



# Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradas.mg.gov.br](http://www.andradas.mg.gov.br)

---

## JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 01, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2020

---

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Andradas**

**Colenda Câmara,**

Em um primeiro momento, a justificativa ao projeto de lei complementar requer rápido intróito sobre as figuras da Lei, regulamento e ato regulatório, a fim de melhor analisar a questão da constitucionalidade do poder normativo das agências reguladoras.

Seguindo-se a teoria kelseniana, as leis estão quase no topo da pirâmide hierárquica das espécies normativas, encontrando-se abaixo apenas da própria constituição. Por decorrerem diretamente do texto maior, elas são consideradas atos normativos primários e fonte, por natureza, de direitos e obrigações.

Assim, as leis são as espécies normativas apropriadas para se estabelecer obrigações, sendo certo que, a princípio, não é permitido no sistema constitucional brasileiro que atos normativos infralegais estabeleçam obrigações não previstas em lei. Trata-se do princípio da reserva legal, estabelecido no art. 5º, II, da Constituição. Ademais, em função do princípio da separação de poderes (art. 2º), compete exclusivamente ao Poder Legislativo editar leis, sendo tal competência absoluta e indelegável.

Noutra quadra, compete ao Poder Executivo expedir atos normativos abstratos para regulamentar as leis, isto é, complementar o seu conteúdo, a fim de que possam ser cumpridas. Não podem, entretanto, em função do princípio da reserva legal, inovar no ordenamento jurídico, de modo a criar ou extinguir



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradas.mg.gov.br](http://www.andradas.mg.gov.br)

obrigações previstas nas leis, ou ainda modificar indevidamente as suas hipóteses de incidência. O poder regulamentar é exercido essencialmente através de decretos e regulamentos, conforme art. 84, IV, da Constituição. É considerado secundário, pois tira o seu suporte de validade das leis.

A esse respeito, elucidativa a definição de regulamento exarada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

*“[...] sob o aspecto material, a regulamentação é uma função política, no exercício de uma prerrogativa do poder político de impor regras secundárias, em complemento às normas legais, com o objetivo de explicitá-las e de dar-lhes execução, sem que possa definir quaisquer interesses públicos específicos nem, tampouco, criar, modificar ou extinguir direitos subjetivos. De resto, sob o aspecto formal, é uma atribuição de estritíssima previsão constitucional, por isso mesmo, geralmente cometida a chefes de estado ou de governo.”*

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles aduz que, “como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade”.

Do mesmo modo, Maria Silvia Zanella Di Pietro defende claramente os limites do regulamento:

*“Ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direito, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme o artigo 5º, II, da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração.”*



# Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradas.mg.gov.br](http://www.andradas.mg.gov.br)

Desta feita, temos que a função regulamentar estará sempre presa a existência de uma lei anterior, ressalvado os excepcionais casos de decreto autônomo permitidos pela Constituição.

Nesse sentido, traz-se à baila esclarecedor excerto da lavra do Supremo Tribunal Federal:

***“A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-  
SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE  
PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E  
GARANTIAS FUNDAMENTAIS.***

*O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua ‘contra legem’ ou ‘praeter legem’, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar (...). Doutrina. Precedentes’ (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

Existem, a princípio, duas espécies de regulamentos: regulamento executivo e regulamento autônomo ou independente. O primeiro complementa a lei ou lhe garante a fiel execução, (art. 84, IV, da Constituição), razão pela qual não pode inovar a ordem jurídica. Destina-se a estabelecer como os cidadãos ou a própria Administração irá cumprir o que está previsto em lei.

O segundo tipo é o regulamento autônomo, espécie até então inadmitida no sistema constitucional brasileiro em função do princípio da reserva legal. Tem função inovadora na ordem jurídica em matérias não regidas por lei.



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradadas.mg.gov.br](http://www.andradadas.mg.gov.br)

Passou a ter cabimento no Brasil em função da Emenda Constitucional nº 32, que criou duas hipóteses de regulamento autônomo. Assim, o Presidente da República poderá dispor diretamente sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, da CF).

Assim, percebe-se que a doutrina é praticamente uniforme em relação às tradicionais limitações ao poder regulamentar do Executivo.

Referindo-se, agora, ao sentido do termo regulação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que:

*“Regulação é vocábulo equívoco, porque tem diferentes significados. Nasceu nas ciências físicas e biológicas, com duplo aspecto: a idéia de regularidade e a idéia de mudança. Ao mesmo tempo que, pela regulação, se procura assegurar um certo grau de estabilidade no objeto da regulação, também se deixam as portas abertas para mudanças que sejam necessárias em benefício da própria estabilidade. O objeto da regulação pode ser a sociedade, algumas de suas dimensões, como a econômica, ou uma área de atividades sociais.”*

Prossegue a autora dizendo que Regulação é “gênero de que a regulamentação é espécie, ou seja, regulação abrange, inclusive, a regulamentação, como ato normativo de competência do Chefe do Executivo”. Continua ela explicando que a regulação significa o simples estabelecimento de regras, independentemente do poder ou da autoridade que as edite.

O seu conceito de regulação se adapta melhor à realidade nacional. Afirma ela que a função regulatória não se restringe ao âmbito econômico, mas também a outras áreas, dentre as quais a prestação de serviços públicos exclusivos e não-exclusivos do Estado:



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradas.mg.gov.br](http://www.andradas.mg.gov.br)

“Para essas áreas, o conceito de regulação econômica não se adapta inteiramente, porque a finalidade não é de ordem econômica. Daí ser preferível conceito mais amplo, em que estejam presentes os dois primeiros elementos já assinalados (fixação de regras de conduta e controle), mas se amplie o terceiro elemento, referente à finalidade da regulação jurídica, que é a de organizar os vários aspectos da vida econômica e social, para proteger o interesse público.

Por essa razão, pode-se definir a regulação, no âmbito jurídico, de modo a abranger a regulação da atividade econômica (pública e privada) e a regulação social. Nesse sentido, a regulação constitui-se como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.”

Ressalte-se que a função reguladora do Estado está prevista expressamente na Constituição, em seu artigo 174, que assim dispõe:

*“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.*

O sentido que se pretende dar neste estudo para a regulação, entretanto, é mais amplo. Decorre, grandemente, do contexto da desestatização da economia, ocasião em que foram introduzidas as agências reguladoras, com o fito de controlar, de forma descentralizada e sem a participação direta do legislativo, as diversas atividades econômicas.

### Descentralização administrativa.

O modelo regulatório adotado no Brasil após o ingresso na fase de Estado Social, implicou em um aumento progressivo da demanda legiferante



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradadas.mg.gov.br](http://www.andradadas.mg.gov.br)

decorrente, em parte, do aumento do interventionismo estatal e da implementação crescente de prestações sociais das mais diversas.

Essa inflação normativa exacerbou-se com a fase do Estado regulador, em que, além da demanda normativa já existente, acresceu-se uma nova cobrança: a necessidade de regulação de uma série de novas atividades econômicas decorrentes da desestatização de vários setores da economia. A maioria destas atividades, inclusive, é de extrema importância estratégica para o país, o que justifica um rigoroso controle estatal, que se deu justamente por meio da regulação.

Como a Constituição veda a transferência das competências próprias do poder executivo central (poder regulamentar) e do poder legislativo (poder normativo), é necessário definir com clareza o fundamento de validade do poder normativo das agências, a fim de se afastar a hipótese de inconstitucionalidade.

Primeiramente, no que diz respeito à delegação do poder regulamentar, o Texto Maior estabelece em seu art. 84, VI, que o seu desempenho é exclusivo do Chefe do Executivo. Assim, a primeira polêmica consiste na inquirição acerca da possibilidade deste poder regulamentar ser atribuído a outras entidades da administração, por meio das figuras da desconcentração e da descentralização.

A interpretação literal e isolada do art. 84, VI, da Constituição Federal certamente não é a melhor, pois é impossível que uma única autoridade possa concentrar a atribuição de regulamentar com todo o necessário detalhamento as matérias abrangidas pelas inúmeras leis editadas no país. E mesmo se possível fosse, **essa** não seria a melhor solução, pois haveria grande risco de os regulamentos serem editados de modo insuficiente, com uma abordagem superficial de diversas matérias.



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradadas.mg.gov.br](http://www.andradadas.mg.gov.br)

José dos Santos Carvalho Filho explica que existe uma variedade de atos, além dos decretos e regulamentos, que integram a concepção de poder regulamentar:

*“Por esse motivo é que considerando nossa sistemática de hierarquia normativa, podemos dizer que existem graus diversos de regulamentação conforme o patamar em que se aloje o regulamentador. Os decretos e regulamentos podem ser considerados como atos de regulamentação de primeiro grau; outros atos que a eles se subordinem e que, por sua vez, os regulamentem, evidentemente com maior detalhamento, podem ser qualificados como atos de regulamentação de segundo grau, e assim por diante. Como exemplo de regulamentação de segundo grau, podemos citar as instruções expedidas pelos Ministérios de Estado, que têm por objetivo regulamentar as leis, decretos e regulamentos, possibilitando sua execução”*

Na verdade, o próprio poder regulamentar exercido pelo Chefe do Executivo se dá de forma desconcentrada, pois as minutas de decretos e regulamentos são elaboradas no âmbito dos ministérios e analisadas por uma série de órgãos consultivos e de assessoria, sendo certo que a participação do presidente se dá apenas a nível gerencial e decisório.

Ademais, adota-se largamente no país a solução de descentralização do poder regulamentar do executivo, de modo a se atribuir, mediante lei, parcelas desta competência para órgãos da administração direta ou indireta, a fim de que estes expeçam atos regulamentadores específicos (atos terciários).

No mesmo sentido, Leila Cuéllar:

*“Reconhece-se atualmente que o poder regulamentar poder ser exercido não somente pelo Presidente da República, mas também pelos Ministros de Estado e por outros órgãos e entidades da Administração Pública, como as autarquias. Portanto, as agências examinadas,*



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradadas.mg.gov.br](http://www.andradadas.mg.gov.br)

*autarquias integrantes da Administração indireta, podem deter competência regulamentar”*

Assim, chega-se à conclusão de que a competência normativa do chefe do executivo tem caráter não exclusivo. Alexandre Santos de Aragão, ao comentar a Constituição italiana, defende este entendimento:

*“O poder de baixar regulamentos, isto é, de estatuir normas jurídicas inferiores e subordinadas à lei, mas que nem por isso deixam de reger coercitivamente as relações sociais, é uma atribuição constitucional do Presidente da República, mas a própria lei pode conferi-la, em assuntos determinados, a um órgão da Administração Pública ou a uma dessas entidades autônomas que são as autarquias. [...]”*

*Tal como o art. 84, IV, da nossa Constituição, este é o único dispositivo da Constituição Italiana a respeito da competência para expedir regulamentos. Ambos os dispositivos devem ser entendidos como fixadores da competência do Chefe do Executivo para editar regulamentos, e, de fato, tal competência sempre existirá se a lei não dispuser em contrário. Noutras palavras, tal competência é, em princípio, do Chefe do Poder Executivo, mas não é exclusiva, podendo o Legislador conferi-las a outras autoridades públicas ou a entes descentralizados.”*

Em relação à suposta delegação de poder legiferante, importa esclarecer o seguinte. No Brasil, não há delegação da competência do Poder Legislativo para as agências. Essa hipótese de delegação é absolutamente refugada pelo nosso sistema constitucional, por mais que decorra de iniciativa de lei ou mesmo de Emenda Constitucional.



# Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradas.mg.gov.br](http://www.andradas.mg.gov.br)

No direito administrativo americano, esta delegação é amplamente aceita em função de três teorias, a saber: a) *conhecimento técnico*, em que a delegação se fundamenta no fato da agência ter melhores condições para decidir sobre a matéria posta de forma técnica e imparcial, bem como pela inabilidade do Congresso normatizar matérias de cunho técnico; b) *transmissão democrática*, pois o sistema constitucional americano permite a delegação de competência legislativa para as *agencies*; e c) *teoria do procedimento*, em que a normatização emitida pelas agências se legitimaria em função da possibilidade de participação da coletividade no processo decisório.

Nesse país, a legislação se limita a fixar princípios, *standards* (*binômio* diretriz-limite à atuação das agências) e conceitos indeterminados (*intelligible principle*), cabendo às agências a função de elaborar normas para regular as atividades econômicas, observando para tal as limitações legais. Assim, no sistema americano, a regulação decorre de delegação de poder legiferante (bem como de parcela de poder jurisdicional, conforme já analisado antes) e se distingue qualitativamente da mera regulamentação.

No sistema brasileiro, entretanto, a delegação de poder legiferante é inaceitável, de modo que a solução americana é aplicável apenas parcialmente. Assim, em função do nosso direito administrativo ter sofrido ampla influência do sistema administrativo francês, onde predomina a idéia de rígida composição hierárquica, a atribuição da competência normativa às agências se pauta na descentralização administrativa e não na delegação de competência legislativa.

Desse modo, cabe ao Poder Legislativo determinar, no momento da criação da agência reguladora, normas gerais e abstratas (diretrizes e limites, conhecidas como *standards*) que serão, na prática, operacionalizadas pela referida entidade. Ressalte-se que o executivo influi grandemente neste processo, pois detém a prerrogativa de iniciativa de lei em matéria de organização administrativa e de criação de órgãos públicos (art. 61, §1º, “b” e “e”, da Constituição).



# Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradas.mg.gov.br](http://www.andradas.mg.gov.br)

Em função da sua relevância, convém citar a seguinte passagem da obra de Alexandre de Moraes:

“Dessa forma, a moderna Separação dos Poderes mantém a *centralização governamental* nos poderes políticos – Executivo e Legislativo –, que deverão fixar os preceitos básicos, as metas e as finalidades da Administração Pública, porém, exige maior *descentralização administrativa*, para a consecução desses objetivos [...] O congresso Nacional permanecerá com a *centralização governamental*, pois decidirá politicamente sobre a delegação e seus limites às Agências Reguladoras, porém efetivará a *descentralização administrativa*, permitindo o exercício do poder normativo para a consecução das metas traçadas na lei.”

Neste mesmo sentido, o desenvolvimento de Lucas de Souza Lehfeld:

“*O poder normativo das agências reguladoras advém de dois processos decorrentes de uma releitura do princípio da separação dos poderes, quais sejam, centralização governamental e descentralização administrativa. O primeiro refere-se à conditio sine qua non dos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo – em fixar preceitos básicos, metas e finalidades da Administração Pública, que para cumpri-los exige maior flexibilidade na sua estrutura organizacional, com a atribuição de autonomia e de poderes normativos a entidades reguladoras (agências).*”

Explica o autor que se trata de uma releitura do princípio da separação dos poderes. A centralização governamental ocorre no âmbito dos Poderes Políticos (Executivo e Legislativo), aos quais cabem as atribuições de estabelecer políticas, metas e finalidades para a Administração Pública por meio de conceitos genéricos (*standards normativos*). A consecução destes objetivos se dá por meio da



## Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradadas.mg.gov.br](http://www.andradadas.mg.gov.br)

transferência das atividades decisórias, regulatórias e fiscalizatórias às agências, por meio da descentralização administrativa.

Assim, conclui-se que, no Brasil, não há propriamente uma delegação legiferante, tal como ocorre nos Estados Unidos, mas sim uma descentralização de uma parcela das atividades administrativas do executivo. Observe-se que essas competências do Poder Executivo foram infladas ao longo do tempo em função de um processo histórico de mutação constitucional do princípio da separação de poderes.

No que se refere à importação do modelo agencial, Marçal Justen Filho aponta que:

*“A tradição norte-americana conduziu a uma ampliação muito significativa da competência normativa das agências. Adotou-se entendimento que permite ao Legislativo estabelecer um núcleo normativo extremamente reduzido, com ampla autonomia normativa para as agências. Quando se reconhece a existência de competência normativa para as agências reguladoras, não se pretende adotar as concepções norte-americanas. O princípio da legalidade, entre nós, significa a necessidade do ato legislativo disciplinar extensamente a matéria. Os dados fundamentais da hipótese de incidência e do mandamento normativo apenas podem ser veiculados por meio de lei. Não se admite que a lei estabeleça um padrão abstrato, preenchível pelos mais variados conteúdos, e remeta à agência seu desenvolvimento autônomo.”*

Assim sendo, observa-se que a delegação de poderes regulatórios no sistema brasileiro é de uma amplitude reduzida, não havendo, dentre outras, a delegação de poderes legiferantes e jurisdicionais, ao passo em que as balizas estabelecidas em lei são bem mais rígidas do que no modelo de origem.



# Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37795-000 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: [gabinete@andradas.mg.gov.br](mailto:gabinete@andradas.mg.gov.br)

sítio oficial na internet: [www.andradash.mg.gov.br](http://www.andradash.mg.gov.br)

## CONCLUSÃO

No projeto de lei complementar proposto para a criação de agência reguladora de serviços públicos do Município de Andradas estarão sob regulação o transporte coletivo, o estacionamento rotativo, a concessão de água e esgoto, além de todos os serviços concedidos pelo Município de Andradas.

Ali na legislação proposta existe a criação dos cargos necessários ao bom andamento dos serviços públicos concedidos e a forma de custeio da agência reguladora.

Diante do exposto, encaminho aos Nobres edis o presente Projeto de Lei, para que a legislação necessária seja efetivada.

Prefeitura Municipal de Andradas, aos 20 dias do mês de fevereiro de 2020.

*Assinado eletronicamente*

***Rodrigo Aparecido Lopes***  
Prefeito Municipal