

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

Cláudio Ladeira de Oliveira  

André de Sousa Roepke  

Contextualização: Como consequência da necessidade de respeito ao princípio da separação e independência entre os poderes, desenvolveu-se na doutrina a ideia de que o Executivo possui um espaço de decisões fundamental para o desempenho de suas competências institucionais, não sujeito à interferência do Judiciário ou do Legislativo, denominado reserva de Administração. A interferência do Legislativo sobre tal reserva manifesta-se através da edição de leis de autoria parlamentar que dispõem sobre aspectos da Administração Pública vinculada ao Executivo, reputadas inválidas mesmo quando não se constata ofensa à iniciativa legislativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Objetivos: compreender como o conceito de reserva de Administração é interpretado e aplicado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação às leis do Poder Legislativo que impõem determinações ao Poder Executivo.

Método: O método de abordagem adotado foi o dedutivo, com vertente de pesquisa qualitativa. A técnica de pesquisa se deu por revisão bibliográfica, que consistiu no levantamento e análise de obras teóricas nacionais e estrangeiras sobre o tema. Houve, ainda, etapa de pesquisa jurisprudencial, tomando-se por base a análise de decisões do Supremo Tribunal Federal que tratam, em sua fundamentação, da reserva de Administração.

Resultados: Verifica-se que o STF utiliza o conceito de reserva de Administração em sentido estrito e amplo para fundamentar decisões que declaram a inconstitucionalidade de leis parlamentares que interferem na Administração Pública, promovendo, porém, uma distinção conceitual em relação à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, da CF.

Palavras-chave: Reserva de Administração; Poder Executivo; Iniciativa legislativa.

RESERVA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Contextualización: Como consecuencia de la necesidad de respetar el principio de separación e independencia de poderes, la doctrina desarrolló que el Poder Ejecutivo cuenta con un espacio fundamental de toma de decisiones para el desempeño de sus responsabilidades institucionales, sin interferencias del Poder Judicial ni del Poder Legislativo, conocido como Reserva Administrativa. La interferencia del Poder Legislativo con esta reserva se manifiesta mediante la promulgación de leyes parlamentarias que regulan aspectos de la Administración Pública vinculados al Poder Ejecutivo, las cuales se consideran inválidas incluso cuando no se encuentra violación de la iniciativa legislativa prevista en el Artículo 61, § 1, de la Constitución Federal.

Objetivos: Comprender cómo la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal interpreta y aplica el concepto de Reserva Administrativa en relación con las leyes del Poder Legislativo que imponen determinaciones al Poder Ejecutivo.

Método: El enfoque adoptado fue deductivo, con un enfoque de investigación cualitativo. La técnica de investigación consistió en una revisión bibliográfica, que incluyó la investigación y el análisis de trabajos teóricos nacionales e internacionales sobre el tema. También se realizó una fase de investigación jurisprudencial, basada en el análisis de decisiones del Tribunal Supremo Federal que abordan la Reserva Administrativa en su razonamiento.

Resultados: Parece que el Tribunal Supremo Federal utiliza el concepto de Reserva Administrativa, tanto en sentido estricto como amplio, para fundamentar decisiones que declaran la inconstitucionalidad de leyes parlamentarias que interfieren con la Administración Pública. Sin embargo, promueve una distinción conceptual respecto a la iniciativa legislativa del Jefe del Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 61, § 1, de la Constitución Federal.

Palabras clave: Hidrógeno Verde; Transición Energética; América Latina; Unión Europea; Regulación Internacional.

ADMINISTRATIVE RESERVE AND JUDICIAL REVIEW OF THE CONSTITUTIONALITY OF LAWS

Contextualization: As a consequence of the need to respect the principle of separation and independence of powers, the doctrine developed that the Executive branch has a fundamental decision-making space for the performance of its institutional responsibilities, not subject to interference from the Judiciary or the Legislature, known as the Administrative Reserve. The Legislative branch's interference with this reserve manifests itself through the enactment of parliamentary laws that regulate aspects of Public Administration linked to the Executive branch, which are deemed invalid even when no violation of the legislative initiative provided for in Article 61, § 1, of the Federal Constitution is found.

Objectives: To understand how the concept of the Administrative Reserve is interpreted and applied by the jurisprudence of the Supreme Federal Court in relation to laws of the Legislative Branch that impose determinations on the Executive branch.

Method: The approach adopted was deductive, with a qualitative research approach. The research technique consisted of a bibliographic review, which consisted of the survey and analysis of national and international theoretical works on the subject. There was also a stage of case law research, based on the analysis of Supreme Federal Court decisions that address the Administrative Reserve in their reasoning.

Results: It appears that the Supreme Federal Court uses the concept of Administrative Reserve in both the strict and broad sense to support decisions declaring the unconstitutionality of parliamentary laws that interfere with Public Administration. However, it promotes a conceptual distinction regarding the legislative initiative of the Chief Executive, as provided for in Article 61, § 1, of the Federal Constitution.

Keywords: Reserva de Administração; Poder Executivo; Iniciativa legislativa.

INTRODUÇÃO

A separação de poderes, enquanto princípio fundamental do Estado brasileiro, exige respeito à repartição constitucional das competências atribuídas a cada um dos órgãos independentes que compõem a sua estrutura. É dentro desse contexto, que exige uma permanente e cuidadosa análise das decisões que pertencem à esfera de atuação de cada poder, que a doutrina desenvolveu o conceito de reserva de Administração. Trata-se de um espaço de deliberação privativo dos órgãos vinculados ao Poder Executivo e que, nessa condição, não pode ser objeto de usurpação nem pelo Poder Judiciário, nem pelo Poder Legislativo.

A interferência do Poder Legislativo na reserva de Administração revela-se quando aquele edita leis que interferem indevidamente na esfera de decisão administrativa privativa do Poder Executivo. Ao assim proceder, o parlamento comete vício de inconstitucionalidade decorrente da afronta ao já mencionado princípio da separação dos poderes. Sendo assim, a reserva de Administração revela-se como critério utilizado pela jurisdição constitucional para aferição da constitucionalidade de leis editadas pelo parlamento que pretendem impor determinações ao Poder Executivo.

A justificativa do presente estudo consiste no fato de que, em que pese sua importância, a reserva de Administração ainda demanda maiores estudos dentro da realidade constitucional brasileira. Assim, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: como o conceito teórico da reserva de Administração é atualmente interpretado e aplicado pelo Supremo Tribunal Federal?

Para responder à problemática, foram delimitados três objetivos específicos: apresentar as dimensões atuais da atuação administrativa do Poder Executivo e como ela é compatibilizada com o princípio da separação dos poderes; promover a delimitação conceitual da reserva de Administração atribuída ao Poder Executivo; e, por fim, analisar como o conceito de reserva de Administração, tanto em seu sentido estrito quanto em seu sentido amplo, é tratado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O método de raciocínio adotado é o dedutivo, com vertente qualitativa, partindo-se de uma conceituação teórica sobre a reserva de Administração para confrontá-la com a prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. A técnica de pesquisa utilizada é revisão bibliográfica, com etapa de pesquisa documental por meio de análise jurisprudencial. Na pesquisa bibliográfica, realiza-se o levantamento e a análise de obras teóricas nacionais e estrangeiras que abordam o conceito de reserva de Administração. Quanto à pesquisa jurisprudencial, toma-se por base a análise de decisões do Supremo Tribunal Federal que tratam, quando no exercício do controle de constitucionalidade das leis trazidas à sua apreciação, da reserva de Administração.

Como hipótese, parte-se da concepção de que o Supremo Tribunal Federal utiliza,

a depender da natureza da norma cuja constitucionalidade é questionada, o conceito de reserva de Administração tanto em sentido estrito quanto em sentido amplo, utilizando-a como critério para verificar a constitucionalidade de leis cujo processo de elaboração foi iniciado pelo Poder Legislativo. Com base na reserva de Administração, podem ser declaradas inconstitucionais leis de autoria do Poder Legislativo, ainda que estas possam ser consideradas válidas do ponto de vista da iniciativa legislativa reservada do Poder Executivo.

1. SEPARAÇÃO DOS PODERES E ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

Pelo princípio da separação dos poderes, as funções essenciais de um Estado, de legislar, administrar e aplicar a jurisdição, são atribuídas a órgãos distintos e independentes entre si. Embora o poder do Estado seja uno e indivisível, ele se manifesta por meio de distintos órgãos, que exercem funções estabelecidas na Constituição. Tais funções essenciais são consideradas as funções típicas de cada um dos órgãos do Estado.

O esquema de divisão do poder do Estado em distintos órgãos, cada um encarregado do desempenho de parcela, ou aspecto, daquele mesmo poder, demonstra que a separação dos poderes, tal como consagrada na ordem constitucional, é de natureza funcional. A cada órgão, ou Poder, é atribuída uma parcela daquele poder, denominada função. Embora desde Aristóteles já se observasse que o exercício do poder político abrange distintas funções, como legislar, administrar e aplicar a justiça, a ideia de que essas mesmas funções fossem atribuídas a órgãos não só distintos, mas também independentes entre si, decorre da doutrina de Montesquieu, para quem tal arranjo poderia ser usado como ferramenta para a tutela das liberdades individuais.

A técnica de separação dos poderes, propugnada pela doutrina iluminista de Montesquieu no século XVIII e aprimorada pela experiência constitucional norte-americana do século XIX — à rigidez do modelo de separação dos poderes, a experiência norte-americana agregou um sistema de mútuo controle entre os Poderes, denominado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances system*) —, viria a sofrer notável impacto em razão do agigantamento das funções administrativas do Poder Executivo, ocorrido no século XX. Em razão de tal fenômeno, os governos de todo o mundo receberam um papel normatizador que precisou ser compatibilizado com a proclamada primazia do parlamento na criação de normas jurídicas, postulado básico dos modernos Estados democráticos de Direito.

Mesmo a mudança na forma de prestação dos serviços públicos pelo Estado não significou o esvaziamento do papel normatizador do Poder Executivo, obtido ao longo do século XX. A passagem de um modelo de prestação direta dos serviços públicos por órgãos

e entidades do próprio Estado para um modelo de orientação liberal, no qual este se coloca como instância reguladora de agentes econômicos privados, prestadores de serviços públicos cuja execução é delegada pelo Poder Público, também pressupõe a edição, por órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo, de um vasto conjunto de atos normativos de viés regulador. Diante de tal realidade, a existência de um papel normatizador cada vez mais abrangente, reconhecido ao Poder Executivo, apresenta-se como requisito para o eficiente e regular desempenho da atividade administrativa por parte daquele poder.

Trata-se de uma óbvia necessidade moderna que precisa ser compatibilizada também com a ideia de primazia do parlamento para a inovação do ordenamento jurídico, entendida como instrumento de tutela das liberdades individuais. A distinção fundamental entre a lei, emanada do parlamento, e o regulamento, ato administrativo de caráter normativo emanado do Poder Executivo, está, segundo Silva, no fato de que a lei inova a ordem jurídico-formal, seja modificando normas preexistentes, seja regulando matéria ainda não normatizada, ao passo que o regulamento não contém, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal; limita-se a precisar, pormenorizar, o conteúdo da lei¹. Isso porque, como lembra Macera, há que se considerar a necessidade de limitação ao exercício de cada um dos poderes, sem que isso inviabilize a atuação institucional destes².

O poder normativo do Estado abrange a criação tanto de atos normativos primários quanto de atos normativos secundários. Os primeiros, cujo fundamento de validade decorre diretamente da Constituição, são capazes de inovar o ordenamento jurídico. Os segundos, por sua vez, retiram seu fundamento de validade dos atos normativos primários e são editados como forma de viabilizar a aplicação destes. Não inovam o ordenamento jurídico, mas detalham ou pormenorizam situações trazidas por algum ato normativo primário.

No plano dos atos normativos primários, é reconhecida ao Poder Executivo a competência atípica de editar medidas provisórias e leis delegadas, ainda que sem prescindir da aprovação do Poder Legislativo. No plano dos atos normativos secundários, compete ao Poder Executivo editar atos administrativos chamados de regulamentos, que consubstanciam o poder regulamentar do referido órgão.

Embora a face mais conhecida dessa capacidade de edição de atos normativos secundários, possuída pelo Poder Executivo, seja a edição de decretos regulamentares

¹ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 34-35.

² MACERA, Paulo Henrique. Reserva de Administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no Direito brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 333-376, 2014. p. 337. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929>. Acesso em: 23 jun. 2025.

para a fiel execução das leis, prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal, ela não se esgota nessa espécie de norma. Além da edição desse tipo de decreto, conhecido como regulamento de execução, também caberia ao Poder Executivo a edição de regulamentos independentes e, a depender da ordem constitucional considerada, de regulamentos autônomos.

Os regulamentos de execução, como o próprio nome indica, existem para viabilizar a execução de uma lei pelo Poder Executivo. Segundo Mello, tais regulamentos são cabíveis quando a execução da lei instaura relações entre a Administração e os administrados cuja disciplina comporta certa dose de discricionariedade administrativa. Nesse caso, entende-se ser conveniente delimitar, por meio de regramentos procedimentais, a padronização dos atos tendentes a dar concretude às disposições gerais previstas na lei³.

Também reconhecem a doutrina e a jurisprudência ao Poder Executivo a edição de regulamentos independentes, assim entendidos aqueles que dispõem sobre o funcionamento dos serviços desenvolvidos pela Administração, mesmo sem estarem diretamente vinculados a uma lei determinada que teriam por missão regulamentar. Embora sem previsão constitucional explícita, os regulamentos independentes decorreriam de um poder normativo geral possuído pela Administração, eis que necessários ao bom desempenho, por esta última, de suas competências. Guardam, a exemplo dos regulamentos executivos, uma relação de subsidiariedade e subordinação em relação às leis aprovadas pelo parlamento. Podem também ser chamados de decretos *praeter legem*, pois, embora não previstos ou regulados por lei, também não a contradizem. Vale destacar que, para Clève, o regulamento independente tem seu fundamento de validade em uma determinada lei, a qual, todavia, não indica previamente a matéria a ser regulamentada, limitando-se apenas a indicar o órgão competente para editá-lo⁴. Surgem para viabilizar a ação da Administração, sem, naturalmente, poder contrariar ou mesmo relativizar comando de lei expresso.

Por fim, o regulamento autônomo seria o ato editado pelo Poder Executivo com fundamento direto na Constituição, e não em uma lei preexistente. Disporia, ademais, sobre questão a respeito da qual não caberia a edição de lei. Abarcaria o que se poderia chamar de reserva de regulamento, espaço distinto e mais restrito que o da reserva de lei. Conceito mais familiar ao direito constitucional europeu continental, o decreto autônomo teria sido introduzido no Brasil por meio da Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Entre as alterações promovidas por tal emenda está a mudança de redação dos arts. 48, XI, e 84,

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 369-370.

⁴ CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 294.

VI, da Constituição Federal. Em razão de tal mudança, passou a permitir a Constituição Federal que a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicassem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, pudessem ser realizados por meio de decreto do Presidente, e não mais por meio de lei aprovada pelo Congresso Nacional.

Tanto em razão da impossibilidade de que o Legislativo consiga normatizar todas as questões de interesse do Estado, quanto em razão da própria demanda reguladora da qual este se tornou destinatário a partir do século XX, fato é que a Administração, na atualidade, exerce um papel normativo cada vez mais amplo, que vai muito além da possibilidade de delegação legislativa, e sem o qual não consegue desenvolver suas competências a contento. É inegável, portanto, que existe um espaço de decisão privativo do Poder Executivo que abrange, na atualidade, não só a edição de atos especiais, mas também de atos de caráter mais abstrato, igualmente necessários para o desempenho da função executiva. A esse conjunto de atos, editados pela Administração vinculada ao Executivo — ora de caráter especial, ora de caráter genérico e abstrato — é o que se pode entender por reserva de Administração.

2. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

A reserva de Administração pode ser compreendida como um espaço de decisões tomadas pelo Poder Executivo, segundo critérios próprios de oportunidade e conveniência. Aqui, vale esclarecer que, como mesmo os Poderes Legislativo e Judiciário possuem uma função administrativa atípica, poder-se-ia falar de uma reserva de Administração possuída pelos referidos órgãos no que diz respeito ao desempenho de suas próprias atribuições administrativas. Todavia, para fins de delimitação do problema, haja vista a própria relevância da atuação administrativa do Poder Executivo, a reserva de Administração da qual se fala é relativa apenas a este último órgão.

Tratam-se de decisões necessárias ao desempenho, por aquele poder, de sua função típica de conduzir a Administração Pública por ele chefiada. Refere-se Canotilho a tal espaço de decisões como “um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento”⁵. Correia, ao seu turno, em termos similares, define a reserva de Administração como um espaço autônomo — e, por isso, insubordinado — de exercício da função administrativa, normativa e concretizadora da tutela dos direitos fundamentais, infenso à sub-rogação

⁵ CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 739.

legislativa e jurisdicional, à vista do princípio da separação dos poderes⁶.

Embora não esteja expressamente prevista na Constituição, a reserva de Administração pode ser compreendida como um desdobramento necessário do princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal. Nessa qualidade, pode ser considerada um princípio constitucional implícito.

A reserva de Administração manifesta-se por meio de atos administrativos que exteriorizam decisões tomadas por órgãos do Executivo, segundo juízo administrativo não sujeito a controle, seja por parte do Judiciário, seja por parte do Legislativo. Tal definição abarca as mais variadas espécies de atos, que podem se referir tanto a atos específicos e determinados quanto a atos administrativos genéricos e abstratos.

É a multiplicidade de atos, de caráter mais específico ou mais geral, abrangidos pela reserva de Administração que leva Correia a classificá-la em Reserva de Administração em *stricto sensu* e Reserva de Regulamento. A reserva de Administração em sentido estrito reflete seu caráter mais concreto, pois abarca atos e procedimentos administrativos que não podem ser substituídos, conforme adiantado acima, nem pela atuação do Poder Legislativo, nem pela do Judiciário. Quanto à Reserva de Regulamento, que reflete a dimensão normativa da reserva de Administração, abrange tanto a edição de normas em caráter secundário, destinadas à regulamentação das leis (regulamentos de execução e independentes), quanto normas que promovem a inovação primária da ordem jurídica por meio dos regulamentos autônomos⁷. Já Piçarra divide a reserva de Administração em geral e específica. A geral, sendo decorrente do princípio da separação dos poderes, impede que um poder adentre no núcleo essencial de atividades de outro poder. A específica ocorre quando a Constituição confere ao Executivo apenas a capacidade de normatizar certos assuntos, retirando-os, então, da competência do Legislativo⁸.

Conforme já visto, a ideia de uma reserva de Administração serve justamente para delimitar, em um plano mais prático, o conjunto de atos e procedimentos infensos às interferências, seja do Legislativo, seja do Judiciário. No que diz respeito à interferência do Judiciário, há a já consagrada visão segundo a qual aquele promove um controle da legalidade do ato, ou de seus elementos legalmente vinculados, como seriam a competência, a finalidade e a forma. Quanto aos elementos discricionários do ato, como motivo e objeto, por serem decorrentes de um juízo exclusivo da Administração, não

⁶ CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 584-585.

⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 585-586.

⁸ PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração. **O Direito**, Lisboa, ano 122, n. 3-4, p. 325-353, jan./mar. 1990.

poderiam ser objeto de sindicância por parte do Poder Judiciário. Oliveira lembra, contudo, que a consagração do princípio da juridicidade não aceita a ideia da Administração vinculada exclusivamente às regras pré-fixadas nas leis, mas sim ao próprio Direito, o que inclui as regras e princípios previstos na Constituição⁹. O estudo dos limites da interferência judicial sobre a ação administrativa remete-se àquilo que se convencionou chamar de mérito administrativo, expressão consagrada que se identifica, em parte, com a reserva de Administração.

Mas a reserva de Administração é também pensada como uma forma de delimitar uma área de atuação administrativa imune à interferência do Poder Legislativo. Entra-se aqui em tentativa de delimitação não menos tormentosa que a que se encontra quando se estuda a já aludida tentativa de delimitação do controle judicial sobre o mérito administrativo. Porém, se nessa primeira hipótese o elemento dificultador é a densidade normativa que o Poder Judiciário pretenda dar a princípios, no segundo caso agora em exame, relativo ao limite da interferência do Legislativo sobre o mérito administrativo, o elemento dificultador diz respeito à ausência de uma definição *a priori* que permita diferenciar uma determinada disposição como determinação geral que inova realmente o ordenamento jurídico (e que, nessa qualidade, só poderia ser veiculada por meio de lei editada pelo parlamento) de uma determinação que apenas dá concretude a comandos legais ou deles é simples decorrência.

Colocada em termos gerais, é irretocável a afirmação de Macera, segundo a qual não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja por meio de regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração, por atos abstratos ou mesmo concretos¹⁰. Ter-se-ia, em tal situação, uma invasão, por meio de lei que deveria ser genérica e abstrata, de um domínio de execução administrativa que deveria se concretizar a partir de juízo do Executivo, e não de um parlamento não vocacionado, nem política nem tecnicamente, para o desempenho da função administrativa.

Haveria aí, conforme Correia, uma interferência do Legislativo em um domínio de execução da lei, possuído pelo Executivo. Afirma a autora que, sendo os atos normativos da Administração também genéricos e abstratos, não bastaria, à reserva de Administração

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O Princípio da Juridicidade**: uma releitura da legalidade e da legitimidade administrativa. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. p. 75. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=10775&idi=1>. Acesso em: 27 jun. 2025.

¹⁰ MACERA, Paulo Henrique. Reserva de Administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no Direito brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 333-376, 2014, p. 344. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929>. Acesso em: 23 jun. 2025.

entendida como reserva de regulamento de execução, que a lei fosse dotada de generalidade e abstração, mas também que possuísse um grau médio de disciplina da matéria legislanda, eis que uma densificação máxima da respectiva disciplina implicaria usurpação da atividade normativa mais minudente por parte do administrador público¹¹.

A questão que se coloca é saber em que casos a lei abandona o seu caráter genérico e abstrato para adentrar indevidamente em uma área de execução administrativa, a cargo do Poder Executivo. Lembra Silva que abstração e generalidade não são elementos essenciais do ato legislativo, não sendo incomum a edição de leis individuais, ou leis de efeitos concretos, muito semelhantes a verdadeiros atos administrativos, como é o caso das leis orçamentárias¹². Ademais, o poder do legislador é amplo, cabendo a ele, por juízo político próprio, definir o grau de abstração ou indeterminação que pretende conferir aos comandos normativos que lhe cabe instituir. Sendo assim, não existindo parâmetros claros sobre o grau mínimo de generalização que deve possuir uma determinação legal, remete-se tal questão, em grande medida, ao referido juízo político do próprio legislador. Mas tal juízo, mesmo sendo político, não impede que a lei seja impugnada perante o Poder Judiciário sob a alegação de estar desrespeitando campo de execução administrativa exclusivo do Poder Executivo ou, em outras palavras, de estar desrespeitando a reserva de Administração possuída por esse último.

Na hipótese de tal desrespeito ser alegado em sede de controle de constitucionalidade das leis, ter-se-á a reserva de Administração como um elemento balizador da compatibilidade das leis aprovadas pelo parlamento com a Constituição ou, mais especificamente, com o art. 2º desta, que consagra o princípio da separação dos poderes. Elemento balizador de contornos bastante elásticos, naturalmente, haja vista a já mencionada falta de critério a priori para a delimitação de um grau mínimo de generalidade das leis aprovadas pelo parlamento. Isso acaba transferindo ao Poder Judiciário o papel de definir, casuisticamente, em que hipóteses a lei usurpou indevidamente a liberdade de ação possuída pela Administração Pública vinculada ao Poder Executivo. Casuísmo que, a bem da segurança jurídica, precisa ainda demonstrar a linha de raciocínio jurídico adotada, não apenas para criar uma decisão válida, mas que também possa servir de referência para a análise de casos assemelhados. Relevante, então, o exame da abrangência dada pelo Supremo Tribunal Federal à reserva de Administração enquanto critério para aferir a constitucionalidade de leis de autoria

¹¹ CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 588.

¹² SILVA, Carlos Magno da. **Poder Legislativo e Reserva de Administração**: limites do legislador na normatização de atividades do Poder Executivo: a reserva de administração, as iniciativas reservadas e os controles interorgânicos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012025-183840/publico/13561741MIO.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

parlamentar que pretenderam impingir determinações à Administração Pública.

3. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO EM SENTIDO ESTRITO

A análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal acerca da reserva de Administração, quando no exercício do controle de constitucionalidade das leis submetidas à sua apreciação, permite, dentro da grande variedade de normas impugnadas perante a referida Corte, perceber, ainda assim, certos padrões de compreensão a respeito do assunto.

Quando do julgamento de pedido de medida cautelar em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 776, em 23/10/1992, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia da Lei n. 9.717, de 20/08/1992, do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de decisão da relatoria do Ministro Celso de Mello¹³. Tratava-se de lei de autoria parlamentar cujo art. 1º vedava o estabelecimento de limite máximo para inscrição de candidatos nos concursos públicos realizados pela Administração estadual. Já o art. 2º dispunha ser nulo todo concurso em que ficasse comprovada a transgressão da referida lei. Dispunha, ainda, o parágrafo único do art. 2º da mesma lei que também seria nulo todo concurso público cujas provas algum candidato tivesse sido impedido de, regularmente, realizar em virtude de ato discriminatório legalmente vedado.

No que diz respeito ao art. 1º da lei impugnada, por ser ela de autoria parlamentar, o STF entendeu haver usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a apresentação de projeto de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos (reserva esta consagrada na Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, “c”). Quanto ao art. 2º, entendeu o STF que o dispositivo configurava uma indevida “sentença legislativa”, na medida em que o legislador, ao declarar nulo todo concurso público em que se comprovasse a transgressão da lei impugnada, teria usurpado a função institucional do Poder Judiciário, a quem compete, com exclusividade, apreciar e julgar tais situações. Teria, então, tal dispositivo legal, no entender do STF, incidido em ofensa ao postulado constitucional da reserva de Administração. Afirmou-se que o Poder Legislativo não detém competência para desconstituir atos de caráter administrativo emanados do Poder Executivo ou por este praticados, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação dos poderes. Procedendo-se dessa forma, a lei se equipararia a uma anômala sentença legislativa, com “evidente insubmissão ao modelo constitucional

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 776 MC/ RS (medida cautelar). Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 23/10/1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7068/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

que define, em nosso regime político, o sistema de especialização e de limitação de poderes”¹⁴.

Em decisão de 01/08/2001, também da relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.364 MC / AL, declarou inconstitucional lei estadual de autoria parlamentar que pretendeu tornar sem efeito atos administrativos do Poder Executivo relativos à desconstituição de ascensão e de enquadramento de servidores¹⁵. No caso, além de ter vislumbrado vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo para apresentar projetos de lei que disponham sobre o regime jurídico dos servidores, e vício de inconstitucionalidade material, por afronta à regra do concurso público, o julgado também identificou ofensa ao postulado da reserva de Administração. Mais uma vez, afirmou o STF não caber ao Legislativo desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo emanados do Poder Executivo¹⁶. Reafirmou, nessa decisão, o entendimento de que não competiria ao parlamento utilizar a lei em sentido formal para invalidar concretamente atos administrativos do Poder Executivo, por não se qualificar como instância de revisão de tais atos. Haveria, nessa hipótese, desrespeito à limitação imposta ao legislador de não interferir no desempenho, em concreto, pelo Poder Executivo, de suas funções administrativas.

No julgamento da citada ação, vislumbrou-se usurpação da reserva de Administração, pelo fato de a lei impugnada ter por escopo não a criação de uma determinação de ordem geral, mas, sim, a invalidação de atos administrativos determinados do Poder Executivo. Tal invalidação poderia ser operada pelo Poder Judiciário ou pelo próprio Poder Executivo, com base no poder de autotutela da administração pública — jamais, porém, pelo Poder Legislativo, por meio da edição de uma lei de efeito concreto sem fundamento no sistema de mútuo controle entre os poderes constitucionalmente estabelecido.

Vê-se, nas duas decisões, que, embora a Administração vinculada ao Poder Executivo esteja limitada às leis emanadas do parlamento, estas não podem adentrar um campo de decisões que devem ser tomadas exclusivamente por aquele poder, no âmbito de atos administrativos específicos. Isso sob pena de tais leis invadirem um espaço de decisão administrativa que o princípio da separação dos poderes reservou, em regra, ao

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 776 MC/ RS (medida cautelar). Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 23/10/1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7068/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.364-1 MC AL (medida cautelar) Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 01/08/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100765/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.364-1 AL. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 01/08/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100765/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

próprio Poder Executivo.

Ao invadirem, os dispositivos legais impugnados nas duas ações diretas de inconstitucionalidade acima mencionadas, um espaço de decisão que só poderia se manifestar por meio de atos administrativos emanados do Executivo, vislumbrou o STF interferência na reserva de Administração, compreendida, conforme a classificação de Correia já mencionada anteriormente, em sentido estrito. Abrange tal espécie de reserva de Administração, conforme igualmente já visto, atos administrativos in concreto que não podem ser substituídos nem pela atuação do Poder Legislativo, nem pela do Judiciário¹⁷.

No mesmo sentido de que não cabe à lei invalidar ou substituir decisões administrativas, podem ser mencionadas, em período mais recente, as decisões exaradas pelo STF tanto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501-MC, que declarou inconstitucional lei que autorizara o fornecimento de substância sem registro (fosfoetanolamina, conhecida como "pílula do câncer")¹⁸, quanto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.779, que declarou inconstitucional lei que liberava inibidores de apetite não aprovados por órgão do Poder Executivo¹⁹. Em ambas as decisões, entendeu o STF que o órgão legislativo pretendeu substituir uma decisão administrativa específica sobre a aprovação de medicamentos, que deveria ser tomada pela ANVISA, entidade vinculada à Administração do Poder Executivo.

Oportuno observar que, na segunda ação aqui mencionada (ADI n. 5.779), o Ministro Gilmar Mendes, diante do fato de ter sido alegada na exordial a ofensa à reserva de Administração, inquiriu, em seu voto, se seria factível articular tal postulado no âmbito do direito público brasileiro. Observando que a teoria do direito público alemão se debruçou detidamente sobre o tema, afirmou também que, naquele ordenamento, embora não se negue a existência de espaços em que a própria ordem constitucional atribui à administração pública a função normativa, há discussões sobre se tal reserva seria capaz de subtrair do Poder Legislativo a atribuição primordial de legislar sobre esses temas.

O ministro afirmou, ainda, que, segundo a doutrina alemã, mesmo nas matérias reservadas pela Constituição à função normativa do Poder Executivo, existiria uma competência geral do parlamento. Além disso, para o enfrentamento do problema colocado na ADI n. 5.779, não seria suficiente apenas proclamar, em favor da ANVISA, um

¹⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 585.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501-MC (medida cautelar). Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 19/05/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437427/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.779. Relator: Ministro Nunes Marques. Relator para o acórdão: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 14/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459509/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

âmbito de atuação institucional absolutamente infenso ao acesso do legislador democrático, até porque a ANVISA não possui previsão constitucional — o que inviabilizaria a pretensão de intangibilidade legislativa de suas atribuições. Vale destacar que, sobre o fundamento constitucional da atuação administrativa discutida na ADI n. 5.779, o Ministro Luiz Fux dispôs que a vigilância e o registro sanitários de medicamentos são procedimentos de caráter tipicamente administrativo, reservados ao Poder Executivo (art. 200 da Constituição Federal) e, mais especificamente, à ANVISA, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde (Lei n. 9.782/1999, art. 7º, inciso IX).

Por outro lado, o Ministro Gilmar Mendes enfatizou que a atribuição normativa do Congresso Nacional não é exclusivamente demarcada pelas regras de competência legislativa, como aquelas dos artigos 22, 24 e 48 da Constituição. Segundo ele, um exame da “concreta ordenação constitucional de competências”²⁰ não pode prescindir de um dado: os direitos fundamentais — como o direito à saúde — também desempenham papel de relevo no delineamento da competência legislativa, devendo-se, então, indagar se a lei impugnada revela observância ao dever de proteção exigido pela dimensão objetiva do direito à saúde. Dando resposta negativa a tal questão, manifestou-se pela inconstitucionalidade da lei impugnada.

Ocorre que a decisão na ADI n. 5.779 se deu com base no voto do Ministro Edson Fachin, que abriu a divergência. Entendeu o ministro que, muito embora não seja, em tese, vedado ao Poder Legislativo regulamentar a comercialização de determinada substância destinada à saúde humana, seria necessário que, sob pena de ofensa à proibição de retrocesso, houvesse minuciosa regulamentação, indicando, por exemplo, formas de apresentação do produto, disposições relativas à sua validade e condições de armazenamento, dosagem máxima a ser administrada, entre outras. Para o ministro, a lei impugnada era inconstitucional por afrontar a proibição de retrocesso, uma vez que pretendia liberar determinados tipos de medicamentos sem a observância de providências administrativas — de competência do órgão de saúde — atualmente exigidas e voltadas a demonstrar a ausência de riscos desses produtos para a saúde humana.

Mesmo não se reconhecendo um domínio constitucionalmente assegurado à Administração em matéria de regulamentação sanitária, a decisão do STF apontou, ainda assim, para a necessidade de comprovação da segurança dos medicamentos que o Congresso Nacional pretendeu liberar — exigência que, via de regra, é atendida por meio de procedimento administrativo conduzido pela ANVISA. O parlamento, mesmo considerando o seu amplo poder de legislar, teria, portanto, interferido em questão de

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.779. Relator: Ministro Nunes Marques. Relator para o acórdão: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 14/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459509/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

mérito afeta a procedimento administrativo de natureza sanitária. Suscitou-se, então, conforme visto acima, durante o julgamento, que a interferência legislativa teria sido indevida por oferecer risco ao direito fundamental à vida, o qual constitui limite material à atividade legislativa imposto pela Constituição.

Embora seja pertinente a argumentação apresentada, há que se assinalar que a própria reserva de Administração não existe como um fim em si mesma. Ela também serve para que o Executivo, dentro de sua esfera de atribuições, dê concretude aos direitos fundamentais. Na verdade, essa é a própria razão de ser da Administração em um Estado constitucional e democrático de Direito. Sindicar a legitimidade da ação de um órgão do Estado, no sentido de verificar se ele atuou dentro do quadro de competências que a Constituição lhe impôs, a partir da indagação sobre se a norma judicialmente questionada concretiza ou viola direitos fundamentais, embora necessário, não permite ignorar o fato de que todos os órgãos do Estado têm por missão, dentro de suas respectivas áreas de competência constitucionalmente estabelecidas, buscar a concretização de direitos constitucionais.

4. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO EM SENTIDO AMPLO

Existem hipóteses em que a utilização do processo legislativo para promover interferência na atuação administrativa não ocorre de forma tão explícita quanto no caso das decisões referidas no item anterior. Nessas situações, observa-se uma tentativa de que a lei aprovada pelo Parlamento se sobreponha a deliberações administrativas tomadas por órgãos vinculados ao Poder Executivo. Em muitos outros casos, contudo, constata-se a edição de norma dotada de aparente generalidade e abstração, cujo resultado final também configura interferência na gestão pública, de responsabilidade do Poder Executivo. Nesse sentido, destaca-se a decisão proferida no Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.393.729, na qual o STF confirmou a inconstitucionalidade de lei estadual que previa a gratuidade da cobrança de pedágio em casos de demora no atendimento aos motoristas²¹.

Na ocasião, assentou o STF que padece de inconstitucionalidade formal “lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração, como aquela atinente aos contratos de concessão celebrados pela Administração Pública”²². Na medida em que a lei impugnada também promovia a

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. ARE 1393729 AgR / PR (agravo regimental no recurso extraordinário com agravo). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 15/05/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479748/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. ARE 1393729 AgR / PR (agravo regimental no recurso extraordinário com agravo). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 15/05/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479748/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

dispensa do pagamento do valor relativo ao pedágio nas situações de demora no atendimento aos motoristas, entendeu o STF que ela também apresentava vício de inconstitucionalidade material, por violação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Verifica-se, nessa decisão, que a reserva de Administração foi utilizada como fundamento para a inconstitucionalidade de uma lei dotada de generalidade e abstração, uma vez que esta não se propunha a invalidar ato administrativo específico emanado do Poder Executivo. Tal situação parece indicar a adoção de um conceito mais amplo de reserva de Administração, abrangendo também a expedição de determinações gerais pelo Poder Executivo no exercício de sua competência administrativa.

Verifica-se, da mencionada decisão, que o STF entende ser a elaboração e a gestão de contratos de concessão para a exploração de serviço público atividades típicas inseridas na reserva de Administração. Determinações legais incidentes sobre esses contratos, com impacto direto em sua execução, quando decorrentes de lei de autoria parlamentar, configuram, portanto, indevida ingerência sobre atividade que a tripartição dos poderes reservou ao Poder Executivo.

A decisão acima mencionada antecipa um dos temas recorrentes que ensejam a declaração, pelo STF, de inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar por desrespeito à reserva de Administração: a interferência na política tarifária de serviços públicos concedidos pelo Estado. Nesse sentido, cita-se a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.343, ajuizada contra lei do Distrito Federal, de autoria parlamentar, que pretendeu proibir a cobrança de assinatura básica nos serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia²³. Afirmou-se, então, que a fixação da política tarifária é prerrogativa inerente à titularidade do serviço, atribuída à Administração Pública. O STF entendeu que a referida proibição, constante de ato normativo oriundo de iniciativa parlamentar, ofende a denominada reserva de Administração, decorrente do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes, por suprimir a margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, incluindo-se aí a formulação da política pública remuneratória do serviço público.

No mesmo sentido, por configurarem afronta à reserva de Administração para dispor sobre contratos de concessão de serviços públicos, podem ser citadas decisões do STF que confirmaram a inconstitucionalidade de leis de autoria parlamentar que pretenderam: 1) transferir ao locatário do imóvel a obrigação pelo pagamento da tarifa

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.343. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, Julgado em 01/09/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur201737/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

de água (Recurso Extraordinário n. 777.324 AgR²⁴); 2) conceder gratuidade no transporte coletivo urbano a pessoas maiores de 60 anos (Recurso Extraordinário n. 929.591²⁵); 3) vedar a acumulação das funções de cobrador e de motorista no âmbito do transporte público municipal (Recurso Extraordinário n. 1.410.140 ED-AgR²⁶); e 4) obrigar empresas concessionárias de rodovias a realizar o resgate e a assistência de emergência a animais acidentados (Recurso Extraordinário n. 1.349.609 AgR²⁷).

Note-se, entretanto, que os contratos administrativos em geral, mesmo quando não envolvem a transferência da execução de serviço público para empresas concessionárias, também parecem ter sua formatação e gestão inseridas na reserva de Administração do Poder Executivo. É o que se verifica na decisão proferida no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.337.997 AgR. Nessa decisão, o STF confirmou a inconstitucionalidade declarada pelo juízo a quo de dispositivo de lei de autoria parlamentar que determinava a suspensão imediata de repasses governamentais decorrentes de contratos de gestão com organizações sociais que não promovessem a publicação das informações indicadas na lei²⁸.

Afirmou-se, então, que, mesmo não se tratando de contrato de concessão de serviço público, a tentativa de interferência no equilíbrio e na gestão dos contratos celebrados entre o Poder Público e organizações sociais também configuraria indevida ingerência do Parlamento na reserva de Administração. Embora a sustação de repasses devesse ser realizada por meio de ato administrativo específico — e não por força de determinação legal que buscou substituir tal providência —, essa circunstância igualmente indica a ocorrência de violação à reserva de Administração em sentido estrito.

O STF também reconhece afronta ao princípio da separação dos poderes em leis de autoria parlamentar que pretendem dispor sobre o exercício do poder de polícia administrativa ambiental. É o que se verifica no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.077, que impugnava legislação estadual, de iniciativa

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 777.324 AgR; Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 30/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410823/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 929.591 AgR. Relator: Ministro Dias Toffoli. Segunda Turma. Julgado em 06/10/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur376188/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 1.410.140 ED-AgR. Relator: Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 29/05/2023. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483314/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 1.349.609 AgR. Relator: Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em 14/02/2022. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459346/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 1.337.997 AgR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 23/11/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456796/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

parlamentar, relativa ao licenciamento para a exploração de atividade potencialmente danosa, como é o caso da lavra de recursos minerais. Na decisão, afirmou-se que tal matéria “insere-se no Poder de Polícia Ambiental, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração”²⁹.

Vale destacar que o julgado mencionado cita, a título de precedente, a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.505, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo que submetia o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) à necessidade de aprovação por comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. Nessa decisão, o STF afirmou que a concessão de autorização para o desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do poder de polícia, ato da Administração Pública, ou seja, do Poder Executivo³⁰.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.077, também se afirmou que a Constituição Federal “não autoriza que um ato legislativo ingresse no domínio normativo atribuído pela Constituição aos órgãos administrativos para a execução de atividades relacionadas ao Poder de Polícia Ambiental”³¹. Verificada tal hipótese, afirma o mesmo julgado, compromete-se o próprio equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, tal como delineados pelo legislador constituinte. Reconhece-se, nessa passagem, que a reserva de Administração abrange não apenas atos administrativos concretos, mas também um “domínio normativo”, igualmente não sujeito à interferência do Poder Legislativo. Tal decisão aponta para a adoção de uma concepção de reserva de Administração em sentido amplo, pois esta foi utilizada como fundamento para invalidar normas que invadem não exatamente o espaço decisório de atos administrativos concretos emanados do Poder Executivo, mas sim a sua competência para a edição de atos gerais e abstratos.

É o que se observa na decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.169, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que determinava a uma secretaria de segurança pública o envio de aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação aos respectivos portadores. No julgamento, o Ministro Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, abriu divergência, observando, quanto à lei

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.077. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 25/10/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395007/false> Acesso em: 25 maio 2025.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.505. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 24/11/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur11940/false> Acesso em: 20 maio 2025.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.077. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 25/10/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395007/false> Acesso em: 25 maio 2025.

impugnada, que, ainda que não houvesse vício de iniciativa, haveria dúvidas sobre se a norma estaria tratando de matéria tipicamente inserida na reserva de Administração. Segundo o ministro, a lei questionada impunha um ônus administrativo à secretaria de segurança, relacionado à mobilização de pessoal, equipamentos, tempo e energia, afirmando, ao final, que essa é tipicamente uma matéria administrativa, que deve ser regulada pelo Poder Executivo, e não pelo Poder Legislativo³².

Vislumbra-se, na decisão citada acima, certa tendência em distinguir o vício formal de iniciativa da inconstitucionalidade decorrente da ingerência do Parlamento, por meio de lei de sua autoria, na reserva de Administração atribuída ao Poder Executivo. Distinção conceitual semelhante foi adotada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.243, na qual o STF, ao declarar a constitucionalidade da Lei Federal n. 13.060/2014 — que disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança —, não identificou ofensa nem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nem à reserva de Administração.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que, além da inconstitucionalidade formal, decorrente da inobservância à reserva de iniciativa do Presidente da República, a lei impugnada também apresentava inconstitucionalidade material, na medida em que invadia matéria reservada a órgãos administrativos, em afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF). Isso porque, segundo o ministro, o legislador federal não poderia legislar com tal grau de detalhamento nem mesmo em relação aos órgãos de segurança vinculados à União, uma vez que a definição dos melhores padrões de atuação policial, no que se refere a procedimentos e rotinas internas, materiais e instrumentos de trabalho, bem como ao treinamento e ao aperfeiçoamento técnico, constitui mérito reservado à apreciação do administrador³³.

No julgamento dessa ação, o Ministro Edson Fachin abriu divergência e afirmou que as obrigações dirigidas aos órgãos públicos, contidas na lei, apenas explicitavam o conteúdo do direito constitucional à vida, o que afastaria os vícios de inconstitucionalidade arguidos e levaria ao reconhecimento da constitucionalidade da lei impugnada.

A reserva de Administração parece ser utilizada para syndicar a constitucionalidade de leis de autoria parlamentar que, mesmo sem dispor sobre matérias de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, impõem, ainda assim, à

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.169. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 11/12/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur292571/false> Acesso em: 20 maio 2025.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.243. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Edson Fachin. Julgado em 11/04/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407742/false> Acesso em: 15 maio 2025.

Administração a ele vinculada, injunções que, se efetivamente levadas a cabo, podem causar embaraços ao regular desenvolvimento de suas atividades. A exata delimitação de cada uma dessas situações ganha relevo pelo fato de que, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 878.911/RJ, por meio do Tema 917, em sede de repercussão geral, foi fixada a tese de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Na referida decisão, conferiu-se à iniciativa reservada prevista no art. 61, § 1º, da CF/88 — tida como exceção à regra geral da iniciativa legislativa comum — uma interpretação restritiva, que permite a edição de leis de iniciativa parlamentar que imponham tarefas à Administração Pública, desde que não afetem o regime jurídico dos servidores públicos nem alterem o sistema de competências legais gerais dos órgãos e entidades vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo.

Mas a interpretação restritiva dada pelo STF à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo não significou que o Parlamento pudesse editar leis de sua iniciativa impondo ao Executivo as mais variadas injunções, consideradas válidas apenas sob a condição de que não dispusessem sobre matéria estatutária ou sobre a organização da Administração Pública. Além de não poder se imiscuir nessas questões, sob pena de incidir em vício formal de iniciativa, leis de autoria parlamentar que tratem de matérias administrativas parecem, conforme visto até aqui, estar sujeitas a um escrutínio adicional, voltado a verificar se não adentram o espaço decisório privativo do Poder Executivo, conhecido como reserva de Administração.

Essa parece ser também a compreensão dos Tribunais de Justiça estaduais, que, quando chamados a apreciar, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, leis municipais de autoria parlamentar que impõem tarefas ao Executivo municipal, analisam tais normas tanto à luz da orientação do STF sobre a iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal — uma vez que, segundo o STF, as regras de processo legislativo previstas na Carta Federal “aplicam-se aos Estados-membros, inclusive para criar ou revisar as respectivas Constituições. Incidência do princípio da simetria a limitar o Poder Constituinte Estadual decorrente”³⁴ —, como também à luz da reserva de Administração concebida em seu sentido amplo.

Citam-se duas decisões para ilustrar tal realidade: uma do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e outra do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Ambas têm em comum o fato de analisarem leis de autoria parlamentar que pretenderam concretizar o

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.353. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Pleno, Julgado em 20/03/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14977/false> Acesso em: 15 maio 2025.

direito fundamental à saúde no plano local.

A primeira decisão foi proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual n. 2274413-29.2024.8.26.0000, que declarou parcialmente inconstitucional a Lei n. 4.225/2024, de iniciativa parlamentar, do Município de Campos de Jordão, a qual dispõe sobre o fornecimento de informações referentes à fila de espera de pacientes³⁵. Entendeu o tribunal que a lei em questão, no que se refere ao seu tema nuclear — o acesso às informações referentes à fila de espera de pacientes —, não se afastava das diretrizes constitucionais, admitindo-se a iniciativa concorrente do Poder Executivo e do Poder Legislativo para a deflagração do processo legislativo, na medida em que não tratava da criação ou extinção de secretarias e órgãos da Administração Pública, de cargos, funções ou empregos públicos, nem de servidores públicos.

Todavia, também entendeu o tribunal que haveria ofensa à reserva de Administração e à tripartição dos poderes nas disposições da lei que determinavam o comportamento a ser adotado pelos servidores no atendimento aos consulentes, balizavam o conteúdo das informações a serem disponibilizadas e atribuíam deveres à Administração, interferindo, assim, na organização e no funcionamento do Executivo. Tratava-se de dispositivos que dispunham sobre a forma de fornecimento de informações aos usuários, alteração do nível de prioridade de pacientes, suspensão ou cancelamento de solicitações e manutenção de informações em sistema. Tais dispositivos tinham clara natureza procedimental, detalhando a forma de atuação da Administração na concretização das determinações gerais estabelecidas pela lei e que, nessa qualidade, à luz de um sentido amplo de reserva de Administração, deveriam ser veiculados, quando muito, por meio de regulamentos editados pelo Poder Executivo.

Em sentido similar, é a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0069838-43.2022.8.16.0000, que declarou totalmente inconstitucional a Lei Municipal n. 2.932/2022, do Município de Jaguariaíva³⁶. Tal lei estabelecia ações preventivas na rede municipal de ensino com o objetivo de combater a depressão e o suicídio e, entre outras providências, determinava formas de viabilização de cursos de formação e requalificação de servidores, além de detalhar as ações preventivas que deveriam ser realizadas pela Administração. Segundo

³⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Jurisprudência do TJSP**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2274413-29.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Jarbas Gomes. Órgão Especial. Julgado em 12/03/2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=18985130&cdForo=0>. Acesso em: 12 maio 2025.

³⁶ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Jurisprudência do TJPR**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0069838-43.2022.8.16.0000. Relator: Desembargador Jorge Wagih Massad. Órgão Especial. Julgado em 25/04/2023. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023131241/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0069838-43.2022.8.16.0000>. Acesso em: 12 maio 2025.

o tribunal, a lei impugnada, embora tratasse de temática importante e necessária, acabou por impor medidas concretas que interferiam na organização, no funcionamento e nas atribuições da Secretaria de Educação e demais órgãos municipais. Ainda segundo o tribunal, os normativos estabeleceram, ao fim e ao cabo, uma política pública que exigia a realocação de recursos humanos e financeiros, a reorganização de serviços e a redefinição do conteúdo escolar e das grades horárias para a implementação do programa, suprimindo qualquer margem de apreciação ou mesmo de adequação por parte do Chefe do Executivo. Vislumbrou-se, assim, não apenas violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a estrutura e as atribuições das secretarias municipais, mas também ingerência sobre matéria sujeita à reserva de Administração.

Em ambas as decisões, o fato de as leis impugnadas pretenderem concretizar, conforme já mencionado, o direito constitucional à saúde não foi suficiente para que o órgão jurisdicional deixasse de examinar a competência do Poder Legislativo para iniciar projeto de lei que impusesse tarefas à Administração Pública vinculada ao Poder Executivo. E tal exame considerou não apenas a iniciativa legislativa propriamente dita, compreendida à luz da tese fixada pelo STF por meio do Tema 917, em sede de repercussão geral, já referido. Também se afirmou a impossibilidade de que legislação de autoria parlamentar estabelecesse determinações abstratas que, ainda que não reconfigurassem o conjunto de atribuições legais dos órgãos, continham instruções detalhadas sobre a forma de atuação destes — instruções que, quando muito, deveriam ser veiculadas por meio de ato normativo emanado do Poder Executivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não expressamente prevista na Constituição Federal, a reserva de Administração tem sido reconhecida como um princípio implícito, decorrente da separação e independência dos Poderes. Refere-se a um espaço de decisões que não pode sofrer interferência, seja por parte do Poder Judiciário, seja por parte do Poder Legislativo.

Diante do fato de que, na atualidade, o Poder Executivo possui um crescente poder normativo, a reserva de Administração pode ser compreendida em dois sentidos: um estrito e outro amplo. A reserva de Administração em sentido estrito refere-se à capacidade de realizar atos e procedimentos administrativos que não podem sofrer interferência por parte dos demais Poderes. Quanto à reserva de Administração em sentido amplo, esta abrange uma dimensão normativa que se manifesta tanto por meio da edição de regulamentos de execução e independentes quanto por meio da edição de regulamentos autônomos.

No que se refere à reserva de Administração enquanto limite à atuação legislativa, o exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela que ela tem sido utilizada como fundamento para a declaração de inconstitucionalidade de leis de autoria parlamentar, tanto quando produzem efeitos concretos e funcionam como atos administrativos específicos, quanto quando se tratam de leis genéricas e abstratas que incidem sobre atividades consideradas tipicamente administrativas, como a elaboração e gestão de contratos administrativos e o exercício de atividade de polícia administrativa.

Na primeira hipótese — leis de efeitos concretos, de autoria parlamentar, que funcionam como atos administrativos específicos —, vislumbra-se a adoção, pelo STF, de uma reserva de Administração que a doutrina considera em sentido estrito. Trata-se da vedação à adoção de determinações legislativas concretas que pretendam substituir atos administrativos cuja edição é de competência exclusiva da Administração vinculada ao Poder Executivo. Já na segunda hipótese — leis genéricas e abstratas, de autoria parlamentar, que incidem sobre atividades consideradas tipicamente administrativas —, observa-se a adoção, pelo STF, de uma reserva de Administração considerada pela doutrina em sentido amplo. Esta resta prejudicada pela edição de leis que, ainda que dotadas de generalidade, pretendem dispor sobre o funcionamento interno da Administração Pública.

A forma como o Supremo Tribunal Federal utiliza a reserva de Administração em sede de controle de constitucionalidade das leis revela que, embora seja aplicada para apreciar normas cujo processo de elaboração foi iniciado no Parlamento, ela se distingue da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Importa dizer que, mesmo adotando-se uma interpretação restritiva da iniciativa reservada, verificam-se hipóteses em que leis de autoria parlamentar podem apresentar vício de inconstitucionalidade. Não por tratarem de matérias que o referido dispositivo constitucional reserva à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas por interferirem indevidamente na competência deste para editar atos administrativos, sejam eles de caráter individual, sejam de caráter genérico e abstrato.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 776 MC/ RS (medida cautelar). Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 23/10/1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7068/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.364-1 AL. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 01/08/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100765/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501-MC (medida cautelar). Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 19/05/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437427/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.779. Relator: Ministro Nunes Marques. Relator para o acórdão: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 14/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459509/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.343. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, Julgado em 01/09/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur201737/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.077. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 25/10/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395007/false>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.505. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 24/11/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur11940/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.169. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 11/12/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur292571/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.243. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Edson Fachin. Julgado em 11/04/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407742/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.353. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Pleno, Julgado em 20/03/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14977/false> Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. ARE 1393729 AgR / PR (agravo regimental no recurso extraordinário com agravo). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 15/05/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479748/false>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 777.324 AgR; Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 30/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410823/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 929.591 AgR. Relator: Ministro Dias Toffoli. Segunda Turma. Julgado em 06/10/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur376188/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 1.410.140 ED-AgR. Relator: Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 29/05/2023. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483314/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 1.349.609 AgR. Relator: Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em 14/02/2022. Acesso em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459346/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n. 1.337.997 AgR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 23/11/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456796/false>. Acesso em: 20 maio 2025.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 575-612.

MACERA, Paulo Henrique. Reserva de Administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no Direito brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s.l.], v.

1, n. 2, p. 333-376, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O Princípio da Juridicidade**: uma releitura da legalidade e da legitimidade administrativa, Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=10775&idi=1>. Acesso em: 27 jun. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Jurisprudência do TJPR**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0069838-43.2022.8.16.0000. Relator: Desembargador Jorge Wagih Massad. Órgão Especial. Julgado em 25/04/2023. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023131241/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0069838-43.2022.8.16.0000>. Acesso em: 12 maio 2025.

PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração. **O Direito**, Lisboa, ano 122, n. 3-4, p. 325-353, jan./mar. 1990.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Jurisprudência do TJSP**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2274413-29.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Jarbas Gomes. Órgão Especial. Julgado em 12/03/2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18985130&cdForo=0>. Acesso em: 12 maio 2025.

SILVA, Carlos Magno da. **Poder Legislativo e Reserva de Administração**: limites do legislador na normatização de atividades do Poder Executivo: a reserva de administração, as iniciativas reservadas e os controles interorgânicos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012025-183840/publico/13561741MIO.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COMO CITAR:

OLIVEIRA, Cláudia Ladeira de; ROEPKE, André de Sousa. Reserva de administração e controle de constitucionalidade das leis. **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 21, nº2, 2º quadrimestre de 2026. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v21n2.p439-465>

SOBRE OS AUTORES:

Cláudio Ladeira de Oliveira

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor associado de Teoria Constitucional no Programa de Pós-Graduação em Direito e na graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina.

André de Sousa Roepke

Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Procurador da Câmara Municipal de Blumenau.

Recebido em: 15/07/2025
Aprovado em: 03/04/2026

Received: 15/07/2025
Approved: 03/04/2026