

JurisTube

Acervo acadêmico aberto de Direito brasileiro

ARTIGO DOUTRINÁRIO

Reserva de Administração e Reserva de Organização na Jurisprudência do STF

por **Paulo Modesto**



ESCANEE PARA ACESSAR ONLINE



 ARTIGO DOUTRINÁRIO

Reserva de Administração e Reserva de Organização na Jurisprudência do STF

 Paulo Modesto

Pode um juiz, decidindo um caso concreto, redesenhar as atribuições de uma secretaria, fixar a lotação de cargos de defensor no território de um estado ou impor ao gestor a política de pessoal ou de trabalho remoto que lhe parece mais razoável? A resposta correta é não. A prática recente do Poder Judiciário brasileiro, porém, tem respondido que sim. Decisões que deveriam interpretar a lei passaram a substituir, silenciosamente, a própria administração.

O Supremo Tribunal Federal tem reformado essas decisões invocando um limite jurídico chamado reserva de administração. A dogmática alemã fala em *Vorbehalt der Verwaltung*: um espaço decisório e funcional que pertence privativamente ao Poder Executivo e que nem o Legislativo nem o Judiciário podem ocupar. Na prática, significa que o legislador não deve expedir atos materialmente administrativos e concretos sob a forma de lei, substituindo-se ao administrador, nem invadir o campo das competências técnicas, políticas e gerenciais da função administrativa. Do mesmo modo, recusa-se ao Judiciário a legitimidade para substituir o gestor em casos concretos ou esgotar a margem de discricionariedade inerente à gestão. Fazer isso é subverter as fronteiras da separação de Poderes (cláusula pétrea, segundo o artigo 60, § 4º, III, da CF) [1].

Decisões que violam a reserva de administração partem, com frequência, de um pressuposto ilusório: o dogma da universalidade temática da lei. Convém abandoná-lo sem nostalgia. A ideia de que a lei formal possui aptidão para tratar de qualquer matéria em detalhe é incompatível com a complexidade e a mutabilidade da administração contemporânea. Além de irrealista, esse dogma impede a avaliação contextual que a gestão pública exige e, por isso, esvazia a capacidade institucional do Executivo.

A fronteira entre a função administrativa e a função legislativa

Nenhuma Constituição moderna reparte poderes como quem divide um bolo. A separação contemporânea opera sob uma gramática mais sutil: especialização funcional, controle recíproco e respeito a núcleos decisórios específicos. Ao Legislativo cabe, principalmente, editar normas gerais e abstratas com eficácia jurídica inaugural. À Administração cabe aplicá-las aos casos concretos, avaliando o contexto e as consequências para as políticas públicas. É divisão de trabalho com mútuos controles de interdependência, não trincheira, pois os Poderes emitem atos formais heterogêneos. [2].

O problema começa quando o Parlamento finge legislar e, na verdade, administra. Leis meramente formais, sem generalidade nem abstração, configuram usurpação da reserva de administração. O mesmo raciocínio protege os contratos administrativos e os serviços públicos delegados. A reserva impede que o Legislativo altere unilateralmente cláusulas contratuais, imponha isenções tarifárias populistas ou determine cronogramas de execução a concessionárias. O STF tem declarado, de forma sistemática, a inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar que interferem no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. A formulação da política tarifária e a gestão dos serviços delegados pertencem ao núcleo da função executiva [3].

A fronteira entre a função administrativa e a função jurisdicional

Mais sensível é o limite da atuação judicial. Esse controle da Administração supostamente restringe-se ao exame da legalidade e da juridicidade. Não pode alcançar o mérito administrativo, isto é, o juízo da viabilidade financeira, o juízo de conveniência e o juízo da oportunidade de agir. A diferença essencial aqui é entre revisar e substituir. A vedação da substituição impede que o juiz imponha sua própria valoração de justiça sobre a escolha discricionária do administrador. Muitas vezes, porém, a substituição é feita sob o álibi da concretização de políticas públicas, da proteção de direitos fundamentais ou da aplicação analógica de direitos de terceiros.

Diante de órgãos especializados, como as agências reguladoras, essa contenção ganha nome específico: deferência técnica. Em matérias de elevada densidade técnica, o Judiciário deve acatar o juízo da administração, ressalvados o erro grosseiro, o abuso de poder ou a ilegalidade flagrante. Na execução de políticas públicas, o juiz não deve ordenar a alocação de recursos escassos sem prévia dotação orçamentária, ressalvada a proteção estrita do mínimo existencial. Um juiz pode proteger um direito. Não pode, solitariamente, definir o orçamento.

Há um território ainda mais delicado: a segurança pública. A intromissão judicial na rotina tática e estratégica do Executivo viola frontalmente a reserva de administração. O juiz tem competência para requerer diligências. É constitucionalmente proibido de comandar operacionalmente a investigação policial. Investigar é ofício da polícia; julgar, do juiz. Confundir os dois papéis não fortalece a Justiça: enfraquece as duas instituições.

Iniciativa legislativa privativa do Executivo

A reserva de administração frequentemente se associa à reserva de iniciativa legislativa. O artigo 61, § 1º, II, da Constituição outorga ao chefe do Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre criação de cargos, remuneração e regime jurídico dos servidores. O Parlamento está impedido de deflagrar o processo legislativo sobre essas matérias.

O STF conduz corretamente a vedação até o interior do processo legislativo: são inconstitucionais as emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa do Executivo que importem aumento de despesa ou desnaturem o regime jurídico de pessoal proposto. A análise do impacto financeiro e o controle da folha de pagamento são ferramentas de governança do administrador. Mesmo a concessão de anistia administrativa a servidores — como policiais militares envolvidos em movimentos grevistas — permanece restrita à iniciativa do Executivo. Lei de origem parlamentar que a institua carrega evidente vício formal [4].

Nem tudo, contudo, é vedado ao Parlamento. Pelo Tema 917, não usurpa a competência do Executivo a lei de iniciativa parlamentar que cria despesa para a Administração, desde que não trate da estrutura, das atribuições de órgãos ou do regime jurídico dos servidores. O aumento isolado de despesa não atrai a reserva de iniciativa. Qualquer alteração nas atribuições orgânicas ou na vida funcional do servidor, sim. A linha da distinção jurisprudencial é fina, sutil e ainda imprecisa.

A reserva de administração na gestão de pessoas

A gestão da força de trabalho integra o núcleo central da organização administrativa. Cada nomeação, cada remoção, cada reajuste tem preço fiscal e lugar próprio na engrenagem dinâmica do Estado. Definir lotação por sentença é desmontar essa arquitetura. A organização administrativa não é o mapa estático dos órgãos e entidades, como já escrevi diversas vezes [5]. É também o movimento contínuo de agentes, competências e organizações. Aqui a reserva de administração se confunde com a reserva de organização administrativa.

Nos concursos, a reserva protege os critérios de avaliação e a formulação de questões pelas bancas. Pelo Tema 485, o controle judicial limita-se à verificação da compatibilidade do edital com a lei e à ausência de erro material grosseiro. É vedada a substituição dos critérios da banca examinadora pelo juízo axiológico do magistrado. Discordar de um gabarito não é o mesmo que apontar ilegalidade.

A nomeação de aprovados reflete outra ponderação delicada. Existe direito subjetivo à nomeação para os aprovados dentro das vagas do edital. O momento exato da posse, dentro do prazo de validade do concurso, insere-se na discricionariedade do gestor. Exceções de ordem financeira ou calamidades imprevisíveis, devidamente motivadas, autorizam a suspensão de nomeações.

Em tema de remuneração, a reserva inspirou a Súmula Vinculante 37: o Judiciário não pode aumentar vencimentos de servidores com base no princípio da isonomia. A criação de vantagens pecuniárias exige reserva de lei de iniciativa do Executivo e dotação orçamentária prévia. Corrigir uma injustiça remuneratória, por mais evidente que pareça, exige competência legislativa. A aplicação dessa Súmula, contudo, tem sido cambaleante nos últimos tempos.

O Tema 19 trata do inverso: a omissão do Executivo. Na revisão geral anual de vencimentos (artigo 37, X), o STF definiu que, em caso de mora na apresentação do projeto de lei, o Judiciário limita-se a reconhecer a omissão. É proibida a imposição judicial de índices inflacionários ou o arbitramento de indenizações.

Alocação da força de trabalho, eficiência e tecnologia

A organização interna e subjetiva do serviço público, quem trabalha onde e por quê, integra o núcleo protegido. Lotação, redistribuição e remoção de ofício gozam de presunção de legitimidade. A interdição do controle de mérito sobre esses atos não é privilégio do gestor: é a garantia de que a organização administrativa mantenha a mobilidade geográfica e setorial que as contingências sociais exigem. Nesse, como em outros tópicos, a fraude não se presume.

A transformação digital está igualmente coberta pela reserva. A instituição do teletrabalho, a definição de atividades compatíveis com o regime remoto e a automação de funções constituem escolhas

discricionárias. O juiz pode controlar a legalidade. Não pode redesenhar a política de trabalho remoto.

Autonomia administrativa e reserva de administração

A reserva de administração não se aplica apenas ao núcleo do Poder Executivo. Alcança órgãos autônomos constitucionais e as próprias funções administrativas do Legislativo e do Judiciário. Protege o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas.

O Tema 847 ilustra o ponto: o Judiciário não pode ordenar ao Ministério Público ou à Defensoria a lotação exata de seus membros em localidades específicas. Isso usurpa a autonomia administrativa, financeira e funcional dessas instituições. O juiz pode determinar a elaboração de planos ou ordenar suprimentos emergenciais genéricos diante de violação de direitos. Não pode imiscuir-se na gestão minuciosa da distribuição da força de trabalho [6]. A autonomia e a reserva de organização protegem a instituição inclusive do próprio Judiciário — e, em certos casos, do Judiciário em relação a si mesmo.

Limites ao princípio da reserva de administração

Nenhuma reserva, por mais robusta, é escudo contra a ilegalidade. A reserva de administração não confere presunção de legitimidade nem serve de blindagem a atos ilícitos. A inafastabilidade da jurisdição permite o controle sempre que o ato apresentar desvio de finalidade, ofensa à moralidade ou fraude à lei. A discricionariedade termina exatamente onde começa o abuso.

A Súmula Vinculante 13 é o exemplo clássico dessa fronteira: o nepotismo foi retirado da esfera de discricionariedade. Onde o gestor alegava escolha subjetiva, o Supremo reconheceu vício insanável — com ressalvas que felizmente o próprio tribunal agora parece disposto a superar [7].

A teoria dos motivos determinantes funciona como contrapeso geral. E mesmo motivações verdadeiras devem passar pelo teste da proporcionalidade: as escolhas administrativas, ainda que inseridas na reserva de administração, devem adotar o meio menos gravoso. Punições disciplinares exacerbadas, por exemplo, continuam sujeitas ao escrutínio da razoabilidade.

A reserva de administração e a reserva de organização, portanto, não constituem muralha contra o controle. Impõem fronteira contra a substituição abusiva. Protegem a separação de Poderes, não o direito de errar sem consequência. E é exatamente essa distinção — tantas vezes esquecida pelo intérprete apressado — que define a linha demarcatória legítima da harmonia entre os órgãos fundamentais do Estado.

NOTAS:

[1] V.g, ADI 6891/AP, Rel. do acórdão min. Alexandre de Moraes, j. 01/06/2026; ARE 1.371.908/RJ, Rel. do acórdão min. Alexandre de Moraes, j. 30/09/2024; RE 1.531.632/DF, rel. min. André Mendonça, j. 01/09/2025; RE 1.566.513/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/05/2026; ADI 776-MC/RS, rel. min. Celso de Mello, DJ 15/12/2006; ADI 4928/AL, redator min. Alexandre de Moraes, DJe 02/02/2022.

[2] Sobre separação de poderes e separação de funções, escrevi há muitos anos um texto polêmico: MODESTO, Paulo. Função Administrativa. *Revista do Serviço Público*. Brasília 119 (2/3): 95-119, mai./dez. 1995. Disponível na web [aqui](#) e [aqui](#).

[3] V.g, ARE 1.581.073/MT, rel. min. André Mendonça, j. 25/02/2026; RE 1.410.140/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/05/2023; Rcl 70.569/SP, rel. min. Edson Fachin, j. 17/02/2025; ARE 1.393.729/PR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15/05/2023. Leading case: ADI 3343/DF, redator min. Luiz Fux, j. 01/09/2011.

[4] ADI 4869/DF, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30/05/2022

[5] MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da Experimentação. 2ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 111-120 e 303-330

[6] Leading Case: RE 887671-CE, rel. min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. STF, Plenário, 08/03/2023.

[7] O STF caminha para superar a injustificada exclusão dos cargos administrativos de primeiro escalão (cargos político-administrativos) da incidência da Súmula 13, na linha do que preconizo desde 2012/2013 (MODESTO, Paulo. Nepotismo em Cargos Político-Administrativos. Disponível na web Conferir o novo voto do relator, min. Luiz Fux, no Tema 1.000 de Repercussão Geral (15/4/2026), que faz honrosa citação ao meu artigo.

Texto hospedado no JurisTube para leitura, citação e uso como anexo a coleções de vídeos. Os direitos autorais permanecem com o(a) autor(a).

REFERÊNCIA

MODESTO, Paulo. Reserva de Administração e Reserva de Organização na Jurisprudência do STF. paste_html, 30 jul. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jul-30/reserva-de-administracao-e-reserva-de-organizacao-na-jurisprudencia-do-stf/>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/reserva-de-administracao-e-reserva-de-organizacao-na-jurisprudencia-do-stf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

Acesso permanente: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/reserva-de-administracao-e-reserva-de-organizacao-na-jurisprudencia-do-stf>

JurisTube.com.br — Acervo Acadêmico Aberto de Direito Brasileiro