artigo, percebe-se que, evidentemente, a fixação de competências é fundamental para a própria organização do Estado e da rotina administrativa. Por sua vez, a delegação de competências também é matéria que permeia a realidade brasileira, seja em relação à delegação entre servidores públicos, entre órgãos, entre entes políticos ou até mesmo entre Poderes.

Esta última espécie de delegação, a que ocorre entre Poderes da República é a que mais interessa para este

artigo. São mecanismos típicos de um Direito Constitucional contemporâneo, em que os dogmas de uma separação estanque de Poderes começam a ser revistos. Até mesmo pela maior expertise técnica e maior capacidade de análise de dados e captação de modificações sociais, mediante acompanhamento de tais dados, que o Poder Executivo detém, passa a ser defensável que determinados assuntos demandem uma integração da atuação do Poder Legislativo com a atuação normativa do Executivo.

Cumpra aqui destacar que, como visto, não se trata de meramente garantir ao Poder Executivo a possibilidade de editar decretos a fim de possibilitar a fiel aplicação da lei. Não se trata disso. Tal atividade, que também possui sua importância, não costuma efetivamente inovar na ordem jurídica. É, como dito, atividade meramente acessória, que permite a operacionalização de políticas públicas previstas em lei, trazendo dados meramente coadjuvantes, como a determinação da repartição pública em que o particular deve comparecer, a quantidade de vias do documento que deve levar, dentre outras.

A atuação normativa do Poder Executivo que demanda mais reflexões e questionamentos é, justamente, aquela em que o Poder Legislativo expressamente delega ao Poder Executivo a competência para editar atos normativos que integrarão a própria concretização do Direito. Assim sendo, sob pena de se macular a Separação de Poderes e o Princípio Democrático, essa delegação deve ser realizada com bastante parcimônia.

Neste sentido, é imprescindível que o Poder Executivo se limite a atuar apenas nos casos em que houve base legal, assim claramente definida pelo Poder Legislativo, para sua atuação. Deve, ademais, respeitar os limites da delegação, atuando apenas naquilo que lhe foi conferido pelos representantes do povo, e observando o teto máximo daquilo que lhe foi atribuído. Para fins de balizar a atuação do Executivo, o STF criou os parâmetros elencados no tópico 4.2 deste artigo, quais sejam a Subordinação, o Desenvolvimento e a Complementariedade (Brasil, 2022).

Desta forma, com a observância dos limites da delegação e com o respeito a tais balizas, extrai-se o melhor desse moderno instrumento de interseção entre a atuação dos dois Poderes: se ganha em celeridade para que ocorra a modificação dos Decretos pelo Poder Executivo, quando assim necessário, e em expertise técnica, ao passo em que se garante que o Princípio Democrático e a Separação de Poderes são respeitados, tendo em vista a total observância do Poder Executivo ao que determinaram os representantes do povo.

#### REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. Barueri: Saraiva Jur, 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L4881A.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4881A.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.666, de 30 de abril de 2003.** Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 maio 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.666.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.666.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.397.** Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Tributário. Princípio da legalidade tributária. [...] Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de novembro de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.874.** Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de interpretação conforme a constituição. Art. 7º, III e XV, in fine, da lei nº 9.782/1999. Resolução da diretoria colegiada (RDC) da Anvisa nº 14/2002. [...] Relatora: Min. Rosa Weber, 1 de fevereiro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 fev. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 38. ed. Barueri: Forense, 2025.