

CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS

LETÍCIA GOMES OSSUNA

BRUNO MARINI

RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o controle judicial dos atos administrativos discricionários no ordenamento jurídico brasileiro, destacando os limites e as possibilidades da intervenção do Poder Judiciário sobre a atuação administrativa. Para alcançar tal finalidade, desenvolveu-se uma abordagem teórica acerca da Administração Pública e dos princípios que regem sua atuação, bem como dos elementos e classificações dos atos administrativos. Em seguida, foi examinada a distinção entre atos vinculados e discricionários, enfatizando a importância da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade como critérios de controle jurisdicional. A metodologia da pesquisa, de caráter qualitativo e bibliográfico, fundamenta-se em doutrinas clássicas e contemporâneas, além de precedentes judiciais. Como resultado constatou-se que, embora a discricionariedade administrativa represente margem de liberdade decisória conferida pela lei ao gestor público, essa prerrogativa não é absoluta, encontrando limites na legalidade e nos princípios constitucionais. O controle judicial, portanto, deve restringir-se à verificação da conformidade do ato com a ordem jurídica, sem adentrar no mérito administrativo, exceto quando houver manifesta violação aos princípios que regem a Administração Pública.

Palavras-Chave: Administração Pública. Ato administrativo. Discricionariedade. Controle judicial. Princípios constitucionais.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the judicial control of discretionary administrative acts within the Brazilian legal system, highlighting the limits and possibilities of judicial intervention over administrative actions. To achieve this purpose, a theoretical approach was developed regarding Public Administration and the principles that govern its operation, as well as the elements and classifications of administrative acts. Subsequently, the study examined the distinction between bound and discretionary acts, emphasizing the importance of motivation, reasonableness, and proportionality as criteria for judicial review. The research, of a qualitative and bibliographic nature, is based on classical and contemporary legal doctrines, in addition to judicial precedents. It is concluded that, although administrative discretion grants a certain degree of freedom to the public administrator, such power is not absolute, being limited by legality and constitutional principles. Therefore, judicial control must be restricted to verifying the conformity of the act with the legal order, without entering into the administrative merit, except in cases of clear violation of the principles that govern Public Administration.

KeyWords: Public Administration. Administrative act. Discretion. Judicial control. Constitutional principles.

INTRODUÇÃO

O controle dos atos administrativos é um instrumento essencial dentro do Estado Democrático de Direito, pois garante que a atuação da Administração Pública ocorra conforme os limites da lei e dos princípios constitucionais. A Administração deve agir em prol do interesse coletivo, mas sempre observando a legalidade no sentido amplo e restrito e os princípios constitucionais expressos e implícitos que norteiam a atividade administrativa.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar o controle judicial dos atos administrativos discricionários, discutindo até que ponto o Poder Judiciário pode intervir nesses atos sem violar o princípio da separação dos poderes. Para tanto, a pesquisa foi dividida em três partes: a primeira aborda a teoria geral da Administração Pública e seus princípios; a segunda trata dos atos administrativos, seus elementos e suas classificações; e a terceira analisa a distinção entre o ato discricionário e o ato vinculado; e o controle judicial dos atos discricionários, destacando a evolução doutrinária e entendimento jurisprudencial sobre o tema que delimitaram a atuação discricionária e ampliaram o controle jurisdicional.

A importância do estudo se justifica pela necessidade de compreender os limites da atuação judicial diante da discricionariedade administrativa. O tema tem grande relevância prática, pois envolve a harmonização entre o dever da Administração de agir com liberdade técnica e a obrigação do Judiciário de garantir a observância da legalidade e dos princípios constitucionais. Assim, busca-se demonstrar que o controle judicial, quando exercido dentro dos limites legais, contribui para o fortalecimento do Estado de Direito e para a proteção dos direitos dos cidadãos.

1 TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O estudo da Administração Pública revela-se essencial para a compreensão do regime jurídico que orienta a atuação estatal e para a delimitação dos poderes e deveres do administrador.

A teoria geral fornece os fundamentos necessários para a análise de seus conceitos, princípios e formas de organização, permitindo compreender como o Estado estrutura e exerce a função administrativa.

Nesse contexto, o exame da Administração Pública e seus princípios torna-se indispensável para a adequada compreensão dos limites e possibilidades de intervenção do Poder Judiciário sobre os atos administrativos discricionários.

1.1 Do conceito de Administração Pública

A Administração Pública pode ser compreendida sob dois enfoques: o sentido subjetivo e o sentido objetivo.

De acordo com Oliveira (2025), no sentido subjetivo, a Administração corresponde ao conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos encarregados de exercer a função administrativa. Já no sentido objetivo, refere-se à atividade administrativa propriamente dita, ou seja, ao desempenho concreto de tarefas voltadas à satisfação do interesse público.

Para Di Pietro (2025) a Administração Pública pode ser compreendida sob aspecto subjetivo, orgânico ou formal, como um conjunto de entidades, órgãos e agentes estatais responsáveis pela execução da função administrativa, ou seja, aqueles que materialmente exercem atividades vinculadas à gestão dos interesses coletivos. Sob aspecto objetivo, material ou funcional, refere-se à própria atividade administrativa desempenhada pelo Estado, caracterizada pelo exercício da função administrativa. Nessa concepção, a Administração Pública se identifica com a atuação prática destinada à consecução do interesse público, desempenhada, em regra, pelo Poder Executivo.

Além da clássica divisão em sentido subjetivo e objetivo, conforme ensina Di Pietro (2025) parte da doutrina apresenta outra forma de classificação da Administração Pública, vinculada à distinção entre planejar e executar. Nesse contexto, em sentido amplo, podem ser incluídos tanto os órgãos governamentais, responsáveis por formular políticas e traçar planos de ação, quanto os órgãos administrativos, que atuam na execução dessas diretrizes.

Sob a ótica objetiva, nessa mesma acepção ampla, estão compreendidas a função política (elaboração das diretrizes governamentais) e a função administrativa (execução dessas diretrizes). Já em sentido estrito, a Administração Pública se limita, sob o ponto de vista subjetivo, aos órgãos administrativos, excluídos os governamentais; e, sob o prisma objetivo, apenas à função administrativa, sem abarcar a função política. Di Pietro (2025).

Nesse mesmo sentido, Carvalho Filho (2018) conceitua a Administração Pública no sentido subjetivo como um conjunto de órgãos, agentes e pessoas com a função de

realizar atividades administrativas, por este modo, a expressão deve conter as iniciais maiúsculas. Enquanto, no sentido objetivo a administração pública é entendida como a própria atividade administrativa exercida pelo Estado, portanto, a expressão é escrita com iniciais minúsculas.

Ainda, quanto ao sentido subjetivo da Administração Pública, os órgãos e agentes que são os sujeitos da função administrativa não se confundem com os Poderes estruturais do Estado. Embora o Poder Executivo é considerado administrador, nos Poderes Legislativo e Judiciário há diversificadas atividades que são exercidas que podem ser constituídas como atividade administrativa. Portanto, é observado a função administrativa exercida e não o Poder em que é executada, sendo assim, todos os órgãos e agentes, em qualquer desses Poderes, que realizem funções administrativas são considerados integrantes da Administração Pública. Carvalho Filho (2018).

No sentido subjetivo os órgãos e agentes que compõem a Administração Pública referem-se as entidades estatais como União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, se incluem nesse conceito determinadas pessoas jurídicas encarregadas da execução da função administrativa, como as autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas.

Assim, enquanto a Administração Direta caracteriza-se pela realização centralizada das atividades administrativas que são realizadas pelas entidades estatais, a Administração Indireta exerce tais funções de modo descentralizado por meio dessas pessoas jurídicas. Carvalho Filho (2018)

1.2 Dos princípios que regem a Administração Pública

O termo princípio pode ser compreendido em duas acepções distintas. Em sentido moral, refere-se a condutas, virtudes e argumentos pautados em razões éticas. Já em sentido lógico, designa verdades ou juízos fundamentais que servem de alicerce e de garantia de certeza a um sistema de conhecimento, seja filosófico ou científico.

No campo jurídico, os princípios exercem função orientadora na interpretação do ordenamento, influenciando a elaboração, aplicação, integração, modificação (derrogação) e até a supressão (ab-rogação) das normas. Para Oliveira (2025, p. 31) “os princípios são considerados normas jurídicas, ao lado das regras, e podem ser invocados para controlar a juridicidade da atuação do Estado”.

Os princípios administrativos constituem valores e diretrizes fundamentais que orientam a elaboração das normas de Direito Administrativo, norteiam a atuação da

Administração Pública e condicionam a validade de seus atos. Tais princípios podem ser expressos, quando previstos de forma explícita em normas jurídicas de caráter geral, ou implícitos, quando não estão formalmente enunciados, mas reconhecidos pela doutrina e jurisprudência.

Segundo Oliveira (2025) os princípios são classificados em dois critérios, o primeiro refere-se a amplitude de aplicação no sistema normativo; e o segundo é a menção expressa ou implícita dos princípios no ordenamento jurídico. Assim quanto a amplitude de aplicação, estes são categorizados em princípios fundamentais; gerais e setoriais ou espaciais, vejamos:

a)Princípios fundamentais: são aqueles que representam as decisões políticas estruturais do Estado, servindo de matriz para todas as demais normas constitucionais (ex.: princípios republicano, federativo, da separação de poderes); b)Princípios gerais: são, em regra, importantes especificações dos princípios fundamentais, possuindo, no entanto, menor grau de abstração e irradiando-se sobre todo o ordenamento jurídico (ex.: princípios da isonomia, princípio da legalidade); c)Princípios setoriais ou especiais: são aqueles que se aplicam a determinado tema, capítulo ou título da Constituição (ex.: princípios da Administração Pública previstos no art. 37 da CRFB: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). (OLIVEIRA, 2025, p.32)

A atuação da Administração Pública rege-se aos princípios do Direito Administrativo, sendo norteadas, de forma especial, pelos princípios expressamente previstos no artigo 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por fim, dentre os princípios constitucionais a atuação da Administração Pública também é norteadas por outros princípios legais adotados no Direito Administrativo, como o princípio da motivação, supremacia do interesse público, razoabilidade e proporcionalidade.

1.2.1 Do princípio da legalidade

O princípio da legalidade constitui o guia fundamental da atuação da Administração Pública, determinando que seus agentes apenas pratiquem atos previamente autorizados em lei. Diferentemente dos particulares, que podem realizar tudo o que não lhes é proibido, o administrador público encontra-se limitado àquilo que o ordenamento jurídico expressamente permite.

Conforme menciona Carvalho Filho (2018), o princípio da legalidade é considerado a diretriz básica da conduta dos agentes administrativos, uma vez que a atividade estatal somente se revela legítima quando está em conformidade com a lei.

Assim, eventual conduta que se afaste do ordenamento deve ser corrigida, a fim de eliminar a ilicitude e assegurar a validade do ato.

Di Pietro (2025) destaca que o princípio da legalidade, em conjunto com o controle da Administração pelo Poder Judiciário, surgiu com o Estado de Direito e representa uma das principais garantias de proteção aos direitos individuais. Por essa razão, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, criar direitos, impor obrigações ou estabelecer restrições aos administrados, sendo indispensável a previsão legal para tanto.

Além disso, a plena legitimidade da atuação administrativa não se alcança apenas pela estrita observância da lei. É indispensável que os atos também estejam em conformidade com a moralidade e a finalidade administrativas, refletindo probidade, ética e compromisso com o interesse público.

A legalidade, portanto, deve ser compreendida de forma integrada aos demais princípios constitucionais da Administração Pública, funcionando como limite e, ao mesmo tempo, como garantia de que a atuação estatal não se restrinja ao aspecto formal, mas se realize em consonância com os valores que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

1.2.2 Do princípio da impessoalidade

Este princípio consagrado expressamente no art. 37 da CRFB, consiste que toda atuação da administração pública deve ser pautada no interesse público, não utilizando da administração para promoção de interesses particulares.

Segundo Oliveira (2025) o princípio da impessoalidade apresenta duas dimensões complementares. A primeira corresponde à exigência de igualdade, impondo que a Administração Pública trate de forma isonômica os administrados, vedando favorecimentos ou discriminações arbitrárias, ainda que se admita diferenciação quando necessária para promover a igualdade material.

A segunda dimensão refere-se à proibição de promoção pessoal, segundo a qual os atos e realizações da Administração não podem ser atribuídos a seus agentes, mas sim à própria entidade pública, de modo que a publicidade administrativa deve possuir caráter informativo e institucional, e não servir como meio de exaltação individual de autoridades ou servidores. Oliveira (2025).

Verifica-se, assim, que o princípio da impessoalidade guarda estreita relação com princípio da finalidade, na medida em que os atos administrativos devem sempre estar

orientados para o fim público previsto em lei, e não para interesses particulares. Desse modo, assegura-se a isonomia entre os administrados, vedando práticas que favoreçam indevidamente alguns em detrimento de outros.

1.2.3 Do princípio da moralidade

O princípio da moralidade previsto no art. 37 da CRFB, impõe ao administrador público que sua atuação seja ética e moral. Trata-se de um princípio que deve ser observado por toda Administração Pública e constitui requisito de validade dos atos administrativos.

O reconhecimento da moralidade administrativa como princípio jurídico expresso pela Constituição permite concluir que se trata de verdadeiro requisito de validade do ato administrativo. Isso significa que a violação à moralidade não pode ser entendida como mera questão de conveniência ou oportunidade, mas sim como vício de legitimidade.

Para Di Pietro (2025) a moral administrativa é imposta dentro do ambiente institucional e regula qualquer ato administrativos, mesmo o discricionário. Di Pietro (2025, p. 91) afirma que:

a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente.

Assim, o ato administrativo que desrespeita a moralidade não é apenas inadequado, mas juridicamente nulo. No entanto, não se confunde com o princípio da legalidade, pois uma lei pode ser imoral e moral pode ultrapassar a lei. Nesse sentido, quando um ato administrativo praticado ofende a moral, decoro, probidade e boa-fé, ainda que seja legal, pode ser declarado nulo pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Di Pietro (2025).

1.2.4 Do princípio da publicidade

O princípio da publicidade estabelece que os atos da Administração Pública devem ser publicados de forma acessível à população. Com a publicação dos atos administrativos, os administrados poderão avaliar a legalidade e o nível de eficiência de que se revestem.

A vinculação da publicidade à legalidade implica, ainda, na necessidade de motivação dos atos administrativos. A motivação, entendida como a exposição clara das

razões de fato e de direito que embasam a decisão, possibilita o efetivo controle de sua legitimidade, tanto pelos órgãos de fiscalização quanto pela sociedade.

A publicação dos atos administrativos é condição necessária para que produzam efeitos, sempre que a lei assim o exigir. Enquanto não houver publicação, o ato permanece ineficaz, ainda que já tenha sido praticado. Os atos são publicados em órgão de imprensa, fixados internamente nas repartições administrativas ou divulgados na internet. Carvalho Filho (2018).

Ressalte-se, contudo, que apesar de todos os cidadãos possuírem o direito à informação, que sejam de interesse particular ou coletivo, a própria Constituição Federal admite exceções conforme o art. 5º, XXXIII, permitindo o sigilo apenas em situações específicas, quando a divulgação puder representar risco à segurança da sociedade ou do Estado.

A respeito do direito à informação Carvalho Filho (2018, p. 27) aduz que:

A Constituição previu o direito de acesso à informação (art. 37, §3º, II, CF), por meio do qual se deve viabilizar o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos do governo, desde que respeitados o direito à intimidade e à vida privada (art. 5º, X, CF) e as situações legais de sigilo (art. 5º, XXXIII, CF).

Adicionalmente, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamenta o direito constitucional de acesso à informação previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, quanto o direito de acesso a registros e informações nos órgãos públicos. Seu principal objetivo é assegurar a transparência administrativa, impondo à Administração a publicação *ex officio* ou através de pedido formulado pelo interessado ao órgão que guarda a informação.

Assim, a publicidade configura verdadeiro dever da Administração Pública, pois garante a transparência dos atos administrativos e viabiliza o controle por parte da sociedade. Trata-se de requisito de eficácia, essencial para que os administrados tenham acesso às decisões estatais e possam, quando necessário, questioná-las interna ou externamente.

1.2.5 Do princípio da eficiência

O princípio da eficiência, introduzido no art. 37 da CF/1988 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece que toda atividade desenvolvida pela Administração Pública, direta ou indireta, deve ser orientada pela busca da qualidade, da produtividade e da economicidade.

No âmbito do princípio da eficiência, não se exige apenas a produtividade dos agentes públicos, mas também a qualidade e a adequação técnica de sua atuação aos fins da Administração. A eficiência deve ser analisada tanto em seu aspecto quantitativo, relacionado ao rendimento e ao custo do serviço, quanto em seu aspecto qualitativo, ligado à utilidade prática do resultado para os administrados.

Segundo Di Pietro (2025, p. 27):

A eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito.

Ainda, princípio da eficiência impõe ao agente público o dever de desempenhar suas funções com presteza, qualidade e rendimento, não se limitando à observância da legalidade. Exige-se que a atuação administrativa produza resultados positivos para a coletividade, garantindo a adequada prestação do serviço público e a satisfação das necessidades sociais, sendo esse dever de eficiência equivalente ao dever de boa administração.

A eficiência dos atos administrativos pode ser regulada através dos controles externos e internos. Os externos são exercidos pelos tribunais de contas e pelo poder judiciário, vez que são órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública. Enquanto, o interno é realizado pelo órgão expedidor do ato, sendo revisto pelo administrador superior competente.

Dessa forma, o princípio da eficiência envolve a atuação produtiva e competente da Administração Pública, a fim de prestar o serviço público de maneira satisfatória para toda à sociedade.

1.2.6 Do princípio da motivação

O princípio da motivação não é um dos outros princípios constitucionais da Administração Pública expressos no art. 37, caput, da CFRB, no entanto, é um princípio consagrado pela doutrina e pela jurisprudência como um dos princípios que regem a atuação da Administração.

A motivação define que os atos vinculados e discricionários realizados pelo administrador devem indicar os fundamentos de fato e de direito que condicionaram a prática do ato administrativo.

Na Lei nº 9.784/1999, o princípio da motivação está previsto no artigo 2º, caput, sendo que o parágrafo único, inciso VII, estabelece a exigência de indicação dos pressupostos de fato e de direito que fundamentam a decisão. Ademais, o art. 50, por sua vez, dispõe sobre a obrigatoriedade de motivação, impondo a exposição dos fatos e fundamentos jurídicos que embasam os atos administrativos, quando:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Continuamente, o art. 50, §1º da referida lei do processo administrativo estabelece que a motivação deve ser “explícita, clara e congruente”, admitindo, contudo, que consista em declaração de concordância com fundamentos já expostos em pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores.

A motivação, em regra, não está sujeita a forma rígida, podendo ser apresentada de modo concomitante ou posterior ao ato administrativo. Com frequência, sua fundamentação é extraída de pareceres, relatórios, laudos ou informações elaboradas por outros órgãos, que, ao serem expressamente indicados como razões da decisão, passam a integrar a motivação do ato. Di Pietro (2025).

Além disso, para Justen Filho (2025) todo procedimento administrativo será concluído por uma decisão, expedida pela autoridade administrativa competente, que deverá ao decidir fundamentar devidamente a decisão, não poderá uma decisão ser

fundamentada no simples argumento de titularidade competência da autoridade administrativa.

O princípio da motivação também está previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) que dispõe no art. 20, caput e parágrafo único, a obrigatoriedade de motivação nas decisões das decisões administrativas e dos órgãos de controle, vejamos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Nesse contexto, a exigência de motivação fundamentada para a prática do ato administrativo impõe ao gestor público o dever de observar o interesse coletivo, garantindo que sua atuação seja orientada para a satisfação da coletividade e para a própria legitimidade da Administração.

1.2.7 Do princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público, embora implícito, constitui um dos fundamentos da atuação administrativa, impondo que a Administração sempre busque a realização dos interesses da coletividade. Por essa razão, os interesses públicos prevalecem sobre os privados, sendo conferidos à Administração, por lei, poderes especiais destinados à sua proteção. Mazza (2025)

Este princípio integra no regime jurídico administrativo já que sua essência consiste no objetivo de atuação da Administração, que atua voltada aos interesses da sociedade. Segundo Di Pietro, (2025, p. 81) “ Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública”.

Nesse sentido, a possibilidade de desapropriação, requisição de bens e serviços, possibilidade de rescisão unilateral de contratos, impenhorabilidade de bens, exercício do poder de polícia e entre outros são alguns das prerrogativas concedidas por lei à Administração que decorrem do princípio da supremacia do interesse público.

Tais prerrogativas visam atender ao interesse geral e não estão suscetíveis a disponibilidade do administrador. Como os interesses públicos não podem ser livremente

dispostos pela Administração, os poderes que lhe são conferidos assumem natureza de poder-dever. Isso significa que a autoridade administrativa não pode se omitir no seu exercício, sob pena de responsabilização pela inércia. Di Pietro (2025).

Assim, o administrador público, no exercício de suas funções, não pode praticar atos voltados à satisfação de interesses particulares em detrimento do interesse coletivo. A prevalência do interesse individual sobre o público acarreta a ilegalidade do ato, caracterizado pelo desvio de poder ou desvio de finalidade.

1.2.8 Do princípio da razoabilidade e proporcionalidade

O princípio da razoabilidade e proporcionalidade não estão expressos no art. 37, caput, da CF/1988, mas encontram amparo no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Primeiramente, o princípio da razoabilidade exige que, no exercício da discricionariedade, o agente público adote critérios racionais e compatíveis com o senso comum de justiça e equilíbrio.

Para Oliveira (2025), p. 43 “o princípio da razoabilidade vem sendo utilizado como forma de valoração pelo Judiciário da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos, consubstanciando um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais”.

Assim, quando uma decisão ultrapassa os limites de aceitabilidade, o ato administrativo deixa de ser legítimo e pode ser anulado pelo controle judicial. Nesse sentido, afirma Carvalho Filho (2018, p. 43) “Quando se pretender imputar à conduta administrativa a condição de ofensiva ao princípio da razoabilidade, terá que estar presente a ideia de que a ação é efetiva e indiscutivelmente ilegal”.

De outro lado, o princípio da proporcionalidade exige que haja equilíbrio entre os meios adotados pela Administração e os fins que pretende alcançar, sua aplicação leva em consideração o excesso de poder pelo administrado quando realizado um ato discricionário.

Com isso, as restrições impostas aos administrados devem limitar-se ao estritamente necessário para a realização do interesse público, evitando excessos e garantindo que ninguém tenha sua liberdade restringida além do indispensável. Carvalho Filho (2018).

Ademais, o princípio da proporcionalidade desdobra-se em três subprincípios. O primeiro é o da adequação, que exige a escolha de meios compatíveis e aptos a alcançar o fim pretendido. O segundo é o da necessidade, segundo o qual deve ser adotada a

medida menos gravosa possível aos administrados para a consecução do interesse público. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito impõe a análise entre os benefícios e os prejuízos decorrentes da medida, de modo que as vantagens obtidas superem as desvantagens. Oliveira (2025).

Dessa maneira, conclui-se que ambos os princípios são utilizados no controle dos atos administrativos que sejam ilegítimos e excessivos.

2 TEORIA GERAL DO ATO ADMINISTRATIVO

A teoria geral do ato administrativo compõe o ponto central de estudo do Direito Administrativo, para tanto, é imprescindível, distinguir as definições entre fatos jurídicos e administrativos; atos da administração; atos administrativos e atos jurídicos.

Fatos jurídicos e administrativos são acontecimentos que independem da vontade humana, no entanto, ambos não guardam correlação com seus efeitos. Enquanto o fato jurídico produz efeitos para ordem jurídica produzindo ou extinguindo direitos, o ato administrativo produz efeitos internos para à Administração Pública.

Em contrapartida, os atos da administração para Carvalho Filho (2018, p. 102) “indica todo e qualquer ato que se origine dos inúmeros órgãos que compõem o sistema administrativo em qualquer dos Poderes”. Os atos da administração se distinguem dos atos administrativos já que consistem em todo ato prático privativamente pela administração no exercício da função administrativa, quais sejam: atos de direito privado; atos materiais, atos de conhecimento/juiz; atos políticos, contratos, atos normativos e atos administrativos propriamente dito.

Por conseguinte, o ato administrativo pode ser definido como a manifestação da Administração Pública, ou de quem a represente, praticada sob o regime jurídico de direito público, destinada a produzir efeitos jurídicos imediatos e sujeita a controle.

Por fim, os atos jurídicos apresentam alguns pontos idênticos os atos administrativos, como: sujeito, objeto, forma e vontade. Os atos jurídicos são atos da vontade humana que produzem efeitos jurídicos para ordem jurídica, porém são realizados por sujeitos e com objetivos diferentes do ato administrativo, uma vez que o ato administrativo é revestido por um sujeito com prerrogativas públicas e com objetivo de voltado ao interesse público. Carvalho Filho (2018).

2.1 Do Conceito de Ato Administrativo e Seus Elementos

Ato administrativo é uma manifestação unilateral que a Administração Pública exterioriza a sua vontade administrativa.

Para Oliveira (2025) o ato administrativo pode ser entendido como a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, ou de seus delegatários no exercício de função delegada, que, sob o regime de direito público, busca produzir efeitos jurídicos voltados à realização do interesse coletivo.

Em complemento, Di Pietro (2025 p. 207) define ato administrativo como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

Para que um ato administrativo seja considerado válido, o seu objeto deve atender a alguns requisitos essenciais: ser lícito, em conformidade com a lei; possível, ou seja, passível de realização prática; certo ou determinado, ainda que apenas determinável quanto a seus destinatários, efeitos, tempo e lugar; e moral, compatível com os padrões de justiça e ética aceitos pela sociedade

Há algumas características que compõem o ato administrativo que o diferencia de um ato privado. É através dessas características que o ato administrativo é submetido ao um regime jurídico de direito público, quais sejam: a presunção de legitimidade e veracidade; a imperatividade; autoexecutoriedade e a tipicidade.

A presunção de legitimidade e veracidade garante que se presumam verdadeiros os atos conforme à lei e os fatos alegados pela administração, até prova em contrário. A imperatividade confere ao ato força para impor obrigações ao particular, independentemente de sua concordância. A autoexecutoriedade permite que os atos sejam executados diretamente pela Administração, sem necessidade de intervenção judicial, quando definidos na lei e em situação de medida urgente. Já a tipicidade assegura que o ato produza apenas os efeitos que foram previstos em lei.

Ademais, os atos administrativos são compostos por cinco elementos, que são: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

A competência do ato administrativo é o sujeito que possui atribuições por meio de lei para a prática do ato. Di Pietro (2025, p. 213) define competência “como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo”.

Existem algumas regras aplicáveis a competência sendo: decorre sempre da lei; é inderrogável pela vontade da Administração ou por acordo com terceiros, por se tratar de

prerrogativa voltada ao interesse público e pode ser objeto de delegação ou avocação, desde que não esteja atribuída pela lei, de forma exclusiva, a determinado órgão ou agente. Di Pietro (2025).

A finalidade do ato administrativo consiste nos fins que à Administração deve alcançar em prol do interesse público previamente definidos por lei, por isso, é um elemento vinculado e invariável. O administrador não pode praticar o ato voltado para fins particulares, sob pena de nulidade por desvio de poder, exemplo disso ocorre na apreensão de medicamentos vencidos em prol da proteção da saúde coletiva. Oliveira (2025).

Segundo Marçal Filho (2025, p. 162) “forma é o modo de exteriorização do ato”. Assim, entende-se por forma do ato administrativo o modo pelo qual o ato se externaliza e se manifesta para a sociedade. Ainda, a formalização dos atos administrativos pode assumir diferentes formas, variando conforme a função exercida, podendo ser de manifestação direta de vontade, manifestação indireta e através de exigências formais complementares.

A manifestação de vontade pode ocorrer de maneira direta, por meio de palavras escritas, verbais ou gestos convencionais, ou de forma indireta, quando a conduta adotada induz a determinada intenção, ainda que não expressa. Além disso, a lei pode impor exigências formais complementares, como a assinatura da autoridade competente, sem as quais o ato não se aperfeiçoa. Marçal Filho (2025).

Na sequência, o motivo corresponde as razões de fato e de direito que ocasionaram no agente a vontade de realizar o ato administrativo. Em razão disso Carvalho Filho (2018, p. 118) classifica o motivo em “Motivo de direito é a situação de fato eleita pela norma legal como ensejadora da vontade administrativa. Motivo de fato é a própria situação de fato ocorrida no mundo empírico, sem descrição na norma legal”

Por fim, conforme explica Mazza (2025), o objeto do ato administrativo corresponde ao bem ou à pessoa sobre a qual recai a sua referência. A inexistência ou o desaparecimento desse objeto torna o ato juridicamente inexistente, como ocorre, por exemplo, na promoção de servidor já falecido ou na concessão de alvará para reforma de prédio inexistente.

2.2 Da Classificação dos Atos Administrativos

Os atos administrativos podem ser classificados por diversos critérios, por este motivo, resumidamente será abordado os principais critérios de classificação adotados de

forma majoritária pela doutrina. Sendo assim, é possível classifica-los a partir dos seguintes critérios: quanto as prerrogativas; quanto a formação, quanto aos destinatários, quanto ao alcance, quanto aos efeitos, quanto a liberdade do agente, quanto a retratabilidade e quanto ao modo de execução.

Em primeiro plano, o critério das prerrogativas corresponde aos atos de império e de gestão. Atos de império são praticados de forma unilateral e coercitiva pela Administração que em relação aos particulares, sem a necessidade autorização judicial, exemplo disso, ocorre nos casos de demolição de construções irregulares, apreensão de bens e etc.

Ainda, em relação aos atos de império Di Pietro (2025) afirma que regem-se por um regime jurídico especial, distinto do direito comum, já que os particulares somente podem praticá-los quando houver delegação do poder público. Já, os atos de gestão são praticados pela Administração em situação de igualdade jurídica com os particulares, um exemplo, são os negócios contratuais.

Quanto ao critério da formação, os atos são simples, compostos e complexos. Os atos simples resultam da manifestação de vontade de apenas um órgão, seja ele singular ou colegiado. Os atos complexos decorrem da conjugação de vontades de dois ou mais órgãos, que se fundem para formar um ato único, como ocorre no caso do decreto assinado pelo Chefe do Executivo e referendado pelo Ministro de Estado. Di Pietro (2025).

Já os atos compostos envolvem a manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é complementar em relação ao ato principal, enquanto um edita o ato o outro verifica a sua legitimidade. Oliveira (2025).

Segundo Spitzcovsky (2025), os atos administrativos podem ser classificados em gerais e individuais. Os atos gerais não possuem destinatário específico e se dirigem a uma coletividade indeterminada, como ocorre em editais de concurso público ou portarias que vedam a venda de bebidas alcoólicas a menores. Já os atos individuais são editados para destinatários certos, a exemplo da permissão de uso de um bem público, da nomeação ou exoneração de um servidor e da autorização para porte de arma.

Ainda de acordo com o autor, quanto ao alcance, os atos podem ser internos ou externos. Os internos produzem efeitos apenas no âmbito da própria Administração, como acontece na emissão de pareceres. Já os externos irradiam efeitos para fora da estrutura administrativa, atingindo diretamente os administrados, como ocorre na concessão de uso de bem público ou na autorização para porte de arma.

Quanto aos efeitos, são: constitutivos, declaratórios e enunciativos. Os constitutivos constituem uma relação jurídica, seja criando, modificando ou extinguindo direitos; os declaratórios apenas declaram uma situação preexistente, como por exemplo, ato que certifica irregularidade administrativa em órgão administrativo; e os enunciativos indicam juízos de valor sobre os atos de caráter decisório, por exemplo, os pareceres. Carvalho Filho (2018).

Conforme Oliveira (2025), os atos administrativos podem ser classificados em vinculados, quando a lei define todos os seus elementos, não havendo margem de escolha para o administrador, como nas licenças, e discricionários, quando há espaço para avaliar conveniência e oportunidade, como nas autorizações. Ressalta-se que esse critério está melhor desenvolvido no Título 3, dedicado ao controle judicial do ato administrativo discricionário, especialmente, no subtítulo 3.1, que aprofunda as distinções entre os atos vinculados e discricionários.

Quanto ao critério da retratabilidade, os atos podem ser: revogáveis ou irrevogáveis. Para Carvalho Filho (2018) os atos revogáveis estão sujeitos a revogação pela Administração, como ocorre na revogação da autorização para estacionamento de veículo no pátio de um prédio público; e os atos irrevogáveis a Administração não pode revogar do ambiente jurídico por razões meramente administrativas ligadas à sua conveniência e oportunidade, com por exemplo, a licença para exercer uma profissão.

Por último, quanto ao critério do modo de execução dos atos administrativos Mazza (2025) aduz que atos administrativos podem ser classificados em autoexecutórios, quando a própria Administração pode executá-los diretamente, sem necessidade de autorização judicial, como ocorre na requisição de bens; e em não autoexecutórios, quando a produção de seus efeitos depende de intervenção judicial, a exemplo da execução fiscal.

3 DO CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO

O controle judicial de atos administrativos discricionários constitui objeto de amplo debate no Direito Administrativo, em razão do equilíbrio que se busca entre a liberdade decisória conferida à Administração e a intervenção judicial para preservação dos direitos individuais e coletivos que podem ser violados pela atuação arbitrária e desproporcional da administração.

A análise compreende a distinção entre atos vinculados e discricionários, os fundamentos constitucionais da atuação judicial e os parâmetros utilizados pelos tribunais para intervir ou preservar a decisão administrativa, considerando a observância dos princípios administrativos.

A discricionariedade administrativa possui limites para sua atuação aceitos pela doutrina e jurisprudência, que delimitaram os aspectos que antes eram considerados de mérito e ampliaram o controle jurisdicional sobre tais aspectos. Esses limites da atuação discricionária e intervenção judicial foram trabalhados no subtítulo a seguir.

3.1 Do ato administrativo vinculado e discricionário

A classificação dos atos administrativos em vinculados e discricionários é uma das mais relevantes no Direito Administrativo, pois evidencia até que ponto a Administração está vinculada à lei ou pode atuar com margem de liberdade, bem como delimita os espaços de incidência do controle judicial. Essa classificação é baseada quanto ao critério de liberdade do agente, dividindo os atos em vinculados e discricionários.

Os vinculados são aqueles em que a lei disciplina integralmente todos os elementos do ato, não restando ao administrador qualquer margem de escolha, como ocorre na licença para construir ou na concessão de habilitação para dirigir. Ainda, para Mazza (2025, p. 243) “Atos vinculados não podem ser revogados porque não possuem mérito, que é o juízo de conveniência e oportunidade relacionado à prática do ato. Entretanto, podem ser anulados por vício de legalidade”.

Os discricionários, são aqueles em que a lei confere ao administrador certa margem de liberdade para avaliar a conveniência e a oportunidade da medida, como nas autorizações de uso de bem público ou para porte de arma. Oliveira (2025).

Ressalta-se, contudo, que nenhum ato é totalmente discricionário, uma vez que liberdade absoluta equivaleria à arbitrariedade. Por isso, dos cinco elementos do ato administrativo, três são sempre vinculados, que são: competência, forma e finalidade, enquanto motivo ou objeto podem ser discricionários.

Ademais, conforme Mazza (2025, p. 242) define:

Os atos discricionários são caracterizados pela existência de um juízo de conveniência e oportunidade no motivo ou no objeto, conhecido como mérito. Por isso, podem tanto ser anulados na hipótese de vício de legalidade quanto revogados por razões de interesse público.

Os atos discricionários estão submetidos ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário, sendo vedado ao juiz apenas adentrar no exame do mérito administrativo. Importa destacar, ainda, que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade: enquanto a primeira representa uma atuação dentro dos limites legais conferidos à Administração, a segunda ocorre quando o agente extrapola sua competência e atua à margem da lei, tornando o ato ilegal. Mazza (2025)

3.2 Do controle judicial do ato administrativo discricionário

No Estado Democrático de Direito a atuação da Administração Pública encontra-se limitada a um ordenamento jurídico que dispõe suas funções, deveres e poderes, a fim de promover e preservar os direitos fundamentais. Em razão disso, os atos da administração são controlados por diversos tipos de controles, sejam os internos realizados pela própria Administração ou os externos realizados por outros órgãos.

A Administração Pública exerce um controle interno sobre seus próprios atos, por meio da autotutela, que lhe permite revê-los quanto à legalidade e à conveniência, seja por iniciativa própria, seja mediante provocação dos interessados. Todavia, esse controle não afasta a necessidade de fiscalização por instâncias externas, especialmente pelo Poder Judiciário, a fim de assegurar a efetividade do Estado Democrático de Direito.

Assim, o controle judicial é um controle externo realizado pelo Poder Judiciário, com fundamento no art. 5º, XXXV, da CF/88 que prevê “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. O fundamento constitucional veda qualquer exclusão do Poder Judiciário em averiguar lesão ou ameaça a direito praticado por qualquer autor, até mesmo o poder público.

No ordenamento jurídico brasileiro vigora o sistema de jurisdição unitária, segundo o qual compete exclusivamente ao Poder Judiciário o exercício da função jurisdicional, isto é, a apreciação de lesões ou ameaças de lesões a direitos individuais ou coletivos, com força de coisa julgada. Di Pietro (2025).

Sobre o controle judicial ensina Di Pietro (2025, p. 844):

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

Nesse sentido, o controle judicial consiste na possibilidade de o Judiciário apreciar os atos administrativos e a conduta de seus agentes, verificando sua legalidade e compatibilidade com os princípios constitucionais que regem a Administração.

O controle jurisdicional dos atos provenientes do Executivo e do Legislativo limita-se à verificação da legalidade, sendo vedado ao Judiciário substituir-se ao administrador ou ao legislador na escolha da decisão mais conveniente ou oportuna ao interesse público, o que configuraria violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Oliveira (2025).

Entretanto, a maior controvérsia se instaura quando se trata do controle jurisdicional dos atos discricionários. Isso porque, ao mesmo tempo em que se reconhece a liberdade administrativa para avaliar critérios de conveniência e oportunidade, também se admite a possibilidade de controle judicial quando tais atos ultrapassam dos limites legais ou afrontam os princípios constitucionais, como a razoabilidade e a proporcionalidade.

A Administração Pública, no exercício da função administrativa possui certos poderes que lhe configuram a supremacia sobre o particular para execução dos atos administrativos. Esses poderes encontram-se limitados pela lei, devendo à Administração praticar os atos de acordo com o previsto em lei, assim configura-se o poder vinculado. Porém, no poder discricionário há uma margem de liberdade para atuação administrativa, que pode decidir praticar um ato, dentre as opções deixadas pelo legislador na lei, pautada na oportunidade e conveniência.

O poder da Administração é considerado discricionário porque, em certas situações, a escolha entre uma ou outra solução fica a critério da autoridade, que pode decidir com base na conveniência e oportunidade, quando a lei não define previamente o caminho a ser seguido, mas não significa liberdade absoluta. Di Pietro (2025).

A discricionariedade administrativa é uma prerrogativa conferida à Administração que pode, em um caso concreto, escolher a decisão que melhor atenda ao interesse público com base nos critérios de conveniência e oportunidade. No entanto, essa liberdade conferida ao administrador não é ilimitada, a lei impõe limites claros quanto à competência, à forma e à finalidade. Assim, a discricionariedade deve sempre ser exercida dentro dos contornos legais, sob pena de se transformar em arbitrariedade, isto é, em atuação contrária à lei.

Nesse contexto, a fonte da discricionariedade é a lei, já que atuação livre do administrador é legitimada em razão do espaço deixado pelo legislador. Desse modo, a

discricionariedade manifesta-se em situações nas quais a lei expressamente a confere à Administração, como na remoção ex-offício de servidor por conveniência do serviço; quando a norma é omissa e não consegue prever todas as situações futuras, exigindo decisão fundamentada em princípios jurídicos; ou ainda quando a lei atribui competência, mas não define a conduta específica, a exemplo do exercício do poder de polícia, em que é inviável prever todas as medidas diante de riscos à vida, à saúde ou à segurança pública. Di Pietro (2025).

Dessa forma, a atuação discricionária é localizada no motivo e objeto do ato administrativo, quando esses elementos não estão definidos pelo legislador. Como define Carvalho Filho (2018, p. 130) “Se defere ao agente o poder de valorar os fatores constitutivos do motivo e do objeto, apreciando a conveniência e a oportunidade da conduta”.

O motivo pode ser considerado discricionário quando a lei não o estabelece, deixando a escolha totalmente a critério da Administração, como na exoneração de cargo em comissão; ou quando utiliza conceitos jurídicos indeterminados, permitindo certa margem de apreciação, a exemplo da punição por “falta grave” ou do tombamento de bens de valor artístico ou cultural. Di Pietro (2025).

A respeito dos conceitos jurídicos indeterminados, de acordo com entendimento majoritário da doutrina, os conceitos jurídicos indeterminados podem, em determinadas situações, conferir margem de discricionariedade à Administração, especialmente quando envolvem conceitos de valor, que exigem apreciação do interesse público conforme o caso concreto. Contudo, essa possibilidade se afasta diante de conceitos técnicos ou de experiência, que possuem critérios objetivos e não admitem soluções alternativas.

Segundo Di Pietro (2025) os conceitos de valor, como moralidade, interesse público ou utilidade pública, permitem certa liberdade de apreciação pela Administração, ainda que dentro dos limites legais. Em contrapartida, os conceitos técnicos dependem de manifestação especializada e, por isso, não deixam espaço para escolhas alternativas. Já os conceitos de experiência, extraídos da prática comum, apresentam critérios objetivos que conduzem a uma única solução possível, afastando qualquer margem de discricionariedade.

Em seguida, a atuação discricionária quanto ao objeto do ato administrativo ocorre “quando houver vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, sendo todos eles válidos perante o direito; é o que ocorre quando a lei diz que, para a mesma infração, a

Administração pode punir o funcionário com as penas de suspensão ou de multa''. Di Pietro (2025, p. 223)

Esses aspectos que permitem que a administração pratique um ato administrativo de forma discricionária que constituem o mérito administrativo, já que o sujeito, finalidade e forma são vinculados ou já definidos em lei. Em continuidade, sobre o mérito administrativo, Oliveira (2025, p. 315) dispõe:

O mérito é a liberdade conferida pelo legislador ao agente público para exercer o juízo de ponderação dos motivos e escolher os objetos dos atos administrativos discricionários. É possível afirmar que o mérito é o núcleo dos atos administrativos discricionários. Não há mérito na edição de atos vinculados.

Ainda, Carvalho Filho (2018) observa que, embora os elementos competência, finalidade e forma sejam sempre vinculados, não cabendo ao agente qualquer avaliação sobre eles, é possível ao administrador valorar os fatores ligados ao motivo e ao objeto do ato, desde que sua decisão esteja orientada ao atendimento do interesse público.

Com isso, o controle dos atos discricionários pelo Poder Judiciário deve ser realizado a fim de averiguar se o ato administrativo está dentro dos parâmetros legais, ou seja, um controle de legalidade do ato, não podendo o judiciário intervir no mérito administrativo relacionado às decisões da administração baseada nos critérios de oportunidade e conveniência, com isso, o judiciário não pode revogar atos discricionários por motivos de conveniência e oportunidade.

Entretanto, há uma evolução doutrinária e jurisprudencial em relação ao controle jurisdicional dos atos discricionários, quem adotam algumas teorias que fixam limites do poder discricionário e ampliam o controle judicial sobre aspectos que eram considerados como de mérito, sendo: a teoria do desvio de poder ou finalidade; teoria dos motivos determinantes, teoria dos conceitos jurídicos indeterminados e teoria da constitucionalização dos princípios.

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2025, p. 224) ensina que:

Houve considerável evolução no controle judicial sobre os atos administrativos, com grandes avanços sobre o exame do chamado mérito. O exame dos fatos (motivos do ato), a sua valoração, a sua razoabilidade e proporcionalidade em relação aos fins, a sua moralidade, eram vistos como matéria de mérito, insuscetíveis de controle judicial. Se o juiz se deparasse com um conceito jurídico indeterminado na lei, como interesse público, utilidade pública, urgência, notório saber, moralidade, ele se eximia do dever de apreciar tais aspectos, sob a alegação de que se tratava de matéria de mérito.

Primeiro, temos a teoria do desvio de poder ou finalidade que permite que o Judiciário invalide o ato administrativo realizado em desacordo com finalidade prevista

na lei. O administrador não deve utilizar do poder discricionário para praticar atos voltados para fins particulares e que contrariem o princípio da supremacia do interesse público.

Em segundo, a teoria dos motivos determinantes indica que a motivação do ato praticado deve corresponder aos fatos que ocasionaram a sua edição. O Poder Judiciário, poderá examinar os pressupostos de fato e provas para verificar a validade que motivou o ato, caso o fato que motivou o ato não seja verdadeiro, poderá anular o ato.

Ainda, tem-se que a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados que alguns autores defendem, que a interpretação realizada pelo administrador para dar sentido aos conceitos jurídicos indeterminados deve ser realizada dentro do razoável, ou seja, em consonância com o princípio da proporcionalidade, já que é uma atuação discricionária não passível de controle judicial.

Por último, tem-se a constitucionalização dos princípios da Administração Pública que indica que toda atuação da Administração deve estar pautada nos princípios e valores expressos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), ou implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, motivação, etc..) na Constituição, que orientam a tomada de decisões e conferem legitimidade aos atos praticados.

Conforme ensina Oliveira (2025, p. 317):

A partir do reconhecimento do papel central da Constituição e da normatividade dos princípios constitucionais, a legalidade deixa de ser o único parâmetro para verificação da validade da atuação administrativa. Trata-se do princípio da juridicidade que não aceita a concepção da Administração vinculada exclusivamente às regras prefixadas nas leis, mas sim ao próprio Direito, o que inclui as regras e princípios previstos na Constituição.

Ademais, com a teoria da constitucionalização dos princípios houve uma mudança no entendimento do conceito de legalidade para um sentido mais amplo, de modo que, o conceito de legalidade, atualmente, é definido no sentido restrito (exigência de atos de acordo com a lei) e sentido amplo (que sejam observados os princípios previstos implícita ou explicitamente na Constituição). Di Pietro (2025)

Diante do exposto, quando a decisão administrativa, embora formalmente legal, revela-se desarrazoada ou desproporcional, admite-se o controle jurisdicional. A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido que, nesses casos, o Judiciário pode intervir para garantir a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais transcendem uma análise meramente literal da legalidade. Assim, o exercício inadequado

da discricionariedade configura arbitrariedade, caracterizando abuso de poder e violação à legalidade em sentido amplo.

Nessa perspectiva, enfatiza Di Pietro (2025) exigência de motivação, sendo imprescindível em qualquer ato, mesmo nos atos discricionários, em que a Administração possui certa margem de escolha, é indispensável que exponha, de forma clara e coerente, os fundamentos de fato e de direito que justificam sua decisão. A motivação não pode limitar-se à simples menção da norma legal aplicada, devendo revelar as razões que conduziram à prática do ato, a fim de possibilitar o controle de sua conformidade com a lei e com os princípios administrativos, especialmente os da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

O Poder Judiciário não pode se abster de apreciar um ato administrativo sob o argumento de que seu conteúdo envolve matéria de mérito. Cabe ao juiz interpretar a norma diante do caso concreto e verificar se a lei conferiu à Administração diferentes possibilidades de atuação e se, no exercício dessa escolha, observou-se os princípios constitucionais (razoabilidade, proporcionalidade, motivação, etc...) que orientam a gestão pública.

Com isso, quando o ato estiver dentro das opções legítimas previstas pela norma, o controle judicial não deve implicar sua anulação. Entretanto, se a decisão administrativa desconsiderar de forma inadequada a ponderação entre os princípios e as circunstâncias do caso, o controle jurisdicional será cabível.

Nesse sentido, segue os entendimentos do STF e STJ sobre a temática:

[..] restrinja aos aspectos de legalidade do ato reputado revestidor, não cabendo a este Juízo definir se o posicionamento do Impetrado foi ou não acertado sob a ótica da oportunidade e conveniência aos interesses da Administração. 3. O ato revestidor não é isento de controle, inexistindo antijuridicidade em sua submissão ao Judiciário para a verificação de possível inobservância do princípio da proporcionalidade. Isso porque, em conformidade com as instruções sólidas do STF, o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, sendo, inclusive, permitido, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade (STF - ARE: 1320412 AL, Rel: EDSON FACHIN, Julgamento: 30/08/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 09/10/2021). A possibilidade de exame de tais aspectos se explica no fato de estes não tangenciarem, como regra, o mérito do ato, restando inseridos em sua esfera de legalidade e de legitimidade. Assim, não há o que se falar em violação ao pacto federativo quando um ato administrativo é submetido ao Judiciário para sindicância de sua proporcionalidade.(Decisão

Monocrática- STF - ARE 1560031, Rel. Min Luiz Fux, Julgado em 08/09/2025, Dje. 09/09/2025)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMOÇÕES DE OFÍCIO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. NULIDADE. ATOS SUJEITOS A CONTROLE JUDICIAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

- In casu, os atos administrativos de remoção não foram motivados e, pelo tempo curto em que eram novamente removidos os servidores de uma comarca a outra dentro do Estado do Maranhão, verifica-se a ausência de motivo razoável por parte da Administração Pública em assim proceder.

- "É nulo o ato que determina a remoção ex officio de servidor público sem a devida motivação. Precedentes." (RMS n. 19.439/MA, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe de 4.12.2006) - "O ato administrativo discricionário está sujeito a controle judicial, sobretudo no que se refere à presença de motivação" (RMS n. 406.769/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 7.2.2014).

Agravo regimental desprovido. (AgRg no RMS n. 23.667/MA, relatora Ministra Marilza Maynard (Desembargadora Convocada do TJ/SE), Sexta Turma, julgado em 24/4/2014, DJe de 12/5/2014.)

Em âmbito estadual o Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul tem o seguinte entendimento:

RECURSO DE APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – VAGAS RESERVADAS A CANDIDATOS NEGROS/PARDOS (COTAS RACIAIS) – COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO – EXCLUSÃO DA CANDIDATA – ILEGALIDADE CONSTATADA – CANDIDATA APROVADA EM OUTROS CERTAMES NA MESMA CONDIÇÃO, INCLUSIVE EM PROCESSO ORGANIZADO PELA MESMA BANCA EXAMINADORA – AVALIAÇÕES FENOTÍPICAS CONTRADITÓRIAS PELA PRÓPRIA BANCA EM DIFERENTES CONCURSOS – AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E RAZOABILIDADE – CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PELO PODER JUDICIÁRIO – POSSIBILIDADE – DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. 1.Embora não caiba ao Poder Judiciário substituir a banca examinadora na análise do mérito de suas decisões, é seu dever controlar a legalidade e a razoabilidade dos atos administrativos, sobretudo quando estes se mostram contraditórios e desproporcionais. 2.A presunção de legitimidade do ato da comissão de heteroidentificação é afastada quando a candidata comprova, por prova pré-constituída, ter sido anteriormente aprovada como cotista em outros concursos, inclusive em certame organizado pela mesma instituição, sob critérios fenotípicos similares. [...] (TJMS. Apelação Cível n. 0800513-23.2024.8.12.0053, Dois Irmãos do Buriti, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Nélcio Stábile, j: 10/07/2025, p: 11/07/2025)

Assim, verifica-se que o judiciário não realiza o controle jurisdicional sobre mérito administrativo propriamente dito, como a oportunidade e conveniência, mas, através das teorias mencionadas que fundamentam a atuação judicial e da interpretação da norma, o Judiciário poderá examinar o ato administrativo e seus aspectos que eram considerados de mérito. Essa ampliação do controle foi adotada com a intenção de que o administrador não utilize da discricionariedade como um escudo para arbitrariedades, uma vez que a atuação administrativa para ser considerada válida deve ser congruente com os princípios consagrados na Constituição.

Portanto, é plenamente admissível o controle judicial dos atos administrativos discricionários, desde que restrito à verificação de sua legalidade e dos limites impostos à atuação da Administração. Assim, o Poder Judiciário pode examinar se, no exercício da discricionariedade, o agente público respeitou os parâmetros legais e os princípios constitucionais, sem adentrar no mérito administrativo propriamente dito. Caso seja constatado que o ato ultrapassou os limites da lei ou invadiu o campo da legalidade, sua invalidação é possível, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, constata-se que o controle judicial dos atos administrativos discricionários é instrumento indispensável à preservação do Estado de Direito e ao equilíbrio entre os Poderes. A discricionariedade, embora garantida à Administração Pública certa liberdade de escolha quanto à conveniência e oportunidade de suas decisões, não pode ser confundida com arbitrariedade. O administrador deve pautar sua atuação na observância dos princípios constitucionais expressos e implícitos como a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, motivação, razoabilidade e proporcionalidade.

A atuação do Poder Judiciário, nesse cenário, deve restringir-se à análise da legalidade e dos limites da discricionariedade, intervindo apenas quando comprovado o desvio de finalidade, o abuso de poder ou a violação de princípios fundamentais. Assim, reafirma-se que a discricionariedade administrativa não constitui poder absoluto, mas uma prerrogativa funcional subordinada ao interesse público e aos princípios e valores constitucionais.

Dessa forma, compreende-se que a interpretação da norma, especialmente quando envolve certa margem de escolha, depende da análise e da vontade legítima do gestor

público, dentro dos limites legais. Nesse contexto, o controle judicial atua como instância de verificação final, assegurando que a discricionariedade administrativa seja exercida de modo compatível com a Constituição e com os princípios do Direito Administrativo.

Todavia, cabe ressaltar que o Poder Judiciário não deve substituir o juízo de conveniência e oportunidade do administrador, devendo adotar postura de autocontenção quando se tratar de atos próprios da esfera administrativa. Compete-lhe apenas examinar se a decisão foi devidamente motivada, pautada na razoabilidade e livre de ilegalidades, preservando, assim, o equilíbrio entre o controle judicial e a autonomia da Administração Pública.

Desse modo, conclui-se que o controle jurisdicional não representa uma interferência indevida no mérito administrativo, mas sim um instrumento de equilíbrio entre os Poderes e de garantia dos direitos fundamentais. A atuação harmônica entre Administração e Judiciário é essencial para que o poder público atue de forma eficiente, justa e em conformidade com o interesse público, reforçando a confiança da sociedade nas instituições estatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7.ago.2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011.** Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 12.set.2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784/1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 12.set.2025.

COSTA, Isabela Sangi. **Controle judicial de ato administrativo discricionário.** Repositório Institucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro (RJ), p. 1-25, 8-nov, 2022.

TAVARES, José Cristiano Cardoso. **Limites e possibilidades do controle judicial dos atos administrativos discricionários.** Repositório Institucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ), p. 1-78, 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro (RJ), Forense, 2025.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo (SP), Saraiva Jur, 2025.

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro (RJ), Forense, 2025.

OLIVIERA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro (RJ), Método, 2025.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo (SP), Atlas, 2018.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado**. 8ª ed. São Paulo (SP), Saraiva Jur, 2025.

ROSA, Vanessa Silva Carilho. **O controle judicial do ato administrativo discricionário**. Limites. Possibilidades. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-controle-judicial-do-ato-administrativo-discricionario-limites-possibilidades/1175358219>. Acesso em: 8.set.2025.

TARQUETA, Ana Carolina Moura. **Princípios gerais do direito**, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principios-gerais-do-direito/307654998>. Acesso em: 10.set.2025

PAULINO, Lincoln. **Princípios da administração pública**. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principios-da-administracao-publica/1397738670>. Acesso em: 10.set.2025

OLIVEIRA, José Pedro Fernandes Guerra. **O princípio da eficiência na Administração Pública**. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica/487523360>. Acesso em: 10.set. 2025.

PATRIOTA, Carlos César Soares Ribeiro Borges. **Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade**. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-principios-da-razoabilidade-e-da-proporcionalidade/433356716>. Acesso em: 11.set.2025.

SANTOS, Vitor. **Conceito e Elementos do ato administrativo**. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/conceito-e-elementos-do-ato-administrativo/625890340>. Acesso em: 11.set.2025.

MARINI, Bruno; XAVIER, Lorena. **Do controle judicial dos atos administrativos discricionários**. 2024. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/do-controle-judicial-dos-atos-administrativos-discricionarios/>. Acesso em: 2.out.2025.

STF. **ARE:1320412**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379939613&ext=.pdf>. Acesso em: 08.out.2025.

STJ. **AgRg no RMS n. 23.667/MA**. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700407870&dt_publicacao=12/05/201. Acesso em: 08.out.2025.

TJMS. **Apelação Cível n. 0800513-23.2024.8.12.0053**. Disponível em:
<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1750318&cdForo=0>. Acesso em: 08.out.2025.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos dez dias do mês de novembro de dois mil e vinte e cinco, às quatorze horas e trinta minutos, realizou-se virtualmente através da plataforma Google Meet, ID da reunião: <https://meet.google.com/wfb-yxxa-rzw>, a sessão pública da Banca Examinadora de Defesa de TCC, para conclusão do Curso de Direito, intitulado “Controle Judicial dos Atos Administrativos Discricionários”, apresentada pelo(a) acadêmico(a) Letícia Gomes Ossuna, para obtenção do título de Bacharel em Direito. A Banca Examinadora, composta pelos membros Bruno Marini, Presidente; Lucas Nascimento, membro; Tiago Marino, membro, procedeu à arguição pública do(a) candidato(a), estando o(a) acadêmico(a):

(x) APROVADO(A) () APROVADO(A) COM RESSALVAS ()
REPROVADO(A)

Proclamado o resultado pelo presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, dos quais, para constar, foi conferida e assinada a presente Ata pelos membros da Banca Examinadora e pelo(a) acadêmico(a).

Bruno Marini
(Presidente)

Lucas Nascimento
(Membro)

Tiago Marino
(Membro)

Letícia Gomes Ossuna
(Acadêmico(a))

**NOTA
MÁXIMA
NO MEC**

**UFMS
É 10!!!**



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Marino, Professor do Magisterio Superior - Substituto**, em 10/11/2025, às 14:43, conforme horário oficial de Mato

Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Marini, Professor do Magisterio Superior**, em 10/11/2025, às 14:44, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Fina do Nascimento, Usuário Externo**, em 10/11/2025, às 15:30, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Leticia Gomes Ossuna, Usuário Externo**, em 10/11/2025, às 15:46, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5988067** e o código CRC **99042B0B**.

FACULDADE DE DIREITO

Av Costa e Silva, s/nº - Cidade Universitária

Fone: (67) 3345-7145 / 3345-7251

CEP 79070-900 - Campo Grande - MS

Referência: Processo nº 23104.029588/2025-87

SEI nº 5988067