

O regulamento autônomo e seu papel na organização da Administração Pública Federal

IGOR LUIZ EBIHARA BARBOSA

Sumário

Introdução. 1. Questão terminológica: regulamento ou decreto? 2. Apontamentos históricos e conceituais do regulamento autônomo. 3. A trajetória do regulamento autônomo no direito positivo brasileiro, sob os prismas normativo, doutrinário e jurisprudencial. 4. O art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição Federal instituiu uma reserva de regulamento autônomo? 5. Possibilidades e limites do regulamento previsto no art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição Federal. 5.1. Possibilidades de criação de órgãos por regulamento. 5.2. Possibilidades de extinção de órgãos por regulamento. Conclusão.

Introdução

O presente estudo visa a analisar o papel do regulamento previsto no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal na criação e na extinção de órgãos públicos da Administração Pública Federal.

Essa modalidade de regulamento, sob a veste de decreto presidencial, surgiu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001. Desde a entrada em vigor dessa Emenda, tal regulamento vem sendo amplamente utilizado pelo Presidente da República no delineamento de toda a estrutura de órgãos da Administração Pública Federal.

Este estudo consiste na investigação do debate em torno das possibilidades e dos limites da espécie regulamentar prevista no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Carta Maior. A competência para a criação e extinção de órgãos públicos é o seu problema central, pelo fato de ser a competência mais impactante sobre toda a estrutura administrativa.

Igor Luiz Ebihara
Barbosa é bacharel
em Direito pela
Universidade Federal
de Viçosa.

Neste trabalho é abordada, de forma breve, a questão terminológica envolvendo os termos “regulamento” e “decreto”, os quais são corriqueiramente empregados sem a devida precisão técnica. São analisadas, também, as delimitações conceituais do regulamento autônomo, a discussão a respeito da existência ou não de reserva de regulamento autônomo e as possibilidades de criação e extinção de órgãos públicos por regulamento.

1. Questão terminológica: regulamento ou decreto?

Antes de percorrer o itinerário investigativo deste estudo, é válido esclarecer como serão empregadas as expressões “regulamento” e “decreto”.

O termo “regulamento” designa o ato administrativo normativo em si. Como tentativa de delineamento conceitual destinado a facilitar a compreensão do tema ora analisado, é bastante recomendável registrar os ensinamentos do professor Clève (2000, p. 277):

“No direito brasileiro, o regulamento, em sentido lato, pode ser definido como qualquer ato normativo (geral e abstrato) emanado dos órgãos da Administração Pública. Em sentido estrito (que importa para o direito constitucional), regulamento será o ato normativo editado, privativamente, pelo Chefe do Poder Executivo.”

O sentido estrito da expressão “regulamento”, indubitavelmente, é o mais apropriado para este estudo, pois permite definir, de antemão, a autoridade competente para o ato normativo, no caso, o Chefe do Poder Executivo. O regulamento compõe-se de normas gerais e abstratas que passam a integrar, de maneira plena, a ordem jurídico-positiva. Trata-se de uma das ferramentas do Poder Executivo voltadas à intervenção de forma criativa no ordenamento jurídico.

O termo “decreto”, por seu turno, representa o veículo comunicativo do ato regulamentar. Neste ponto são elucidativas, novamente, as lições do professor Clève (2000, p. 279): “O regulamento é veiculado por meio de decreto. O decreto constitui o veículo pelo qual o Presidente da República formaliza os atos políticos (em princípio) e os atos administrativos, sejam executivos ou normativos.”

Tendo em conta a clara distinção entre os sentidos das expressões “regulamento” e “decreto”, é possível verificar, sem maiores dificuldades, que o objeto de investigação deste estudo é o ato administrativo normativo em si, em outras palavras, o regulamento previsto no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Lei Maior, cujo veículo, segundo o próprio enunciado constitucional, é o decreto presidencial.

2. Apontamentos históricos e conceituais do regulamento autônomo

Primeiramente, cumpre esclarecer que nesta etapa investigativa serão abordados apenas os aspectos históricos e conceituais trazidos pela doutrina a respeito da espécie normativa denominada “regulamento autônomo”. Os apontamentos referentes à sua (in)existência e às suas características no direito positivo pátrio serão apresentados mais adiante neste trabalho.

A noção que se tem acerca da espécie normativa chamada de “regulamento autônomo” originou-se no direito francês. Como bem explica Binbojm (2008, p. 160-161), foi a partir da entrada em vigor da Constituição Francesa de 1958 que se estabeleceram, naquele país, dois domínios normativos: o domínio da lei e o domínio do regulamento. O referido autor também informa que o art. 34 do diploma constitucional enumera, taxativamente, as matérias a serem disciplinadas por lei; enquanto o art. 37 determina que as demais matérias – não enumeradas no art. 34 – têm

caráter regulamentar e que as disposições legais anteriores à Constituição a respeito destas matérias residuais podem ser modificadas por regulamento, após consulta ao Conselho de Estado (que é órgão do Poder Executivo). O art. 37 preceitua ainda que os textos legislativos que vierem a ser aprovados depois da entrada em vigor da Carta de 1958 só poderão ser modificados por regulamento se o Conselho Constitucional (órgão jurisdicional) declarar que a matéria tem natureza regulamentar. Binenbojm (2008, p. 161-162) assinala, ainda, que a doutrina e a jurisprudência francesa acabaram por relativizar essa rígida separação entre os domínios da lei e do regulamento, em virtude do posicionamento derradeiro do Conselho Constitucional. De fato, compete ao Conselho Constitucional decidir a qual domínio pertence determinada matéria (art. 41 da Constituição Francesa de 1958) e, havendo este assentado que a lei permaneceria dotada do atributo da universalidade temática, a discussão perdeu interesse na França. De qualquer forma – sob o risco de tornar letra morta os ditames da Carta Francesa de 1958 –, ainda se faz referência ao fato de, na França, subsistir um domínio regulamentar irredutível, qual seja a competência para disciplinar a organização e o funcionamento interno dos serviços públicos.

O professor Binenbojm (2008, p. 163), por fim, infere que o constituinte francês outorgou ao Poder Executivo um domínio material a ser disciplinado por regulamento. Ele poderá criar normas gerais e abstratas com fundamento direto na Constituição, independentemente de prévia disciplina legal. A aludida competência confere bastante força ao Poder Executivo para o desempenho da função normativa dentro da dinâmica da separação dos poderes do Estado francês.

Tendo em vista o fato de ser um conceito jurídico-positivo, o modelo de regulamento do art. 37 da Constituição Francesa deu origem à expressão conceitual “regulamento autônomo”, visto que essa espécie normativa tem fundamento direto na Constituição, dispensando a existência de lei.

A doutrina nacional extraiu do paradigma francês os traços caracterizadores do regulamento autônomo. Não obstante ser uma construção do constitucionalismo daquele país, os estudiosos pátrios não hesitaram em propor suas próprias formulações a respeito do regulamento ora analisado.

Para Grau (2008, p. 252-253, grifo do autor), por exemplo:

“Os regulamentos autônomos ou independentes são emanações a partir de atribuição implícita do exercício de função normativa ao executivo, definida no texto constitucional ou decorrente de sua estrutura. A sua emanação é indispensável à efetiva atuação do executivo em relação a determinadas matérias, definidas como de sua competência.”

O professor Clève (2000, p. 293) elucida em poucas palavras que “São autônomos os regulamentos criados pelo executivo em virtude de

competência outorgada diretamente pelo texto constitucional [...]”. A doutrinadora Ramos (2004, p. 518), por sua vez, assevera que os regulamentos autônomos “[...] retiram seu substrato de validade exclusiva e diretamente da própria Constituição. São atos que prescindem de prévia existência de lei para serem editados, não tendo um caráter complementar a qualquer diploma legal”. A melhor doutrina brasileira, em suas formulações conceituais, não se apegou às peculiaridades do art. 37 da Carta Francesa de 1958 para definir o regulamento autônomo. Pelo contrário, enfatizou duas características gerais, porém mais relevantes, desse legado francês: seu fundamento direto na Constituição e a ausência de lei como fundamento de sua existência.

Por fim, sem maiores divagações, entende-se que os regulamentos autônomos são aqueles que prescindem da lei como fundamento de sua existência, sendo a própria Constituição o seu fulcro imediato para emanação.

3. A trajetória do regulamento autônomo no direito positivo brasileiro, sob os prismas normativo, doutrinário e jurisprudencial

Nos regimes das Constituições de 1824 (art. 102, inc. XII), 1891 (art. 48, 1º), 1934 (art. 56, § 1º), 1937 (art. 74, alínea “a”) e 1946 (art. 87, inc. I), existiam tão somente preceitos constitucionais instituidores de regulamentos de execução, destinados à “fiel execução” das leis. Não havia dispositivo constitucional cuja redação pudesse sinalizar a existência de regulamentos autônomos, tampouco existia um debate sólido sobre o tema. Cabe salientar, todavia, que, durante o regime da Carta de 1937, foram consagrados os “decretos-lei”, os quais denotavam verdadeira competência legislativa do Poder Executivo, nos termos dos arts. 12 e 13 da mencionada Carta.

No regime constitucional de 1967/69, surge a polêmica sobre a questão da existência de regulamentos autônomos no Brasil, com base no art. 81, inc. V, da Carta de 1967/1969¹.

Segundo o doutrinador Cyrino (2004, p. 120): “Não admitiam a existência dos ‘regulamentos autônomos’ antes da Constituição de 1988, dentre outros, Carlos Mário da Silva Velloso, Luciano Ferreira Leite, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antônio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba.”

O professor Barroso (2001, p. 180) assinala que os referidos autores se basearam em dois argumentos básicos para negar a existência de re-

¹ Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] V – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;

gulamento autônomo no regime constitucional de 1967/69: o art. 81, inc. V, não prevê norma equivalente ao art. 37 da Constituição Francesa de 1958; e, no Brasil, o que prevalece é a supremacia da lei.

Cyrino (2004, p. 121) também assevera:

“Por outro lado, na vigência da Carta de 1969, admitiam a possibilidade de ‘regulamento autônomo’, Clenício da Silva Duarte, Carlos Roberto de Siqueira Castro, Diógenes Gasparini, Sérgio Ferraz, Sérgio de Andréa Ferreira, José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, dentre outros.”

O Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1967/69, teve a oportunidade de manifestar-se favoravelmente à existência de regulamentos autônomos, com fundamento no art. 81, inc. V. Na Representação nº 1508-4/MT, julgada em 29/9/1988, arguia-se a inconstitucionalidade do Decreto nº 406/87, do Estado de Mato Grosso, que, sem fundamento legal, alterava a estrutura organizacional de órgãos da Administração direta e indireta. Em seu voto, o relator Min. Oscar Corrêa assim julgou:

“[...] não há dúvidas sobre a legitimidade do decreto autônomo interno. Tem ele por fonte direta a própria Constituição e se faz lícito, numa compreensão sistemática da Carta Magna, desde que não invada matéria objeto de reserva de lei, desde que não interfira com os direitos individuais dos cidadãos e não importar aumento de despesa.[...] Convictos, assim, de que o decreto podia, em tese, dispor sobre quanto versou, entendemos não é inconstitucional no que cria órgãos, retira competências de outros, atribuindo-as a entes diversos, e reestrutura a administração. Tampouco nos parecem ilegítimas as providências anunciadas para instrumentalizar as mudanças” (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a redação original do art. 84, inc.

VI², a doutrina defensora dos regulamentos autônomos sofreu sensível retração, porquanto a matéria relativa à organização e ao funcionamento dos órgãos da Administração poderia ser disciplinada por regulamento apenas “na forma da lei”. Por isso, grande parte da doutrina passou a propugnar a existência de apenas regulamentos de execução.

Para ilustrar tal fato, Cyrino (2004, p. 123) assim leciona:

“Nesse sentido, Diógenes Gasparini mudou de opinião. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, que já defendia a mesma tese antes de 1988, José Afonso da Silva, Michel Temer e Clèmerson Merlin Clève defenderam a existência apenas dos regulamentos de execução. No entanto, Hely Lopes Meirelles manteve seu posicionamento doutrinário, não vislumbrando empecilhos ao poder regulamentar independente (*praeter legem*) em matérias que não violassem a precedência e a reserva de lei.”

O argumento básico da doutrina para desqualificar a hipótese de se considerar o art. 84, inc. VI, da Carta de 1988 como regulamento autônomo é muito bem representado pelo entendimento de Clève (2000, p. 293):

“[...] se os regulamentos de organização devem ser editados ‘na forma da lei’, é porque não podem ser introduzidos independentemente da lei. Inobstante o poder regulamentar, quando dirigido à produção de efeitos no interior da Administração, seja mais extenso que aquele conferido pelo inc. IV do art. 84, nem por isso autoriza o Presidente da República a editar regulamentos autônomos.”

Na época, o entendimento doutrinário majoritário se refletiu na jurisprudência do Supre-

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

mo Tribunal Federal. Esta Corte assentou que os decretos regulamentares serviam tão-somente para dar “fiel execução à lei”, de modo que as normas desse caráter não poderiam disciplinar qualquer matéria sem lei prévia que já a regulasse. Por isso, os regulamentos autônomos (que independem de lei para existir) não deveriam ser admitidos na ordem jurídica pátria e estariam sujeitos ao controle concentrado de constitucionalidade. Para ilustrar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, vale destacar trecho do voto do então Min. Francisco Rezek:

“Cuida-se, aqui, ao que me parece, de decreto autônomo. Assim, em juízo liminar, afastado o argumento de que o decreto impugnado não se credencia ao controle concentrado de constitucionalidade. [...] Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF/88). Estão, assim, vinculados a determinado diploma legal. Sua função é facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, principalmente, facilitar ao aparelho administrativo sua fiel observância [...] Não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal. O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige”³ (BRASIL, 1996).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, o debate a respeito do regulamento autônomo recuperou seu vigor.

A redação do art. 84, inc. VI, da Constituição Federal de 1988 passou a ser:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”

Além disso, a aludida Emenda, dentre outras modificações, alterou a redação dos seguintes dispositivos: art. 48, incs. X e XI⁴; art. 61, § 1º, inc. II, alínea “e”⁵; e art. 88⁶.

Diante das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 32/2001, a doutrina se dividiu acentuadamente sobre a configuração de regulamento autônomo na hipótese do art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Lei Maior.

O professor Bandeira de Mello (2008, p. 338-339, grifo do autor) deixa claro seu entendimento contrário à existência do referido regulamento no seguinte trecho:

“O regulamento previsto no art. 84, VI, “a”, da Constituição Brasileira [...] confere, como resulta de sua disposição textual, poderes muito circunscritos ao Presidente, ao contrário do que ocorre nos regulamentos independentes ou autônomos do direito Europeu. Com efeito, se o Chefe do Exe-

⁴Na redação original, estabelecia-se como atribuição do Congresso Nacional dispor, especialmente, sobre: “X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;” “XI – criação, *estruturação e atribuições* dos Ministérios e órgãos da administração pública;” Segundo a nova redação, é atribuição do Congresso Nacional dispor, especialmente, sobre: “X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*;” “XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;”

⁵Na redação original, havia iniciativa privativa do Presidente da República para projeto de lei que dispusesse sobre: “e) criação, *estruturação e atribuições* dos ministérios e órgãos da Administração pública;” Hoje, a alínea “e” do § 1º, inciso II, do art. 61 tem a seguinte redação: “e) criação e extinção dos ministérios e órgãos da Administração pública, *observado o disposto no art. 84, VI;*”

⁶Na redação original: “Art. 88. A lei disporá sobre a criação, *estruturação e atribuições* dos Ministérios.” Redação atual: “Art. 88. A lei disporá sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”

³Veja no mesmo sentido: ADI nº 1396-3/SC (BRASIL, 1998), ADI nº 1590-7/SP (BRASIL, 1997), ADI nº 708-4/DF (BRASIL, 1992).

cutivo não pode nem criar nem extinguir órgão, nem determinar qualquer coisa que implique aumento de despesa, que pode ele, então, fazer, a título de dispor sobre “organização e funcionamento da Administração Federal”? [...] Mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criados por lei. Como é possível imaginar que isto é o equivalente aos regulamentos independentes ou autônomos do Direito europeu, cuja compostura, sabidamente, é muitíssimo mais ampla?”

Também no sentido contrário, destacam-se as lições de Carvalho Filho (2009, p. 59-60):

“Realmente, não conseguimos encontrar no vigente quadro constitucional respaldo para admitir-se a edição de regulamentos autônomos. [...] Os atos de organização e funcionamento da Administração Federal, ainda que tenham conteúdo normativo, são meros atos ordinatórios, ou seja, atos que se preordenam basicamente ao setor interno da Administração para dispor sobre seus serviços e órgãos, de modo que só reflexamente afetam a esfera jurídica de terceiros, assim mesmo mediante imposições derivadas ou subsidiárias, mas nunca originárias. Esse aspecto não é suficiente para converter os atos em decretos ou regulamentos autônomos.”

Há, porém, quem pense de maneira diversa dos autores supramencionados. Di Pietro (2009, p. 91) afirma que, “Com a alteração do dispositivo constitucional, fica restabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo no direito brasileiro, para a hipótese específica inserida na alínea a”. No mesmo sentido, ensina Silva (2006, p. 485, grifo do autor):

“Enfim, *regulamentos autônomos* são aqueles que demonstram a realidade de um poder regulamentar da Administração. Não há dúvida da existência deste poder quando se trata de regulamentos de organização, onde expressamente não se tenha reservado uma esfera à lei. É o que agora prevê o inciso VI

deste art. 84, com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional 32/2001.”

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/2001, não se debruçou, com maior ímpeto, sobre o regime jurídico do regulamento previsto no art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Lei Maior. No julgamento da ADI nº 2564-3/DF, da relatoria da Min. Ellen Gracie, o STF assentou o entendimento de que a Emenda Constitucional nº 32/2001 permitiu expressamente ao Presidente da República dispor sobre organização e funcionamento da administração federal por meio de regulamento, conforme registrado na ementa abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.010, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2001. PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. LIBERAÇÃO DE RECURSOS. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado. *Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente*” (BRASIL, 2003, grifo nosso).

De acordo com a Constituição Federal, o tema “organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação e extinção de órgãos

públicos” é matéria que pode ser disciplinada por regulamento. Não obstante ser um domínio temático estreito, o Chefe da Administração pode criar normas gerais e abstratas sobre a referida matéria com fundamento direto no art. 84, inc. VI, alínea “a”, independentemente de lei. A atribuição dessa competência organizativa se deu de forma explícita no texto constitucional e sem a presença de fórmulas como “na forma da lei”, “de acordo com a lei”, “nos termos da lei” e outras. A atividade criativa do administrador, no exercício dessa competência, é cerceada, principalmente, pelos princípios constitucionais e pelos ditames legais em geral, haja vista que o fundamento de existência dessas normas regulamentares não está em uma lei específica, mas sim na Constituição. Portanto, os traços caracterizadores do regulamento autônomo se consubstanciam na hipótese do art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Carta Maior.

4. O art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição Federal instituiu uma reserva de regulamento autônomo?

Primeiramente, cumpre esclarecer que reserva de regulamento autônomo corresponde a um domínio temático, estabelecido constitucionalmente, cuja disciplina jurídica só pode ser veiculada por meio dessa espécie normativa. Logo, a lei que adentrar tal domínio será inconstitucional.

Analisando as modificações trazidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, é razoável inferir que a matéria relacionada à “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” só pode ser disciplinada por meio de regulamento autônomo?

O professor Cyrino (2004, p.118) responde positivamente, nos seguintes termos:

“[...] com a nova redação do art. 84, VI da Constituição, as normas sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicarem aumento de despesa, são reservadas à Administração Pública, na figura do Presidente da República, salvo delegação dessa atribuição (art. 84, parágrafo único), que disporá sobre o assunto através de regulamento. Nessa seara não poderá o legislador se imiscuir, sob pena de inconstitucionalidade.”

A doutrinadora Ramos (2004, p. 525-526) manifesta-se no mesmo sentido:

“Em matéria de organização administrativa, a EC nº 32/2001 parece ter introduzido hipótese de deslegalização. A deslegalização, admissível apenas quando escorada em norma constitucional, significa a retirada de determinada matéria da esfera da lei, atribuindo-se a atos infralegais a competência para regulá-la, de forma inovadora na ordem jurídica. [...] Nesses termos, a organização e o funcionamento da Administração, sem aumento de despesa, passaram a ser matéria de ato regulamentar.”

Os autores supracitados apresentam, em linhas gerais, a mesma argumentação para fundamentar a existência de reserva de regulamento autônomo.

O principal ponto levantado pelos autores relaciona-se ao fato de a Emenda Constitucional nº 32/2001 ter retirado os termos “estruturação e atribuições” da redação dos arts. 48, inc. XI, 88 e 61, § 1º, inc. II, alínea “e”, além da remissão ao art. 84, inc. VI inserida neste último. Na redação original da Constituição Federal de 1988, a matéria referente a estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública era matéria de lei, cuja iniciativa era privativa do Presidente da República. Com o advento da Emenda nº 32/2001, segundo os autores, a aludida matéria passou a ser objeto de disciplina jurídica exclusivamente por meio de

regulamento presidencial. A ideia que se extrai dos termos “estruturação e atribuições” passou a integrar a noção jurídica pertinente à expressão “organização e funcionamento”, prevista no art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Lei Maior. Esse seria o propósito do constituinte com as modificações trazidas pela Emenda nº 32/2001.

Além disso, os autores enfatizam que o intuito do constituinte de criar uma reserva de regulamento autônomo, em matéria organizativa, não configura violação ao princípio da separação dos poderes. Essa reserva busca, justamente, conferir maior equilíbrio entre os poderes, haja vista que a Carta Magna assegurou, tanto aos Tribunais (art. 96, inc. I, alínea “a”) quanto ao Poder Legislativo (art. 51, inc. IV, para a Câmara dos Deputados; e art. 52, inc. XIII, para o Senado), competência privativa para organização de suas secretarias e serviços administrativos. Portanto, o preceito do art. 84, inc. VI, alínea “a” mantém certo paralelismo com a competência organizativa dos outros poderes.

Contudo, a despeito das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, a tônica das normas constitucionais referentes à organização e ao funcionamento da Administração federal não parece sinalizar a existência de uma reserva de regulamento autônomo.

A redação do art. 48, inc. XI, da Constituição Federal prevê que é matéria de lei a “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”. Partindo da premissa de que órgãos públicos são um feixe de competências (atribuições) públicas, é razoável concluir que a lei é veículo perfeitamente idôneo para disciplinar as “atribuições” da Administração Pública. A retirada deste termo da redação do inc. XI do art. 48 não extrai do domínio legal a matéria referente a atribuições dos órgãos da Administração, pois tal matéria está implicitamente inserida na competência para criar ou extinguir os próprios órgãos. A retirada do termo “estru-

turação” do aludido dispositivo constitucional também não surtiu efeito, porquanto a lei que cria e/ou extingue órgãos está definindo, consequentemente, a estrutura da Administração.

A lei apta a criar e/ou extinguir órgãos, *a fortiori*, pode apenas modificar as atribuições e a estrutura da Administração Pública, sendo, desse modo, instrumento idôneo para regular toda a matéria referente a sua organização e funcionamento. Por isso, o preceito do art. 48, inc. XI, da Lei Maior merece uma interpretação extensiva, de modo que a compreensão de seu enunciado não englobe tão somente a criação e a extinção dos órgãos da Administração, mas sim toda a matéria relacionada à sua organização e funcionamento.

A iniciativa de lei que cria ou extingue órgãos da Administração Pública é privativa do Presidente da República, conforme o disposto no art. 61, § 1º, inc. II, alínea “e”, da Carta Magna. A remissão ao art. 84, inc. VI, inserida na redação do dispositivo, não parece ser um sinal claro de que o constituinte derivado criou uma reserva de regulamento em matéria de organização e funcionamento da Administração, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Isso porque a competência legislativa para criar e extinguir órgãos da Administração Pública engloba, naturalmente, a possibilidade de regular sua organização e funcionamento. Evidentemente, se a lei pode o mais – que é o tratamento de questões que envolvam aumento de despesa, criação e extinção de órgãos públicos –, deve igualmente poder o menos.

A Emenda Constitucional nº 32/2001 consagrou o regulamento autônomo na norma do art. 84, inc. VI, alínea “a”, como uma nova espécie de ato normativo primário, contudo não lhe delineou um domínio reservado. O Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades, parece ter acolhido esse entendimento. No

juízo da ADI nº 3254/ES, relatada pela Min. Ellen Gracie, o STF assentou a possibilidade, e não a obrigatoriedade, do tratamento, por meio de regulamento, de normas sobre remodelação de atribuições de órgão da Administração Pública, conforme a ementa, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.755, DE 14.05.04, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, E 84, VI, DA CARTA MAGNA. 1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2. O controle da baixa de registro e do desmonte e comercialização de veículos irrecuperáveis é tema indissociavelmente ligado ao trânsito e a sua segurança, pois tem por finalidade evitar que unidades automotivas vendidas como sucata – como as sinistradas com laudo de perda total – sejam reformadas e temerariamente reintroduzidas no mercado de veículos em circulação. 3. *É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.* 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente” (BRASIL, 2005, grifo nosso).

No julgamento da ADI nº 2857/ES, da relatoria do Min. Joaquim Barbosa, o STF reafirmou seu entendimento no sentido da mera possibilidade da edição de regulamento, o que não afasta, evidentemente, a possibilidade de disciplina da matéria em leis de iniciativa do Chefe da Administração Pública, consoante a ementa a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, *são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “e”, e art. 84, VI, “a”, da Constituição federal).* Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (BRASIL, 2007, grifo nosso).

De acordo com a atual sistemática constitucional, tanto a lei quanto o regulamento autônomo podem regular a organização e o funcionamento da Administração Pública, cabendo, é claro, a restrição para este último quanto ao aumento de despesa e a criação ou extinção de órgãos públicos. Tendo em vista que a lei é de iniciativa privativa do Presidente (art. 61, § 1º, inc. II, alínea “e”, da CF/88) e o regulamento do art. 84, inc. VI, alínea “a”, por si, já é uma competência deste, é razoável destacar que ambos são vias normativas primárias à disposição do Chefe da Administração, porquanto estão sob o mesmo patamar na hierarquia de normas, afinal, ambos têm fundamento de existência na Carta Maior. Logo, a superveniência de lei organizativa prevalecerá sobre o regulamento autônomo, no que dispuser em sentido diverso, e vice-versa.

Alguns podem inferir que o fato de o regulamento autônomo estar sob o mesmo patamar da lei tornaria inócuo todo o processo deliberativo efetuado pelo Legislativo, pois o Chefe do Executivo poderia desfazer, por meio do exercício da competência regulamentar prevista no art. 84, inc. VI, alínea “a”, as eventuais diferenças entre o texto legal aprovado e o projeto de lei por ele apresentado. De fato, esse quadro poderia se concretizar, mas em raras ocasiões, tendo em vista as restrições contidas no referido dispositivo constitucional.

Ainda assim, não se trata de exercício ilegítimo da competência regulamentar, porquanto a independência do Poder Executivo, e sua própria governabilidade, dependem da possibilidade de auto-organização administrativa sem a interferência legislativa. O Chefe da Administração, sem dúvida, conhece com muito profundidade a rotina administrativa e, por isso, tem mais aptidão para identificar deficiências na organização e estrutura dos órgãos da Administração.

A função normativa em análise representa um dos mecanismos de “freios e contrapesos” pertinentes à versão sofisticada do princípio da separação dos poderes⁷, pois permite ao Poder Executivo estruturar-se internamente para atender às finalidades constitucionais e legais que lhe são atribuídas sem depender, constantemente, da participação do Poder Legislativo, consubstanciada no processo legislativo.

Entretanto, o constituinte atribui a competência regulamentar ora analisada ao Poder Executivo para ser exercida dentro de parâmetros pré-fixados no texto constitucional. O Presidente da República não pode

⁷ A separação de poderes se sofisticou através de um sistema de freios e contrapesos, o qual implica a interpenetração das funções estatais. Nesse sistema, a separação de poderes não pode ser entendida como uma divisão estanque das funções típicas de cada um dos ramos que compartilham a autoridade estatal, mas como uma estrutura de cooperação entre eles. Tal sistema, ao invés de desvirtuar a separação de poderes, a aprimora: se o que se quer com a separação dos poderes é moderação, esta é incrementada através de um sistema que aprofunda as limitações recíprocas (SOUZA NETO, 2006, p. 32).

criar, indiscriminadamente, normas sobre matérias sujeitas à reserva legal, sob o pretexto de regular a organização e o funcionamento da Administração Pública. Isso seria uma nítida violação ao próprio princípio da separação dos poderes, bem como à democracia e, conseqüentemente, ao Estado Democrático de Direito, porquanto o respaldo majoritário almejado pela instituição da reserva legal sucumbiria à unilateralidade da vontade do Chefe da Administração, veiculada no exercício da competência regulamentar.

Cabe destacar, então, que a norma do art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Carta Maior tem caráter nitidamente excepcional, ao permitir a disciplina da organização e do funcionamento da Administração mediante regulamento somente quando isto não importar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Logo, a regra geral é que qualquer tema relacionado à organização e ao funcionamento da Administração seja tratado em lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Por fim, é importante enfatizar que o Chefe da Administração tem à sua disposição a via legal, quando a reforma na organização administrativa demandar alterações mais profundas nas competências públicas, com ou sem elevação de despesas; e a via do regulamento autônomo, quando a demanda por modificações não acarretar elevação de gastos e não der origem a uma estrutura acentuadamente distinta da prevista em lei.

5. Possibilidades e limites do regulamento previsto no art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição Federal

5.1. Possibilidades de criação de órgãos por regulamento

Nos termos do art. 48, inc. XI, da Constituição Federal, a criação de órgãos públicos depende de lei. Para a caracterização do órgão, é necessária a presença, em seu interior, de agentes públicos para exercerem as competências administrativas a ele pertinentes. Esses agentes ocuparão cargos, empregos ou funções públicas, que também devem ser criados por lei, consoante a norma do art. 48, inc. X, da Constituição Federal.

A vedação à criação de órgão público por regulamento foi reforçada pela Emenda nº 32/2001, visto que, além de manter a reserva legal do art. 48, inc. XI, retirou do domínio do regulamento autônomo a possibilidade de “criação ou extinção de órgão público”, conforme a parte final do art. 84, inc. VI, alínea “a”. Destarte, numa primeira leitura, o constituinte derivado parece ter vedado qualquer forma de criação de órgãos por meio de regulamento.

A tônica dessas normas constitucionais está intimamente ligada ao fato de a criação de órgãos públicos geralmente acarretar um aumento

das despesas públicas, principalmente quando está acompanhada da criação de novos cargos, empregos ou funções. Esse tipo de modificação custosa na estrutura da Administração Pública deve ser debatido e decidido na instância legislativa para se verificarem as possibilidades orçamentárias. Afinal, os recursos públicos são escassos e a legitimidade da decisão a respeito de seu dispêndio, por se tratar de uma decisão inevitavelmente desalocativa, depende do maior respaldo possível.

A preocupação do constituinte em consignar a criação de órgãos públicos como matéria de lei deve-se ainda à busca pela proteção da esfera de direitos dos administrados. Caso o Chefe do Executivo pudesse criar livremente os órgãos da Administração, seria possibilitada a criação de competências públicas restritivas e condicionadoras dos direitos dos cidadãos de forma unilateral e sem o respaldo em lei. Isso violaria por completo o direito fundamental previsto no art. 5º, inc. II, da Constituição Federal. Nessa diretriz estão os ensinamentos do professor Modesto (2010, p. 5):

“Os regulamentos de organização podem dispor sobre as atribuições dos órgãos públicos, promovendo a sua redistribuição, fusão ou segregação, mas não estão autorizados a criar ou extinguir atribuições, matéria que permanece deferida às leis [...] Ademais, como se viu, o veto à criação ou extinção de atribuições administrativas decorre logicamente da proibição à criação ou extinção de órgãos, matéria excluída do campo material dos regulamentos organizativos (CF, art. 84, VI, “a”).”

Todavia, o que sugere a literalidade do novo enunciado do art. 84, inc. VI, alínea “a”, não parece ser o sentido mais adequado para a norma.

Ainda sob a vigência da redação original do art. 84, inc. VI, da Constituição de 1988, o professor Sundfeld (1991, p. 48) já ponderava:

“[...] em princípio, é dado ao decreto criar órgão, desde que o faça com o aproveitamento de cargos já existentes e desde que suas competências ou já tenham sido atribuídas por lei à Administração ou não importem na prática de atos que constriam a esfera jurídica dos particulares.”

O doutrinador Cyrino (2004, p. 140) também vislumbra a possibilidade de criação de órgão público no seio Administração por meio de regulamento presidencial. Eis as suas lições:

“É evidente que a “criação” de órgãos administrativos através da técnica da subdivisão não foi abolida do sistema brasileiro. O *telos* reformador foi agilizar a Administração e facilitar os meios de sua própria organização. A idéia não era dificultar a sua reestruturação interna, como ocorreria numa interpretação literal da vedação em discussão. Em síntese, o que se quer demonstrar é que a subdivisão orgânica não significa, em princípio, a criação de novos órgãos no sentido da norma do art. 84, VI, “a”, da Constituição. O que não se vislumbra ser possível é que, através da reorganização e transferência de atribuições administrativas se crie órgão novo com características inteiramente diversas dos órgãos que lhe deram origem. Nesse caso, pode-se pegar emprestada, como parâmetro da ação regulamentar, a idéia do desvio de finalidade dos atos administrativos.”

De fato, o enunciado do art. 84, inc. VI, alínea “a”, deve ser interpretado *cum grano salis*. O entendimento segundo o qual a vedação à criação de órgãos contida no dispositivo é absoluta não condiz com o espírito da norma de conferir maior adaptabilidade à estrutura organizacional da Administração, de modo a satisfazer com maior eficiência e economicidade as demandas sociais.

Esse tipo de consideração, contrário à literalidade do enunciado normativo, não deve ser desprezado de plano. Afinal, a hermenêutica

jurídica contemporânea, influenciada pelo neopositivismo, consagrou um novo paradigma de interpretação de normas, sintetizado pelo professor Aragão (2009, p. 298, grifo do autor):

“O Direito deixa de ser aquela ciência preocupada apenas com a realização lógica dos seus preceitos; desce do seu pedestal para aferir se esta realização lógica esta sendo apta a realizar os seus desígnios na realidade da vida em sociedade. *Uma interpretação/aplicação da lei que não esteja sendo capaz de atingir concreta e materialmente os seus objetivos, não pode ser considerada como a interpretação mais correta.* Note-se que estas mudanças metodológicas evidenciam a queda do mito da interpretação como atividade meramente declaratória do que já estava na lei [...]”

É auspicioso destacar que perquirir o espírito da norma do art. 84, inc. VI, alínea “a”, transpondo a compreensão meramente literal de seu texto, e buscando desvendar os valores e os objetivos subjacentes a ele, nada mais é do que um reflexo da compreensão finalística de legalidade. A compreensão desse princípio passa a ter um enfoque pragmático, preocupado com a consecução eficiente dos resultados pretendidos pelas normas jurídicas. Contudo, esse enfoque não está atrelado a uma lógica utilitária, baseada unicamente no bem-estar majoritário, mas sim aos consensos mínimos consagrados na Constituição, consubstanciados em valores morais e fins públicos de suma importância para o bem-estar *de todos*, e não apenas da maioria. Esse novo paradigma de legalidade é precisamente descrito nas seguintes lições de Ferraz Jr. (2004, p. 6):

“O sentido moderno de legalidade vê na lei não tanto uma condição e um limite, mas, basicamente um instrumento de exercício da atividade administrativa. Como instrumento, seu princípio hermenêutico está na solidariedade entre meios e fins, donde a razoabilidade da atividade administrativa, submetida, então, a uma avaliação de sua eficiência. [...] Se pela legalidade estrita bastava ao administrador cumprir os requisitos formais para que emitisse seu ato de escolha, oportuna e conveniente, dentre o leque de alternativas aberto pela lei, a legalidade finalística o vincula a uma otimização de sua solução para o preenchimento dos conceitos e diretrizes legais. E quando se fala em otimização, na esteira do princípio da eficiência, entra em cena não só o êxito na execução dos objetivos legais (adequação), como também a ponderação dos meios em termos de necessidade (proibição de excesso), de redução dos custos impostos aos administrados e de ponderação de outros direitos e liberdades individuais envolvidas (proporcionalidade em sentido estrito).”

De acordo com esse novo paradigma de legalidade, a mera conformidade com os enunciados normativos (sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais) não confere legitimidade à atividade administrativa. Logo, o administrador, no exercício da competência regulamentar

organizativa, não deve se restringir ao sentido literal do art. 84, inc. VI, alínea “a”; deve, pelo contrário, focar-se na busca pela maior eficiência e economicidade dentro da estrutura de órgãos da Administração. Afinal, a legitimidade da aludida atividade normativa também depende de sua contribuição para a obtenção dos resultados exigidos pelos ditames constitucionais e legais.

Diante do conjunto de normas constitucionais referentes à Administração Pública, não é difícil perceber que os princípios da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) e da economicidade (art. 70 da CF/88) são os vetores finalísticos subjacentes à norma do art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Lei Maior. Logo, em homenagem a eles, é razoável que esta norma autorize a criação de órgãos públicos sob determinados limites. Sem essa possibilidade, a aludida competência regulamentar pouco serviria para organizar internamente a estrutura da Administração, e muito menos para conferir-lhe a eficiência e economicidade almejadas pela Constituição.

Com efeito, a criação de órgãos públicos mediante regulamento deve respeitar certos limites extraíveis do próprio enunciado do art. 84, inc. VI, alínea “a”, e do sistema de normas constitucionais referentes à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

O texto do art. 84, inc. VI, alínea “a”, prevê a seguinte ressalva: “[...] quando não implicar aumento de despesa [...]”. Esse limite imposto ao administrador é de suma relevância, pois visa a assegurar que os recursos públicos sejam gastos de acordo com as previsões orçamentárias.

A escassez de recursos públicos frente à magnitude das demandas sociais torna a decisão a respeito de seu dispêndio inevitavelmente trágica, afinal, toda alocação de recursos em favor de um grupo corresponderá a uma desalocação para outro. Logo, sempre haverá divergências quanto à definição de prioridades nas despesas

públicas. Dentro de um regime democrático como o brasileiro, a decisão que define essas prioridades deve ter o maior respaldo possível para que seja legítima, por isso é consagrada em lei (orçamento).

Os recursos públicos têm destino definido em orçamento e o Chefe da Administração não está autorizado a elevar as despesas públicas unilateralmente sob o argumento de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos administrativos. Caso a mudança na estrutura de órgãos aumente as despesas, o Chefe do Executivo deverá encaminhar projeto de lei a ser discutido no Legislativo, que poderá aprová-lo, modificá-lo ou, até mesmo, rejeitá-lo.

A necessidade de aproveitamento dos cargos já existentes na criação de órgãos por regulamento homenageia a ressalva referente ao aumento de despesas prevista no texto do art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil. Afinal, a criação de cargos públicos é uma medida que gera, notoriamente, acréscimo das despesas públicas com pessoal. Ademais, a norma do art. 48, inc. X, da Lei Maior é clara ao estabelecer reserva legal para a criação de cargos, empregos e funções públicas. Entretanto, é relevante observar o seguinte exemplo hipotético trazido por Sundfeld (1991, p. 48, grifo nosso):

“Assim, é admissível que, através de decreto, o Governador do Estado crie órgão denominado ‘Assessoria Especial de Assuntos Internacionais’, se o cargo de assessor, anteriormente criado por lei, já existe nos quadros da Administração, e se as competências a ele atribuídas se resumem à assessoria do Chefe do Executivo em assuntos internacionais [...]”

O remanejamento dos cargos já existentes, sem dúvida, não pode ser efetuado de forma livre e incondicionada. O Chefe da Administração, ao criar órgão público por meio

de regulamento, deve redistribuir os cargos públicos, de maneira que permaneçam incólumes todos os condicionamentos previstos no art. 37 da Lei nº 8.112/1990 – sobretudo os descritos nos incisos III e VI: manutenção da essência das atribuições do cargo; e compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade. Essas condições também são, em certa medida, coerentes com a sistemática dos cargos em comissão e funções comissionadas. Portanto, o agente público não pode ser redistribuído de um órgão para exercer uma atividade totalmente distinta em outro. Ainda que por meio de regulamento autônomo se crie nova competência para órgão público (hipótese que será discutida e analisada mais adiante), o acréscimo no plexo de tarefas dos agentes deve manter certa correspondência lógico-temática com suas atribuições já criadas por lei.

O Chefe da Administração não está autorizado a emanar regulamento autônomo para conceber órgãos públicos com novas competências que venham a restringir ou condicionar os direitos e as liberdades dos cidadãos em geral. Isso porque qualquer restrição ou condicionamento deve ter fundamento legal, nos termos do art. 5º, inc. II, Constituição Federal. Contudo, não parece violar essa limitação à competência organizativa a criação de órgãos por subdivisão com o aproveitamento dos cargos já existentes e sem criação de nova competência.

Destarte, as atribuições pertinentes a um órgão são agrupadas e separadas, dando origem a uma pluralidade de novos órgãos com maior especificidade em sua dinâmica de funcionamento. Não havendo criação de competências públicas que atinjam a esfera dos cidadãos em geral, as possibilidades de criação de órgãos com as competências já existentes são as mais variadas, como é o caso da fusão, em que uma pluralidade de órgãos dá origem a um único órgão. Trata-se de um mecanismo de grande importância, pois permite ao Chefe da Administração adaptar a estrutura administrativa de forma célere, sem depender de autorização legislativa. Isso contribui consideravelmente para a tão almejada eficiência no cumprimento dos deveres impostos pela lei à Administração.

Entretanto, uma importante questão merece destaque: pode o Chefe do Executivo criar órgãos públicos com novas atribuições restritivas ou condicionantes, incidentes única e exclusivamente sobre aqueles que mantêm uma relação de sujeição especial com a Administração?

Primeiramente, é imprescindível compreender o que é relação de sujeição especial⁸. São brilhantes as lições de Bandeira de Mello (2008, p. 818-819, grifo do autor) a respeito do tema:

⁸Para um estudo mais aprofundado acerca do desenvolvimento histórico do conceito de relação de sujeição especial, recomenda-se: Wimmer (2007).

“a) é inequivocamente reconhecível a existência de *relações específicas intercorrendo entre o Estado e um círculo de pessoas que nelas se inserem*, de maneira a compor situação jurídica muito *diversa da que atina à generalidade das pessoas*, e que demandam poderes específicos, exercitáveis, dentro de certos limites, pela própria Administração. Para ficar em exemplos simplíssimos e habitualmente referidos: é diferente a situação do servidor público, em relação ao Estado, da situação das demais pessoas que com ele não travaram tal vínculo; é diferente, em relação à determinada Escola ou Faculdade Pública, a situação dos que nela estão matriculados e o dos demais sujeitos que não entretêm vínculo algum com as sobreditas instituições [...] Em quaisquer destes casos apontados, os vínculos que se constituíram são, para além de qualquer dúvida ou entredúvida, exigentes de uma certa *disciplina interna* para funcionamento dos estabelecimentos em apreço, a qual, de um lado, faz presumir *certas regras, certas imposições restritivas, assim como, eventualmente, certas disposições benéficas, isto é, favorecedoras*, umas e outras tendo em vista regular a situação dos que se inserem no âmbito de atuação das instituições em apreço e que *não têm como deixar de ser parcialmente estabelecidas na própria intimidade delas*, como condição elementar de funcionamento das sobreditas atividades.”

No contexto da Administração Pública, a relação de sujeição especial consubstancia vínculo jurídico regido por normas criadas internamente, destinadas a disciplinar o funcionamento da própria estrutura administrativa, que atingem, por consectário, a esfera jurídica de todos os indivíduos que venham a participar desta estrutura consoante sua disciplina interna. No entanto, são muito oportunas as observações do doutrinador espanhol Gallego Anabitarte (1961, p. 24, grifo do autor) acerca da multiplicidade de relações de sujeição especial:

“No existe ninguna *relación especial de sujeción*, sino *relaciones especiales de sujeción*, o, mejor todavía, relaciones especiales jurídico-administrativas. No se trata con esta afirmación de “deshacer” el concepto de relación especial de sujeción, sino de ser consecuente con un hecho – la gran diferencia que reina entre las relaciones especiales de sujeción – con el cual se topa cualquier investigación sobre estas instituciones.”

Dentro da dinâmica da Administração Pública, constata-se uma miríade de situações em que se formará um vínculo jurídico específico entre o cidadão e o Estado. Os componentes desse vínculo são definidos pelo Estado por meio de normas internas. As peculiaridades dessas situações são inúmeras, o que dificulta a formulação de uma espécie de “modelo” de relação de sujeição especial. A título de ilustração, basta cotejar as circunstâncias jurídicas que envolvem um presidiário e um estudante de escola pública – ambos tidos como exemplos clássicos de relações de sujeição especial. De fato, é fácil perceber a disparidade das situações, o que suscita sérios questionamentos acerca da consistência lógica do conceito.

Com o objetivo de elucidar a questão, Gallego Anabitarte (1961, p. 25) reconhece as múltiplas faces que as aludidas relações podem assumir, mas identifica características essenciais capazes de sustentar o conceito:

“Las relaciones especiales de sujeción están caracterizadas por diversas notas:

- acentuada situación de dependencia, de la cual emanan determinadas obligaciones;
- estado general de libertad limitada;
- existencia de una relación personal;
- imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido de las prestaciones, así como la intensidad de las necesarias intervenciones coactivas en la esfera de los afectados;
- el hecho de que el individuo tiene que obedecer órdenes, las cuales no emanan directamente de Ley;
- el hecho de que esta situación se explique en razón de un determinado fin administrativo;
- la alusión a un elemento de voluntariedad en dicha situación de sometimiento;
- el admitir, expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de una eficiencia y productividad administrativa.

En cada una de las relaciones especiales de sujeción se presentan estas notas con diferente intensidad.”

As características aduzidas são muito úteis para identificar as relações de sujeição especial na realidade fática da rotina administrativa. Para o foco desta análise – que é a intimidade dos órgãos públicos –, parece bastante clara a configuração de uma relação de sujeição especial para os servidores públicos, sendo este, portanto, o grupo de pessoas mais atingido por normas de caráter interno estabelecidas unilateralmente pela Administração Pública. Quanto aos particulares que tenham algum vínculo específico com a Administração, a caracterização de uma relação de sujeição especial dependerá das peculiaridades de cada liame jurídico. Certamente, há casos de fácil constatação, como as situações do estudante de uma escola pública, do usuário de uma biblioteca pública, do presidiário; porém alguns casos são polêmicos, por exemplo: a utilização de estabelecimentos públicos como museus e de serviços de transporte, e a situação de parlamentares e ministros de Estado.

Em relação ao fato de essas normas serem criadas pela própria Administração Pública, e não pelo Legislativo, vale registrar, novamente, os ensinamentos do professor Bandeira de Mello (2008, p. 820, grifo do autor):

“b) É igualmente reconhecível que nas situações referidas [relações de sujeição especial], ou em muitas delas, seria *impossível, impróprio, e inadequado* que todas as convenientes disposições a serem expedidas devessem ou mesmo pudessem estar previamente assentadas em lei e unicamente em lei, com exclusão de qualquer outra fonte normativa. Exigência dessa ordem simplesmente estaria a pretender do Legislativo uma tarefa inviável, qual seja, a de produzir uma miríade de regras, ademais extremamente particularizadas, dependentes de situações peculiares, e muitas vezes cambiantes, cuja falta, insuficiência ou inadaptação literalmente paralisariam as atividades públicas ou instaurariam o caos.”

A crença segundo a qual a “vida” dos órgãos públicos só pode ser regulada por meio de lei é uma visão absolutamente legalista e representa um verdadeiro entrave ao funcionamento da Administração Pública. Como bem elucidado nas lições de Bandeira de Mello (2008) supracitadas, a exigência de lei para regular toda e qualquer situação jurídica que emanasse do interior dos órgãos públicos paralisaria tanto a instância legislativa como a administrativa.

O exercício das atividades administrativas, com eficiência e economicidade, requer adaptabilidade nas normas organizativas para enfrentar as peculiaridades da rotina dos órgãos públicos. A lei, contudo, não parece satisfazer por completo tal exigência, em razão da complexidade de seu processo de elaboração e da incapacidade institucional do Poder Legislativo de conhecer a rotina da maioria dos órgãos administrativos.

De acordo com as considerações realizadas, é razoável concluir que o funcionamento dos órgãos da Administração Pública não deve ser disciplinado única e exclusivamente por lei, deve admitir outras fontes normativas. A complexidade da rotina administrativa torna inviável o regramento, mediante lei, de todas as situações jurídicas que se configuram no interior dos órgãos públicos. Desse modo, o regulamento autônomo do art. 84, inc. VI, alínea “a”, passa a assumir papel de extrema importância, principalmente no que se refere à disciplina das situações jurídicas decorrentes de relação de sujeição especial.

Diante das características das relações de sujeição especial, a criação de atribuições aos órgãos públicos com o intuito de discipliná-las parece consentânea com a dinâmica pretendida pelo constituinte ao estabelecer a competência organizativa do art. 84, inc. VI, alínea “a”. Afinal, não resta dúvida de que as relações de sujeição especial fazem parte da estrutura administrativa e, por isso, estão sujeitas a toda e qualquer disciplina voltada à organização e ao funcionamento da Administração. Seria um verdadeiro contrassenso blindar esse tipo de relação contra normas cujo foco é justamente regular o que se passa no interior da estrutura administrativa, como é o caso do regulamento autônomo.

Com efeito, a criação de órgãos por meio de regulamento com novas atribuições restritivas ou condicionantes é legítima, desde que estas incidam sobre o conjunto de indivíduos (agentes públicos ou não) integrantes de uma relação de sujeição especial. Nesse ponto, não se pode olvidar a advertência feita por Bandeira de Mello (2008, p. 821, grifo do autor):

“d) [as relações de sujeição especial] não podem produzir, por si mesmas, consequências que restrinjam ou elidam *interesses de terceiros, ou os coloquem em situação de dever*, pois, de tal supremacia, só resultam relações circunscritas à intimidade do vínculo entretido entre Administração e quem nele se encontra internado. Ressalvam-se, apenas, por óbvio, as decisões cujos efeitos sobre este, por simples consequência lógica irrefragável, repercute na situação de um terceiro. Por exemplo: uma norma que proíba os internos em um hospital de receberem visitas a partir do horário ‘x’ repercute sobre todos os eventuais visitantes.”

Ademais, as disposições regulamentares devem restringir ou condicionar tão somente o que for instrumentalmente necessário para o alcance das finalidades subjacentes à configuração da relação de sujeição especial. Não resta dúvida de que o princípio da razoabilidade deve imperar como balizador da análise.

Portanto, a competência regulamentar prevista no art. 84, inc. VI, alínea “a”, pode dar origem a órgãos públicos por meio do processo de subdivisão, podendo também criar novas competências para estes, desde que relacionadas à disciplina de relações de sujeição especial. Além disso, parece ser admissível a hipótese de criação de órgão cujo feixe seja composto exclusivamente por atribuições relacionadas às aludidas relações, como é o caso de secretarias, assessorias, e órgãos de controladoria interna dos agentes públicos e dos serviços administrativos. Não é difícil perceber que essa

modalidade de órgão tem como foco funcional a intimidade da estrutura administrativa, criando, assim, novas atividades para os servidores públicos já integrantes do quadro de pessoal da respectiva estrutura, bem como para os servidores eventualmente redistribuídos.

Aproveita-se para lembrar, com relação a essa discussão, que as hipóteses ora mencionadas não devem gerar aumento de despesa, tampouco a criação de cargos, empregos ou funções públicas, em virtude das explícitas vedações constitucionais e da própria lógica do sistema de normas referentes à organização da Administração Pública.

Vale registrar que o Poder Executivo federal vem utilizando o regulamento autônomo para a criação de órgãos públicos. O Decreto nº 4.433/2002 criou a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos no interior da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, aproveitando cargos⁹ e atribuições já concebidas em lei ou tratados internacionais¹⁰

⁹ Art. 3º A Comissão de Tutela dos Direitos Humanos será composta pelo Secretário de Estado dos Direitos Humanos, que a presidirá, e integrada pelos seguintes membros: I – Subsecretário-Geral de Assuntos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores; II – Procurador-Geral da União; III – Defensor Público-Geral da União; IV – Consultor Jurídico do Ministério da Justiça; e V – Diretor do Departamento dos Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores.

Art 7º A Comissão de Tutela dos Direitos Humanos contará com o apoio de um Grupo Técnico integrado por dois representantes de cada um dos seguintes órgãos: I – Ministério das Relações Exteriores; II – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça; III – Advocacia-Geral da União. *Parágrafo único.* Para a consecução de seus objetivos, o Grupo Técnico poderá solicitar a colaboração de juristas, especialistas em direitos humanos e de funcionários de quaisquer órgãos públicos.

¹⁰ Art. 2º Compete à Comissão de Tutela dos Direitos Humanos: I – acompanhar a negociação entre os entes federados envolvidos e os petionários de soluções amistosas para casos em exame pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos; II – promover, fiscalizar e adotar todas as medidas necessárias ao fiel cumprimento da Convenção Interamericana de Direitos Humanos; III – acompanhar a defesa da República Federativa do Brasil nos casos de violação de direitos humanos submetidos à apreciação da Comissão Interamericana de

e estabelecendo outras de caráter interno (relações de sujeição especial)¹¹. Com a mesma tônica do aludido diploma normativo, destacam-se o Decreto nº 4.436/2002 (que cria, no âmbito do Ministério da Saúde, a Comissão Nacional de Bioética em Saúde – CNBioética), Decreto nº 4.714/2003 (que cria a Câmara de Política Social, do Conselho de Governo), Decreto nº 4.829/2003 (que dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil), Decreto nº 5.069/2004 (que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – CONAPE), Decreto nº

6.981/2009 (que regulamenta o art. 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, dispondo sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros), Decreto nº 7.943/2013 (que institui a Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados – PNATRE), Decreto nº 7.957/2013 (que institui o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente; regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental) e Decreto nº 7.963/2013 (que institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo).

Direitos Humanos; IV – gerir as dotações orçamentárias alocadas anualmente pelo Tesouro Nacional com vistas à implementação deste Decreto; e V – realizar a interlocução com órgãos dos entes federados e, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, com os órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos, sobre aspectos relacionados à aplicação deste Decreto.

¹¹ Art. 5º A Comissão de Tutela dos Direitos Humanos contará com uma Secretaria-Executiva.

Art. 6º Compete à Secretaria-Executiva da Comissão de Tutela dos Direitos Humanos: I – preparar as reuniões da Comissão e do Grupo Técnico constituído na forma do art. 7º; II – elaborar as atas e registros das reuniões mencionadas da Comissão e do Grupo Técnico; III – organizar e manter os arquivos sobre casos de violação de direitos humanos em exame pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos; IV – elaborar prestações de contas e submetê-las à aprovação da Comissão de Tutela dos Direitos Humanos; V – elaborar relatórios anuais de atividades; e VI – executar outras tarefas que a Comissão lhe confie.

Art. 8º Compete ao Grupo Técnico: I – acompanhar a situação processual das ações instauradas perante os órgãos jurisdicionais competentes dos entes federativos no caso de violação de direitos humanos em exame pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos; II – opinar sobre as alegações apresentadas pelos petionários de casos de violação de direitos humanos em exame pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos; III – agendar reuniões e intermediar a negociação, entre os representantes do ente federado envolvido e os petionários, de soluções amistosas no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; IV – subsidiar a atuação processual da República Federativa do Brasil nos casos de violação de direitos humanos em exame pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos; e V – acompanhar as audiências públicas e privadas convocadas pelos órgãos do sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos.

5.2. Possibilidades de extinção de órgãos por regulamento

Primeiramente, nota-se que admitir a possibilidade de extinção de órgão público (criado por lei) por meio do regulamento autônomo previsto no art. 84, inc. VI, alínea “a”, seria uma nítida afronta ao princípio da separação dos poderes e ao próprio Estado de Direito. Vale lembrar que os órgãos públicos são feixes de competências públicas, que configuram, em última análise, deveres impostos à própria Administração Pública.

A lei criadora de órgãos públicos, portanto, nada mais faz do que instituir deveres à Administração. Dessa forma, permitir que o Chefe da Administração, por meio de regulamento autônomo, extinga os deveres impostos à estrutura sob seu comando seria tornar letra morta as disposições legais. Apesar de o regulamento autônomo estar sob o mesmo patamar da lei na hierarquia das normas, suas disposições não podem eliminar os deveres da Administração (que se consubstanciam nas atribuições dos órgãos públicos criados por lei). Caso pudessem, tal competência regulamentar possibilitaria ao

Executivo escusar-se de suas obrigações legais sempre que fosse de seu interesse, violando por completo a tônica do Estado de Direito.

No contexto da redação original do art. 84, inc. VI, da Carta Magna, Sundfeld (1991, p. 51) já fazia a seguinte advertência, que se mantém pertinente até os dias atuais:

“Preliminarmente, é mister deixar assentado que a eliminação de órgãos pode ser feita por lei – pela óbvia razão de que o Legislativo, estando legitimado a instituí-los deve igualmente poder extingui-los. [...] A propósito, o instrumento normal e corriqueiro para a extinção de órgãos só pode ser a lei. Isto é evidente: se o Chefe do executivo pudesse, de modo absolutamente natural, extinguir órgãos criados por lei, teria o poder de, por ato administrativo, investir contra ele; o princípio da legalidade.”

A competência do art. 84, inc. VI, alínea “a”, não possibilita ao Chefe do Executivo a eliminação de órgãos públicos criados por lei, porém lhe permite que os modifique, transferindo as atribuições de um órgão para outro. Entretanto, na vigência da redação original do art. 84, inc. VI, Sundfeld (1991, p. 50) não pensava dessa forma, visto que entendia ser “Impossível ao decreto subtrair de uma unidade, trespassando-a a outra, a competência que lhe tenha sido explicitamente outorgada pela lei; do contrário, o Chefe do Executivo usufruiria de competências ‘contra a lei’, quando só as tem ‘na forma da lei’”.

Todavia, a expressão “na forma da lei” foi retirada da redação do art. 84, inc. VI, pela Emenda nº 32/2001, modificando, assim, a natureza da espécie normativa de regulamento de execução para regulamento autônomo. Este último, por sua vez, conforme mencionado e analisado anteriormente, é ato normativo primário, e extrai seu fundamento de existência diretamente da Constituição, assim como a lei; portanto, tem aptidão para alterá-la, transferin-

do as atribuições entre os órgãos, porém, sem extingui-las, é claro.

Novamente, parece relevante retornar às lições do professor Sundfeld (1991, p. 51-52) para vislumbrar uma outra hipótese de extinção de órgão público por meio de regulamento. Eis a hipótese:

“[...] admitem a supressão pura e simples por decreto os órgãos que também por esta via tenham sido criados e que já foram estudados: unidades subalternas, auxiliares, resultantes do aproveitamento de cargos pré-existentes. Tais órgãos, quando nascidos diretamente de atos administrativos, podem desaparecer do mesmo modo – tudo pela óbvia razão de que, se a lei não foi necessária quando de sua introdução no aparelho burocrático, também não haveria de sê-lo para sua eliminação.”

Sem dúvida, é relevante o raciocínio exposto por Sundfeld (1991). Os órgãos públicos criados por regulamento autônomo, conforme os parâmetros apresentados no tópico anterior, podem ser eliminados por ato normativo da mesma natureza, bem como por lei. No tocante a esta última possibilidade, vale recordar que a regra geral é o tratamento de qualquer tema relacionado à organização e funcionamento da Administração por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Afinal, entende-se que a Emenda nº 32/2001 não instituiu reserva de regulamento autônomo.

Por fim, o regulamento autônomo pode extinguir órgãos públicos por meio do processo de subdivisão ou fusão. No primeiro caso, um órgão público é extinto, mediante a divisão de suas atribuições, para criar uma pluralidade de órgãos; por exemplo, a Divisão de Administração pertencente a um ministério é decomposta em duas partes: Divisão de Expediente e de Finanças. No segundo caso, as unidades se unem para formar um novo órgão, como é o caso de Assessorias de Imprensa dispersas nos

vários níveis de um ministério serem agregadas em um Departamento de Comunicação (SUNFELD, 1991, p. 52).

Conclusão

O regulamento autônomo no constitucionalismo brasileiro disciplina a matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação e extinção de órgãos públicos. A Emenda Constitucional nº 32/2001 consagrou essa competência organizativa de forma explícita no texto constitucional, sem a presença de fórmulas como “na forma da lei”, “de acordo com a lei”, “nos termos da lei” e outras.

O constituinte atribuiu a competência regulamentar ora analisada ao Chefe do Executivo para ser exercida no contexto de um domínio temático delimitado. Posto isso, o Presidente da República não pode criar normas sobre matérias sujeitas à reserva legal, sob o pretexto de regular a organização e o funcionamento da Administração Pública. Isso seria uma nítida violação do princípio da separação dos poderes, bem como do Estado Democrático de Direito, porquanto o respaldo majoritário almejado pela instituição da reserva legal sucumbiria à unilateralidade da vontade do Chefe da Administração, veiculada no exercício da competência regulamentar.

Outra questão objeto de significativa celeuma doutrinária é a denominada “reserva de regulamento autônomo”. De acordo com a atual sistemática constitucional, concluiu-se que esta não subsiste, porquanto a lei, assim como o regulamento autônomo, pode regular a organização e o funcionamento da Administração Pública, cabendo, é claro, a restrição para este último quanto ao aumento de despesa e a criação ou extinção de órgãos públicos. A lei e o regulamento autônomo são vias normativas primárias à disposição do Chefe da Administração e estão sob o mesmo patamar na hierarquia de normas, visto que os dois têm fundamento de existência na Carta Maior. A utilização das referidas vias pode ser equacionada da seguinte forma: o Chefe da Administração tem à sua disposição a via legal, quando a reforma na organização administrativa demandar alterações profundas nas competências públicas, com ou sem elevação de despesas; e a via do regulamento autônomo, quando a demanda por modificações não acarretar elevação de gastos e não der origem a uma estrutura acentuadamente distinta da prevista em lei.

No tocante à possibilidade de criação de órgão público por meio de regulamento autônomo, ficou compreendido que a competência regulamentar prevista no art. 84, inc. VI, alínea “a”, pode dar origem a órgãos públicos por meio dos processos de subdivisão ou fusão, podendo também

criar novas competências para estes, desde que relacionadas à disciplina de relações de sujeição especial.

Além disso, é admissível a hipótese de criação de órgão cujo feixe de competências seja composto exclusivamente por atribuições relacionadas às aludidas relações, como é o caso de secretarias, assessorias, e órgãos de controladoria interna dos agentes públicos e dos serviços administrativos. Não é difícil perceber que essa modalidade de órgão tem como objetivo funcional a intimidade da estrutura administrativa. Foi exposto, outrossim, que as hipóteses ora mencionadas não devem gerar aumento de despesa, tampouco a criação de cargos, empregos ou funções públicas, em virtude das explícitas vedações constitucionais e da própria lógica do sistema de normas referentes à organização da Administração Pública. Ao final, foram apresentados alguns exemplos de criação de órgãos públicos decorrente do uso da competência regulamentar prevista no art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

No que se refere às hipóteses de extinção de órgão público por meio de regulamento, pode-se concluir que, apesar de o regulamento autônomo estar sob o mesmo patamar da lei na hierarquia das normas, suas disposições não podem eliminar os deveres da Administração, que se consubstanciam nas atribuições dos órgãos públicos criados por lei, pois, caso pudessem, tal competência regulamentar simplesmente possibilitaria ao Executivo escusar-se das obrigações legais sempre que fosse de seu interesse, violando por completo a tônica do Estado de Direito. Ademais, ficou asseverado que os órgãos públicos criados por regulamento autônomo podem ser eliminados por ato normativo da mesma natureza, bem como por lei. Esta última possibilidade decorre do protagonismo da lei, consagrado pela ordem constitucional, sobre qualquer tema relacionado à organização e ao funcionamento da Administração. Por fim, o regulamento autônomo pode extinguir órgãos públicos pelo processo de subdivisão ou fusão.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 1508-4/MT. Representante: Procurador Geral da República. Representado: Governador do Estado de Mato Grosso. Min. Relator: Oscar Corrêa. *Tribunal Pleno*, Brasília, 29 set. 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 708-4/DF. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Min. Relator: Moreira Alves. *Tribunal Pleno*, Brasília, 22 maio 1992.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1435-0/DF – medida liminar. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Min. Relator: Francisco Rezek. *Tribunal Pleno*, Brasília, 27 nov. 1996.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1590-7/SP. Requerentes: Confederação Nacional das Profissões Liberais e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Requerido: Governador do Estado de São Paulo. Min. Relator: Sepúlveda Pertence. *Tribunal Pleno*, Brasília, 15 ago. 1997.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1396-3/SC. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Estado de Santa Catarina. Min. Relator: Marco Aurélio. *Tribunal Pleno*, Brasília, 7 ago. 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2564-3/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerido: Presidente da República. Min. Relatora: Ellen Gracie. *Tribunal Pleno*, Brasília, 8 out. 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3254-2/ES. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Min. Relatora: Ellen Gracie. *Tribunal Pleno*, Brasília, 16 nov. 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2857-0/ES. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Min. Relator: Joaquim Barbosa. *Tribunal Pleno*, Brasília, 30 ago. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre o princípio da legalidade (delegações legislativas, poder regulamentar e repartição constitucional das competências legislativas). In: _____. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

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

CYRINO, André Rodrigues. O regulamento autônomo e a EC n. 32/2001: uma reserva de administração. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, jan./dez. 2004. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti_regulamentoaunomomo.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Parecer*. 2004. Mimeografado.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración: contribución a la teoría del Estado de derecho. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 34, 1961.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MODESTO, Paulo. Os regulamentos de organização no direito brasileiro e os decretos autônomos de extinção de cargos públicos vagos: uma distinção necessária. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 22, maio/jun./jul. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-22-MAIO-2010-PAULO-MODESTO.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2013.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Os regulamentos jurídicos e os regulamentos de organização: breve estudo de sua aplicação no direito brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. Criação, estruturação e extinção de órgãos públicos: limites da lei e decreto regulamentar. *Revista de Direito Público*, Londrina, n. 97, p. 43-52, 1991.

WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. *Revista de Direito Público*, Londrina, n. 18, out./nov./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/392/283>>. Acesso em: 16 fev. 2013.