

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS/CESREI**

**FACULDADE REINALDO RAMOS/FARR**

**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**RODOLFO ANTÔNIO BARBOSA AGUIAR**

**CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

**Campina Grande – PB**

**2013**

**RODOLFO ANTÔNIO BARBOSA AGUIAR**

**CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Trabalho Monográfico apresentado à  
Coordenação do Curso de Direito da  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR, como  
requisito parcial para a obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof. Esp. Jardon Souza Maia

**Campina Grande – PB**

**2013**

Ficha Catalográfica Elaborada pela Biblioteca da Faculdade Reinaldo Ramos - FARR

A282c      Aguiar, Rodolfo Antônio Barbosa.  
              Controle judicial dos atos administrativos / Rodolfo Antônio  
              Barbosa Aguiar. – Campina Grande, 2013.  
              54 f.

                  Monografia (Graduação em Direito) Centro de Educação Superior  
                  Reinaldo Ramos-CESREL.  
                  Orientador: Prof. Esp. Jardon Souza Maia.

                  1. Direito Administrativo. 2. Atos Administrativos. 3. Controle  
                  Judicial. I. Título.

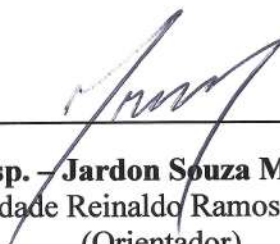
CDU 342.9(043)

**RODOLFO ANTÔNIO BARBOSA AGUIAR**

**CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**



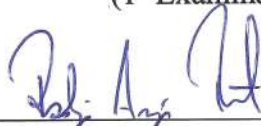
---

**Esp. – Jardon Souza Maia –**  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR  
(Orientador)



---

**Esp. – Renata Maria Brasileiro Sobral –**  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR  
(1º Examinador)



---

**Esp. – Rodrigo Araújo Reül –**  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR  
(2º Examinador)



Aos meus pais, por todos os ensinamentos,  
pela dedicação, carinho, amor e apoio, dedico  
este trabalho.

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelas infinitas bênçãos concedidas à minha vida, protegendo, guiando, dando paciência nas horas difíceis, coragem, determinação, e aumentando minha fé a cada dia.

Ao meu pai, Antônio de Aguiar Josias, exemplo em minha vida, incentivador dos meus estudos, e que, infelizmente, durante sua infância não teve tal oportunidade. Ao saber da minha primeira conquista, que foi uma bolsa de estudos pelo PROUNI nesta faculdade, mesmo diante das dificuldades, não mediu esforços para oferecer toda assistência necessária durante todo o curso.

A minha mãe, Roseane Barbosa da Silva Aguiar, por todo amor, carinho, cuidado e atenção, nesses anos que passei longe de casa buscando alcançar este objetivo.

A minha irmã, Taize Aguiar, pelo seu companheirismo, atenção e afeto.

A todos os meus familiares que sempre me ajudaram nessa trajetória, em especial, a Elizabeth, propulsora e incentivadora do meu ingresso na graduação.

A minha namorada, Livia Novais, presente em todos os momentos, dando a sua parcela de contribuição para a concretização desse objetivo, e acima de tudo pelo amor, carinho e atenção.

Aos meus amigos, Allisson Gaudêncio e Bruno Mello, sempre solícitos, incentivadores nessa caminhada.

Aos colegas, estagiários e advogados do escritório Rocha, Marinho e Sales, onde iniciei a prática jurídica, agradeço de coração pela confiança, ao abrirem as portas, e por estarem sempre à disposição.

Aos amigos, estagiários da Procuradoria Federal, pela força e companheirismo diário, no desempenho das atividades naquele órgão. Aos Procuradores Federais, Dr. Rodrigo de Gurjão Carvalho e Dr. Andrei Lapa de Barros Correia, pelos ensinamentos, e orientações na prática jurídica, em especial na elaboração de peças, que contribuíram muito no meu aprendizado.

Aos colegas da faculdade, pelo laço de amizade construído durante essa jornada.

Ao amigo, Mislave Lima, que desde o início do curso sempre foi solícito.

Ao professor Jardon Maia, por ter me orientado nesse trabalho acadêmico, dando sugestões e corrigindo os erros necessários para que tivesse condição de defendê-lo.

A CESREI, a quem devo meu aprendizado e a todos os seus funcionários.

010  
111  
122  
133  
144  
155  
166  
177  
188  
199  
200  
211  
222  
233  
244  
255  
266  
277  
288  
299  
300  
311  
322  
333  
344  
355  
366  
377  
388  
399  
400  
411  
422  
433  
444  
455  
466  
477  
488  
499  
500  
511  
522  
533  
544  
555  
566  
577  
588  
599  
600  
611  
622  
633  
644  
655  
666  
677  
688  
699  
700  
711  
722  
733  
744  
755  
766  
777  
788  
799  
800  
811  
822  
833  
844  
855  
866  
877  
888  
899  
900  
911  
922  
933  
944  
955  
966  
977  
988  
999  
1000

“O que vale na vida não é o ponto de partida e  
sim a caminhada. Caminhando e semeando, no  
fim terás o que colher”.

*Cora Coralina*

## RESUMO

O controle judicial dos atos administrativos é um dos temas complexos existente no Direito Administrativo hodierno, e tal complexidade reside no fato de que o Poder Judiciário, como detentor do monopólio da resolução de conflitos, deve analisar os atos administrativos, sempre que provocado, entretanto, não pode controlar os atos administrativos discricionários no que atina ao seu mérito, por ser uma liberdade legalmente conferida à Administração para atuar de acordo com sua conveniência e oportunidade. Partindo desta questão, busca-se nesse trabalho analisar o controle judicial dos atos administrativos, especialmente no tocante ao mérito presente nos atos discricionários, averiguando se o controle restrito à legalidade é suficiente para tornar a atuação jurisdicional eficiente no combate à edição de atos administrativos contrários ao interesse público. O estudo referente ao problema proposto foi desenvolvido a partir de uma análise bibliográfica, tomando como base as lições de notáveis doutrinadores, artigos oficiais publicados, legislação pátria e jurisprudência dos Tribunais brasileiros. Percebeu-se que o controle judicial sobre os atos administrativos, sobretudo em relação ao mérito, levando-se em consideração apenas a legalidade estrita não é suficiente para moldar o ato administrativo ao interesse público, porém, esse ainda é o entendimento majoritário no Brasil, vigorando a idéia de que a análise judicial do mérito fere o Princípio da Separação dos Poderes. Propõe-se como solução, a aplicação pelo Judiciário do Princípio da Juridicidade, pois este é bem mais amplo do que a legalidade, abarcando princípios, normas e preceitos em vigor no Direito pátrio. Assim, com a incidência da Juridicidade o grau de adequação do ato administrativo aos princípios e ao próprio interesse coletivo é abundantemente alargado, pois o administrador deve pautar sua conduta no Direito como um todo, mesmo que não haja disciplinamento expresso em lei.

**Palavras-Chave:** Atos Administrativos. Controle Judicial. Juridicidade.



## ABSTRACT

The judicial control of administrative acts is one of the complex themes existing in today's Administrative Law. And this complexity lies on the fact that the judiciary, as the holder of monopoly of conflict resolution, may analyze the administrative acts whenever provoked, however, may not control the discretionary administrative acts regarding its merit, because it is a legally given liberty to the Administration, to act according to its convenience and opportunity. Based on this question, this study aims to analyze the judicial control of administrative acts, especially concerning the existing merit present in discretionary acts by examining whether strict control of legality is enough to make the jurisdictional action efficient in combating the edition of administrative acts that are contrary to public interest. The study regarding the exposed problem was developed from a bibliographical analysis, based on the lessons of multiple doctrines, official articles that were published, homeland legislation and jurisprudence of Brazilian courts. It was perceived that the judicial control of administrative acts, mainly on the merits, taking into consideration that the strict legality only is not enough to shape the administrative act to the public interest, however, this understanding still prevails in Brazil, remaining the idea that the judicial analysis of the merits violates the Principle of Separation of Powers. It's proposed as a solution the application of the Principle of Juridicity by the Judiciary, because this one is much wider than the Legality, covering principles, standards and precepts in force on the Brazilian Law. With the incidence of Juridicity the level of adequacy of the administrative act to the principles and collective self-interest is abundantly extended because the administrator must base his conduct on the Law as a whole even if it's not expressed by the law.

**Keywords:** Administrative Acts. Judicial control. Juridicity.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Estrutura do Poder Judiciário.....18

INT

1 CA

1.1

1.2

1.3

2 CA

2.1

2.2

2.3

2.4

2.5

2.6

2.7

2.8

2.9

2.10

3 CA

3.1

3.2

3.3

3.4

3.5

ADP

4 CAT

5 COM

REFER

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
<b>1 CAPÍTULO I - PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>15</b>
1.1 JURISDIÇÃO .....	15
1.2 INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO.....	18
1.3 ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO.....	19
<b>2 CAPÍTULO II - ATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>21</b>
2.1 BASE CONSTITUCIONAL .....	21
2.2 CONCEITO .....	25
<b>2.3.1 Competência.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3.2 Objeto.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.3 Forma.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.4 Motivo .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.5 Finalidade .....</b>	<b>32</b>
2.4 ATO VINCULADO E ATO DISCRICIONÁRIO .....	34
2.5 TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES .....	37
<b>3 CAPÍTULO III – CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>39</b>
3.1 MÉRITO ADMINISTRATIVO .....	39
3.2 ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE .....	40
3.3 LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE.....	42
3.4 CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE .....	44
3.5 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE NO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	46
<b>4 CAPÍTULO IV – METODOLOGIA .....</b>	<b>51</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>



## INTRODUÇÃO

A Administração Pública, no exercício de sua função, atua através do denominado ato administrativo, que consiste na manifestação de vontade estatal, através de seus agentes ou de quem lhe faça às vezes, tendente a produzir efeitos jurídicos, submetida às normas de direito público, pautada na lei, e sujeita à apreciação judicial.

Entretanto, a atuação da Administração está condicionada ao permissivo legal, tendo em vista que o legislador pátrio confere o poder necessário à execução de determinado fim estatal. De acordo com o comando normativo, a conduta do agente público poderá ser vinculada ou discricionária.

Nesse sentido, a conduta do agente público é vinculada, quando a lei prevê uma única forma de praticar o ato, não deixando margem de escolha à atuação. Por outro lado, a conduta do agente é discricionária, quando a lei confere certa margem de liberdade ao agente público para praticar o ato, segundo juízo de conveniência e oportunidade.

Todavia, para que o ato administrativo exista e produza efeitos no mundo jurídico, é necessário o preenchimento de cinco requisitos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade. Sendo que, nos atos vinculados, todos os requisitos são vinculados. Por sua vez, os atos discricionários possuem requisitos vinculados e discricionários.

Desta feita, a vinculação está presente tanto nos atos vinculados quanto nos atos discricionários. Estes, no entanto, possuem, em regra, os requisitos forma e motivo de maneira discricionária, tendo em vista que o legislador pátrio não pôde prever todas as circunstâncias de fato e a melhor maneira de agir em situações futuras.

Relativamente ao campo de liberdade conferida à Administração Pública, é imperioso frisar que a lei instituidora traça os limites à atividade administrativa discricionária. Além disso, a Carta Magna, em seu artigo 37, *caput*, dispõe expressamente os princípios norteadores de todo exercício da Administração Pública, direta ou indireta.

No entanto, vislumbra-se, hodiernamente, que a Administração Pública, ao exercer o poder discricionário, vem tomando decisões que fogem aos anseios da população, a finalidade pública, ou mesmo ao fim legal a que se destinam. Ocasionalmente, pois, o descumprimento de todo o conjunto normativo de leis e princípios, e conseqüentemente, ferindo direitos individuais e coletivos.



Ocorre que, em regra, quando esses direitos são violados, em decorrência de atos emanados pela Administração, ao serem levados à apreciação judicial, não há possibilidade de um controle efetivo. Inicialmente, porque não se aceitava nenhum tipo de controle sobre o mérito administrativo, e, posteriormente, em virtude da aceitação do controle apenas no tocante à legalidade do mérito.

Entretanto, o controle da estrita legalidade realizado sobre o mérito administrativo, vem se mostrando ineficiente ante as situações fáticas surgidas, uma vez que a lei é limitada, pois não pode prevê todas as circunstâncias futuras. Assim, a apreciação judicial levando em conta, exclusivamente, a legislação acaba por não controlar de fato os atos administrativos discricionários, bem como, a não prestar uma efetiva tutela jurisdicional.

De outra banda, tem-se que vigora no Brasil o Princípio da Separação dos Poderes, sendo estes independentes e harmônicos entre si. Assim, entende-se que, ao adentrar no mérito administrativo, o Judiciário está intervindo na atuação administrativa, ferindo o princípio da separação dos poderes.

À vista disso, surge um confronto, pois, se de um lado tem-se o poder/dever de o Estado prestar a função jurisdicional, quando provocado, de outro, tem-se o Estado exercendo a função administrativa em um campo de liberdade que a lei lhe atribuiu, o chamado mérito administrativo, presente nos atos discricionários. Ademais, o mérito administrativo é a liberdade que o agente público tem, para diante de uma situação concreta, escolher, segundo juízo de conveniência e oportunidade, qual a melhor maneira de agir, sempre visando o interesse coletivo.

No entanto, ao limitar a atuação judicial apenas para controlar as situações em que haja ilegalidade na prática do ato administrativo, verificando se a conduta do agente está, ou não, de acordo com a lei, esta não se mostra eficaz, nem condizente com o atual sistema normativo adotado no Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Objetivando uma maior efetividade no controle dos atos administrativos discricionários pelo Judiciário, vem ganhado espaço na doutrina e nos Tribunais Superiores, uma nova vertente doutrinária, tomando como base, não apenas a lei *strictu sensu*, mas o domínio amplo do Direito.

Nessa linha de pensamento, o Judiciário pode confrontar o ato administrativo, inclusive no tocante ao mérito, com os preceitos em vigor no ordenamento pátrio, estejam eles positivados em lei, ou não. Assim, o controle judicial tende a ser efetivo, atendendo, com maior amplitude, o interesse público.

Não restam dúvidas de que esse tema é de suma importância à sociedade em geral, pois, sua resolução trará consequências positivas em diversos aspectos, visto que são inúmeras normas de direito público que conferem à Administração o uso da discricionariedade ao exercerem sua função, e havendo o controle apenas da legalidade não há uma afetiva limitação ao mérito, devendo este controle ser mais abrangente.

## 1 CAPÍTULO I - PODER JUDICIÁRIO

### 1.1 JURISDIÇÃO

Desde os primórdios, os conflitos atingem a sociedade, uma vez que são inerentes ao homem e a vida em comunidade. Entretanto, a resolução desses conflitos era feita, em regra, pelos próprios envolvidos, prevalecendo a denominada “justiça privada” ou “justiça pelas próprias mãos”.

Somente quando o Estado assumiu uma posição de maior independência, notadamente no Estado Moderno, houve a separação dos poderes, possibilitando, de forma mais acentuada, o controle social.

No hodierno Estado Democrático de Direito brasileiro, a separação dos poderes é tratada pelo texto magno como um dos Princípios Fundamentais, segundo estatuído no Art. 2º da Constituição Federal: *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Temos, então, que a “Cada Poder corresponde uma função estatal. Assim, ao Legislativo compete a estruturação da ordem jurídica; ao Executivo, a administração; e ao Judiciário, a composição dos litígios nos casos concretos”. (DONIZETTI, 2013, p.5)

Assim, o Estado tomou para si o monopólio da Jurisdição e a resolução dos conflitos particulares passou a ser por ele realizada. A atividade jurisdicional, tornou-se uma função essencial do Estado, dotada de características específicas, e passou a vigorar a denominada “justiça pública”. Insta consignar que ainda existem alguns resquícios da “justiça privada” previstos legalmente no ordenamento pátrio, como a legítima defesa e o desforço imediato.

A Jurisdição é uma das funções primárias do Estado, e deve ser entendida como um poder/dever estatal, uma vez que é obrigado a exercer a Jurisdição sempre que provocado. Porém, para o pleno exercício dessa função é essencial a criação e organização de órgãos especiais dotados do Poder Jurisdicional.

O renomado jurista Humberto Theodoro Júnior expõe seu entendimento da seguinte forma:

[...] a atividade de dirimir conflitos e decidir controvérsias é um dos fins primários do Estado. Mas, desde que privou os cidadãos de fazer atuar seus direitos subjetivos pelas próprias mãos, a ordem jurídica teve que criar para



os particulares um direito à tutela jurídica do Estado. E este, em consequência, passou a deter não apenas o *poder* jurisdicional, mas também assumiu o *dever* de jurisdição. (THEODORO JÚNIOR, 2007, p.40).

Outrossim, a função jurisdicional somente atua em casos concretos de conflitos de interesses (*lide* ou litígio), mediante provocação das partes interessadas, conforme dispõe o Art.2º do Diploma Processual Civil – “*Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais*”. A decisão emanada do Poder Jurisdicional é imperativa e obriga as partes ao seu cumprimento, bem como possui instrumentos para compelir a sua execução forçada.

Nesse espectro, entende-se que somente o Estado, através da Jurisdição, pode solucionar os conflitos de interesses existentes na sociedade, aplicando a lei ao caso concreto. Para tanto, ele organiza órgão especiais, tendo como centro os juízes, que são incumbidos de analisar os casos concretos, aplicar a lei, e por fim aos litígios.

Imperioso frisar que, mesmo sendo um poder/dever estatal, a Jurisdição depende de provocação dos interessados para que possa atuar. Logo, os órgãos designados para exercer a função jurisdicional – órgãos do Poder Judiciário -, necessitam de provocação, ou seja, tem que ser procurados quando há uma *lide* ou litígio para que resolvam a situação litigiosa, não podendo atuar espontaneamente.

Para o melhor entendimento do assunto, é essencial uma breve abordagem sobre o conceito de *lide*/litígio.

Sempre que alguém possui um interesse, exigindo a subordinação de interesse alheio ao seu próprio, e sobre essa exigência há uma resistência, tem-se uma pretensão resistida. Assim, não havendo solução do conflito pelas próprias partes, tem-se um litígio.

Desume-se que a *lide*, em linhas gerais, é conceituada como um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. Quando as partes envolvidas no litígio provocam o Poder Judiciário, o juiz, investido do poder jurisdicional, decide o conflito de interesses de maneira permanente.

Nesse sentido, esclarece Humberto Theodoro Júnior da seguinte forma:

Como o Estado de Direito não tolera a justiça feita pelas próprias mãos dos interessados, caberá à parte deduzir em juízo a *lide* existente e requerer ao juiz que a solucione na forma da lei, fazendo, de tal maneira, a composição dos interesses conflitantes, uma vez que os respectivos titulares não encontraram um meio voluntário ou amistoso para harmonizá-lo. (THEODORO JÚNIOR, 2007, p.40)

Insta ressaltar, que no exercício da função jurisdicional, a autoridade judiciária responsável pela resolução de conflitos deve ser imparcial e desinteressada. Isto é, “Ao realizar o ato jurisdicional o juiz mantém-se numa posição de independência e estraneidade relativamente ao interesse que tutela”. (SILVA, 2005, p.27)

Nesse espectro, resta clarividente que para que o Estado cumpra sua função jurisdicional, nas decisões proferidas pelo órgão julgador, deve predominar o interesse geral da administração da justiça, havendo, sobretudo, neutralidade.

A Jurisdição deve ser uma atividade estatal desinteressada, aplicando a lei ao caso concreto. Ademais, o juiz, como autoridade dotada de poder jurisdicional, deve manter-se equidistante das partes, sem interesse algum na situação litigiosa que irá decidir, devendo ser, sobretudo, imparcial na sua atuação.

Ademais, deve o juiz propiciar às partes litigantes os mesmos direitos dentro do processo, concretizando, assim, os princípios da igualdade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que norteiam toda a prestação jurisdicional.

Há de se ressaltar, que a Jurisdição para ser realizada necessita de uma distribuição de competências. No ordenamento jurídico brasileiro compete, essencialmente, ao Poder Judiciário o exercício da jurisdição, sendo composto, segundo estabelece o art.92 da CF, dos seguintes órgãos jurisdicionais: “I- o Supremo Tribunal Federal; II- o Superior Tribunal de Justiça; III- os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV- os Tribunais e Juízes do Trabalho; V- Tribunais e Juízes Eleitorais; VI- os Tribunais e Juízes Militares; VII- os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”.

Entretanto, a legislação pátria, sobretudo a Carta Magna, prevê exceções à supracitada regra, possibilitando a órgãos estranhos ao Poder Judiciário o desempenho da atividade jurisdicional, cabendo-lhes a composição de litígios conforme previsto legalmente.

Corroborando com o aqui aduzido, é imperioso trazer os ensinamentos do renomado jurista Elpídio Donizetti:

[...] a função de compor o litígio – ou seja, de prestar a tutela jurisdicional – é conferida, no Brasil, precipuamente ao Judiciário. Diz – se precipuamente porquanto a própria Constituição outorga a função de compor os litígios a órgãos não jurisdicionais, como o Senado Federal (art.52), os Tribunais de Contas, a Justiça Desportiva e as Agencias Reguladoras. A função pacificadora dos conflitos pode, inclusive, ser exercida por particulares, como ocorre na arbitragem, na mediação e na conciliação. Não obstante, como regra geral, pode-se afirmar que ao Poder Judiciário incumbe o exercício da tutela jurisdicional no Brasil. (DONIZETTI, 2013, p.29)



Salienta-se que para composição dos litígios pelos órgãos supramencionados, é indispensável que haja previsão legal. Não cabe no presente trabalho, a análise precisa de cada uma dessas hipóteses, porém, é importante explicitar que alguns órgãos administrativos possuem o poder de solucionar determinados conflitos. Nesses casos deve haver obediência aos princípios constitucionais, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. Via de regra, as decisões proferidas administrativamente se sujeitam ao controle pelos órgãos do Poder Judiciário.

## 1.2 INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO

Conforme explanado linhas atrás, a Jurisdição é um poder/dever do Estado, sendo, sobretudo, uma função primária estatal a serviço da população. Assim, sempre que algum dos envolvidos em um litígio “bater às portas” do Judiciário, este deve emanar uma decisão em consonância com a legislação vigente.

A inafastabilidade do Poder Judiciário é um princípio e um direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Ademais, por ser um direito fundamental possui aplicabilidade imediata.

Nesse sentido, tem-se que o acesso ao Poder Judiciário deve ser amplo e geral, sempre que haja violação a direito, possibilitando o livre à população, independente de exigências, como o depósito prévio.

Imperioso frisar, que o acesso à justiça demanda diversas atuações do Estado para sua efetivação, possibilitando, não só, o direito de petição, mas também uma prestação jurisdicional adequada. Assim, o juiz deve proferir decisão pondo fim ao conflito de interesse, aplicando a lei e as demais fontes do direito, previstas no art. 4º LINDB: “*Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito*”.

Nesse diapasão, é importante registrar as palavras de DONIZETTI quanto a matéria:

O princípio da indeclinabilidade traduz a **garantia de ingresso em juízo e conseqüente análise da pretensão formulada**. Em razão do princípio da inafastabilidade, o órgão jurisdicional, uma vez provocado, não pode delegar ou recusar-se a exercer a função de dirimir os litígios. Mesmo naqueles casos em que inexista norma geral e abstrata sobre o direito material em discussão,

o Estado-juízo não pode se furtar à prestação jurisdicional, podendo recorrer a outras fontes do direito que não a lei para solucionar o conflito (art. 4º da LINDB). (DONIZETTI, 2013, p.88)

Ademais, no ordenamento jurídico pátrio, via de regra, não se admite a “jurisdição condicionada” ou “instância administrativa de curso forçado”. Assim, não é condição indispensável para ingressar no Poder Judiciário, o prévio esgotamento da via administrativa.

Segundo o entendimento de Alexandre de Moraes “Inexiste a obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa para que a parte possa acessar o Judiciário. A Constituição Federal de 1988, diferentemente da anterior, afastou a necessidade da chamada jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado”. (MORAES, 2009, p.78).

Assim, na ordem constitucional hodierna não há previsão de necessidade de esgotamento da via administrativa, podendo ingressar judicialmente mesmo sem antes ter percorrido todas as instâncias extrajudiciais.

Contudo, existem exceções a presente regra, como é o caso da justiça desportiva. Porém, deve-se ter em mente que, qualquer exceção à inafastabilidade do Poder Judiciário só é admissível quando prevista constitucionalmente, como previsto no art. 217, § 1º da CF: “*O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei*”.

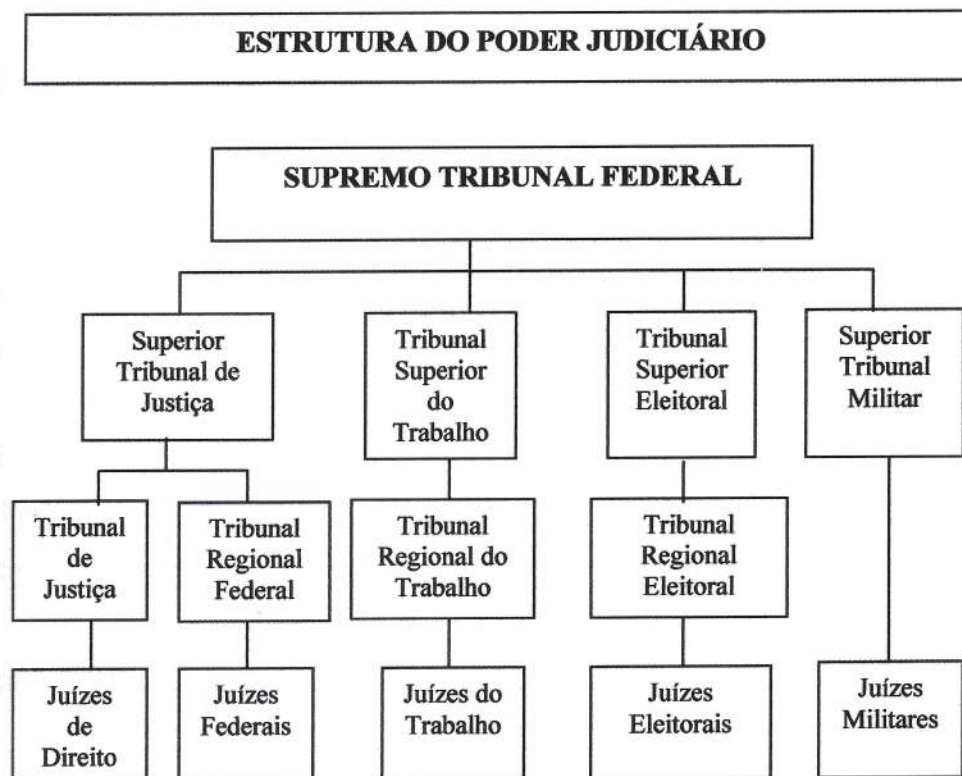
### 1.3 ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO

Conforme aclarado alhures, a Jurisdição é exercida através dos órgãos, essencialmente, do Poder Judiciário, que para plena e adequada prestação jurisdicional, necessita de organização e estruturação interna.

A Carta Magna estabelece no capítulo destinado ao Poder Judiciário, mais precisamente em seu art. 92, a estruturação dos órgãos que o compõem, para melhor entendimento, traz-se abaixo quadro esquemático da composição e escalonamento do referido Poder.



**Figura – 1 – Estrutura do Poder Judiciário**



Fonte: Direito Constitucional; Alexandre de Moraes, 2009, p.502.

Ressalta-se, ainda, que a estrutura judiciária, na forma demonstrada, somente foi fixada, após a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que foi responsável pela denominada “reforma do Judiciário”.

Insta consignar que dentro da estrutura acima demonstrada, tem-se uma divisão, isto é, uma delimitação de competências, tendo em vista que a Jurisdição é uma e indivisível, porém, para que seja possível o seu exercício, faz-se necessária uma delimitação de competências. Assim, cada um dos órgãos expostos é competente para conhecer determinadas demandas, previstas na Carta Magna e na legislação infraconstitucional.

Portanto, em relação aos litígios que tem competência de conhecer, não pode o órgão jurisdicional esquivar-se do seu poder/dever de prestar a tutela jurisdicional, seguindo os princípios norteadores da Jurisdição, a exemplo da celeridade, economicidade e inafastabilidade.

Frisa-se, ainda, que O Superior Tribunal Federal é o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, cabendo-lhe, precipuamente, a defesa da Constituição Federal e de seus princípios.



## 2 CAPÍTULO II - ATOS ADMINISTRATIVOS

### 2.1 BASE CONSTITUCIONAL

O Estado, no exercício da função administrativa, se sujeita à Carta Magna, ao regime jurídico de direito público e demais normas do ordenamento jurídico pátrio. A Constituição Federal de 1988 destina capítulo próprio ao disciplinamento da Administração Pública.

O Texto Máximo estabelece os princípios basilares, que norteiam toda a atividade administrativa em seu artigo 37, *caput*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Ressalta-se que os princípios, no âmbito do direito administrativo, merecem especial atenção, conforme escreve Lucas Rocha Furtado;

O regime jurídico administrativo compõe-se de preceitos jurídicos disciplinadores do exercício da atividade administrativa do Estado. Estes preceitos estão contidos em normas de duas diferentes categorias: os princípios e as regras. Os princípios constituem as proposições básicas do sistema. Todas as demais normas que integram o regime jurídico administrativo devem buscar a sua conformação com esses princípios; são eles, portanto, que dão coesão e lógica ao sistema jurídico administrativo. (FURTADO, 2007, p. 91)

Antes de partir para o estudo de cada um dos princípios acima mencionados, é imperioso estabelecer a distinção entre princípios e regras, que são espécies do gênero “norma”.

Nas regras, a situação fática está previamente determinada, assim há a subsunção do fato ocorrido ao que encontra-se prescrito na regra, sendo esta revestida pelo caráter da concretude e individualidade. No entanto, havendo mais de uma norma aplicável ao caso concreto, a escolha de uma como válida, impõe a outra, como consequência, o caráter de pluralidade, aplicando-se diversas técnicas, a exemplo de: *norma posteriori derogat norma anteriori*, *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Depreende-se, portanto, que, diante de um caso concreto, ou a regra é aplicada ou não é aplicada, não havendo disciplinamento simultâneo das duas regras, ou seja, a utilização de uma, induz a não aplicação da outra.

No que tange aos princípios, estes tem como característica a generalidade, abrangendo uma série de situações fáticas. Cada princípio é dotado de determinado valor e, como sua amplitude não é prefixada, o conflito que venha a existir entre eles no caso concreto, será dirimido pelo critério da ponderação de valores, de maneira que, a escolha de um, não implica na exclusão do outro, posto que, este poderá prevalecer sobre aquele em outra situação concreta.

Nessa esteira, a sobreposição de um princípio em relação a outro, em determinada situação, não o exclui do ordenamento jurídico, permanecendo com a mesma amplitude, podendo, em outras circunstâncias, se sobrepor sobre outros princípios, uma vez que a não aplicação em nada modifica sua validade.

Ademais, frisa-se que entre princípios e regras não há hierarquia normativa, podendo em determinados casos um ou outro prevalecer, de acordo com o estatuto que o instituiu. Além disso, segundo Marinela (2011), as regras refletem os princípios, pois, a regra apenas ganha o contorno que tem, devido a um princípio que a antecede e fundamenta. Por outro giro, as regras proporcionam aos princípios a sua forma e amplitude, atribuindo-lhe concretude.

Feita tais considerações, passa-se, pois, ao estudo dos princípios estabelecidos expressamente no art. 37 *caput*, da Constituição Federal, que a Administração Pública deve obedecer. Para tanto, buscar-se-á de forma clara e objetiva apresentar a definição de cada um deles.

Inicialmente, o Princípio da Legalidade é inerente ao Estado de Direito, uma vez que não só os particulares estão sujeitos à lei, como também o Poder Público. Porém, aos particulares é possível atuar até aonde a lei permitir. De outra banda, na atuação estatal, o administrador público somente atuará nos casos em que a lei expressamente o autorizar. Isso porque, o exercício da função administrativa deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei, não podendo a função administrativa ser pautada pela vontade dos agentes públicos.

De acordo com o magistério de Carvalho Filho: “O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”. (CARVALHO FILHO, 2010, p.21)

Constata-se em tal princípio o critério da subordinação à lei, pois, a Administração só pode fazer aquilo que a lei previamente autoriza ou determina. De modo que, qualquer atuação por parte da Administração sem base legal, ou mesmo, fora dos limites demarcados, caminhará para sua anulação.



Finalizando a explanação sobre este princípio, conclui-se que a Administração Pública, bem como todos os seus agentes, no exercício de sua atividade, está “presa” aos ditames legais, não podendo infringir-lhe, nem dela se afastar, sob pena de responsabilização do seu autor, além da invalidade do ato administrativo.

Partindo para o Princípio da Impessoalidade, por ele, tem-se que a atividade administrativa deve ser desempenhada visando o interesse público, sem beneficiar ou discriminar determinado particular.

Entende-se que o Princípio da Impessoalidade objetiva, sobretudo, que a Administração imprima um tratamento igualitário durante o exercício de sua atividade para as pessoas que estiverem na mesma situação, representando, nesse ponto, uma faceta do princípio da isonomia.

No mesmo sentido são as palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, ao abordar o princípio da impessoalidade como sendo aquele que:

[...] traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benefícios ou detrimenotas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa [...]. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p.114)

Dessa forma, sabendo-se que a Administração tem como dever, atender ao interesse público, faz-se necessário que o administrador aja de forma impessoal, genérica e abstrata.

Por sua vez, Moraes (2009), estatui a ideia que, se o agente público é um mero executor do ato, servindo como veículo para manifestação da vontade do Estado, conclui-se, pois, que as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública.

Indo avante, tem-se o Princípio da Moralidade, segundo o qual, o administrador público deve em sua atuação respeitar os princípios éticos e morais, como exemplo, a boa-fé, a lealdade, a probidade, a honestidade, a justiça social, conveniência, buscando sempre se revestir pela figura do bom administrador, e visando o interesse público.

Ainda, segundo Carvalho Filho (2010), o referido princípio determina que o agente público pratique o ato com vistas aos preceitos éticos, distinguindo o que é honesto do que é desonesto, e não apenas averiguando os critérios de conveniência e oportunidade em sua atividade. Além disso, essa conduta faz-se necessária tanto nas relações entre Administração e administrados em geral, bem como entre a Administração e os agentes que a compõem.

É imperioso, pois, ressaltar-se que a moralidade administrativa difere da moralidade comum, posto que, enquanto esta busca a distinção entre o bem e o mal, aquela, caminha para uma diferenciação prática entre o bom e o mau administrador público, como consequência, uma boa ou má administração.

A moralidade baseia-se nas ideias de licitude e honestidade, limitando qualquer desvio de poder e qualquer ato arbitrário praticado pelos agentes públicos. Ressalta-se que a moralidade encontra-se, em alguns casos, prevista em lei, como também impera sobre a própria atuação administrativa, inclusive quando há margem de discricionariedade no agir do administrador público.

Sobre o Princípio da Publicidade, tem-se que toda atuação da Administração deve ser pública, exceto os casos em que o sigilo é essencial para o próprio interesse público.

Sabendo-se que a regra é a publicidade, entende-se que esta é de suma importância para o controle dos administrados sobre os atos praticados pelos agentes públicos. Somente com a ampla divulgação dos atos da Administração, pode haver uma fiscalização dos agentes administrativos.

Assim, os administrados devem ter livre acesso às informações de seu interesse, propiciando, assim, a visualização ou não do cumprimento dos demais princípios, aqui expostos, bem como das normas que regulam a Administração.

Ademais, somente com a publicidade o ato administrativo produz seus efeitos, consoante o entendimento de Alexandre de Moraes:

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrários sigilosos, permitindo-se os componentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias. (MORAES, 2009, p.327)

Por fim, o Princípio da Eficiência foi inserido expressamente na Carta Magna com a Emenda Constitucional nº 19/98, assim, não basta que a Administração atue conforme a lei, impessoalmente, moralmente e torne públicos seus atos, deve, ainda, agir de forma eficiente e eficaz, suprimindo os anseios da coletividade.

A intenção do legislador, ao inserir tal princípio ao rol já existente, foi aproximar a atuação pública do modelo de atuação privada, baseada no modelo gerencial. Assim, a ideia de eficiência abarca a economicidade, a celeridade, a produtividade, a redução de gastos desnecessários, a produtividade.



Entretanto, tais valores, advindos da iniciativa privada, devem ser aplicados na esfera pública visando, sempre, o interesse público, ou seja, uma rentabilidade social, adequando-se a ele, e não em busca de lucro, como ocorre nas atividades particulares.

De acordo com o magistério de Carvalho Filho (2010), entende-se que o centro do Princípio da Eficiência é a busca pela produtividade e economicidade, devendo haver uma redução dos desperdícios de dinheiro público, para que os serviços públicos possam ser executados com maior presteza, perfeição e rendimento funcional.

Depreende-se, portanto, que tais princípios são de obrigatória observância para todos os Poderes, no exercício de funções administrativas, como também para todos os entes federados, compreendendo a Administração Direta e a Indireta.

Nesse espectro, resta clarividente a importância dos princípios na atuação administrativa. Todavia, além dos princípios retromencionados, existem os princípios constitucionais implícitos e os infraconstitucionais. Sendo exemplos, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, auto-tutela, da supremacia do interesse público, igualdade, motivação, dentre outros.

Destaca-se que os atos administrativos são a forma de manifestação de vontade do Estado no exercício da função administrativa, e, por conseguinte, se subordinam aos princípios constitucionais expressos, bem como aos princípios constitucionais implícitos e aos infraconstitucionais.

## 2.2 CONCEITO

Antes de abordar especificamente o ato administrativo, é essencial fazer um comparativo entre fatos jurídicos e atos jurídicos.

Entende-se, segundo as lições de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011), que o ato decorre da vontade humana, enquanto o fato decorre de acontecimentos naturais. Assim, quando os fatos produzem efeito no mundo jurídico são considerados fatos jurídicos, e quando um fato produz efeitos do campo do direito administrativo, ele é chamado de fato administrativo.

Por sua vez, o ato emanado pela Administração, no exercício da função administrativa, pode ser um ato administrativo ou apenas um ato da administração, como os normativos,

políticos, negociais, etc. Porém, no presente trabalho acadêmico, abordar-se-á, essencialmente, o ato administrativo.

Passa-se, nesse instante, a abordagem acerca do ato administrativo em si, buscando sua conceituação:

De logo, traz-se uma exposição muito importante sobre o tema apresentada por Carvalho Filho (2011), segundo o qual, os três principais pontos para a caracterização do ato administrativo são: a manifestação da vontade deve decorrer de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas destes; o conteúdo deve produzir efeitos jurídicos com o fim público; e deve ser regido pelo direito público.

Tomando-se como base as características supramencionadas, o referido jurista conceitua o ato administrativo como sendo “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”. (CARVALHO FILHO, 2010, p.109)

Para Diogenes Gasparini, ato administrativo consiste em:

[...] toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada nua relação, estabelecida na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário. (GASPARINI, 2011, p. 112)

Ainda sobre a temática, Almiro do Couto e Silva conceitua da seguinte maneira: “Ato administrativo é o ato jurídico praticado unilateralmente por agente do Poder Público, no exercício da função administrativa, subordinado ao direito público, de natureza individual e concreta, destinado à produção de efeitos jurídicos imediatos”. (COUTO E SILVA, 2006, p. 280)

De acordo com o magistério de Di Pietro o ato administrativo pode ser definido 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”. (DI PIETRO, 2012, p.203)

Insta consignar, que ato administrativo não é aquele emanado, exclusivamente, pelo Poder Executivo, uma vez que, o Princípio da Separação dos Poderes, que vigora no Brasil, estabelece uma função preponderante para cada um dos poderes, não excluindo, entretanto, o exercício das demais funções, consideradas atípicas.



Assim, tem-se que os atos administrativos podem decorrer da atuação do Poder Executivo, bem como, do Poder Judiciário ou Legislativo, desde que no exercício da função administrativa.

Nesse sentido, pode-se dizer que não há uma divisão rígida das funções entre os três Poderes. Pois, embora cada um tenha uma função própria, pode exercer atribuições de outros Poderes. Desse modo, a função administrativa compete, principalmente, ao Poder Executivo, entretanto, outros Poderes, também dispõem de órgãos administrativos e igualmente, exercem função tipicamente administrativa, praticando atos administrativos, é o caso dos parlamentares e juízes quando desempenham alguma atribuição ligada ao funcionamento interno de seus órgãos e servidores.

Após a ampla discussão acerca do ato administrativo, pode-se entender para efeitos da presente produção acadêmica, que o mesmo consiste na emissão de vontade estatal, através de seus agentes ou de quem lhe faça às vezes, tendente a produzir efeitos jurídicos, submetida às normas de direito público, pautada na lei, e sujeita à apreciação judicial.

### 2.3 REQUISITOS

O ato administrativo para existir e produzir efeitos no mundo jurídico deve preencher determinados requisitos. Entretanto, existe grande discussão doutrinária acerca da nomenclatura a ser empregada para designá-los.

Para alguns autores, a exemplo de Fernanda Marinela, José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a denominação a ser utilizada é “elementos” do ato administrativo. De outra banda, Celso Antônio Bandeira de Melo, Lucas Rocha e Diogenes Gasparini, empregam o termo “requisitos” do ato administrativo.

Porém, hodiernamente, tal divergência doutrinária não afeta a essência do conteúdo, tendo em vista que, independentemente da terminologia adotada, se busca a fixação dos pressupostos necessários para a validade do ato.

Esclarece-se, que na presente produção textual acadêmica, adotar-se-á a nomenclatura “requisitos” do ato administrativo.

Outro importante aspecto no estudo do ato administrativo e que também gera discussões doutrinárias, é a enumeração/identificação dos requisitos do ato administrativo. Conforme o aduzido, escreve Celso Antônio Bandeira de Melo:

Não há concordância total entre os autores sobre a identificação e o número de elementos; porém, frequentemente, a divergência (ou, pelo menos, parte dela) procede ora de discordância terminológicas, ora de que, por vezes, os autores englobam em um único elemento aspectos que em outros encontram-se desdobrados.(BANDEIRA DE MELLO, 2008, p.383)

Apesar das desavenças aludidas, poder-se-ia relacionar como requisitos habitualmente referidos os seguintes: competência, forma, objeto, motivo e finalidade, uma vez que a indicação dos requisitos de validade dos atos administrativos, no direito brasileiro, está prevista expressamente na Lei nº 4.717/65, mais precisamente, em seu artigo 2º, quando indica os atos nulos e aponta os requisitos de validade do ato administrativo como sendo a competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

Nesse espectro, entende-se que os requisitos do ato administrativo são os componentes necessários para que o ato seja perfeito e válido, considerando como requisitos a competência, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade, buscando fundamento no art. 2º da Lei nº 4.717/65. Passa-se à análise de cada um dos requisitos supracitados.

### **2.3.1 Competência**

A competência pode ser entendida como o poder atribuído legalmente ao agente público para o desempenho das funções administrativas, obedecendo aos critérios definidores da própria competência, sendo eles: a matéria, a hierarquia, o lugar e o tempo.

Insta consignar, que além da capacidade para praticar determinados atos da vida civil, aqui, o sujeito (agente público) necessita também da competência prevista em lei, apenas com a permissão legal, poderá praticar os atos da vida pública.

Essa linha de pensamento converge com o entendimento de Lucas Furtado (2004), segundo o qual, quando se fala em competência como requisito de validade do ato administrativo, importa exigir que a autoridade, órgãos ou entidade administrativa que pratique o ato, tenha recebido a atribuição necessária da lei.

Por sua vez, Gasparini (2011), acrescenta, ainda, que o ato administrativo não surge por sua própria iniciativa, depende de um editor, que é o agente público. Além disso, o agente há de ser competente, ou seja, estar munido de força legal para praticar o ato. Assim, agente público competente é o que recebe da lei o devido dever-poder para o desempenho de suas funções.



É imperioso frisar, que a competência é um poder-dever do agente público, assim, quando lhe é conferida legalmente determinada atribuição, não é possível que este renuncie. Ademais, a competência não pode ser dilatada ou restringida por ato do administrador. Eis, as principais características do ato administrativo: irrenunciabilidade/inderrogabilidade e improrrogabilidade.

Em vista disso, colaciona-se os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho sobre as características do ato administrativo. Vejamos:

[...] duas são as características de que se reveste. A primeira é a *inderrogabilidade*: a competência de um órgão não se transfere a outro por acordo entre as partes, ou por assentimento do agente da Administração. Fixada em norma expressa, deve a competência ser rigidamente observada por todos. A segunda é a *improrrogabilidade*: a incompetência não se transmuda em competência, ou seja, se um órgão não tem competência para certa função, não poderá vir a tê-la supervenientemente, a menos que antiga norma definidora seja alterada. (CARVALHO FILHO, 2010, p.117)

Assim sendo, é possível identificar três “pontos” importantes, presente na competência, quais sejam, decorre sempre de lei, não podendo o próprio órgão instituir as suas atribuições; é inderrogável, tanto pela vontade da Administração Pública, quanto por acordo de terceiros; apenas poderá ser objeto de delegação ou de avocação, quando a lei não disciplinar a competência de forma exclusiva.

### 2.3.2 Objeto

O objeto do ato administrativo pode ser compreendido como o conteúdo da manifestação unilateral de vontade emanada pela Administração Pública, ou seja, é o próprio efeito jurídico produzido pelo ato administrativo.

Segundo Di Pietro (2012), por ser o ato administrativo uma espécie do gênero ato jurídico, a sua existência está condicionada a produção de efeitos jurídicos (criar, modificar ou extinguir direitos), estes por sua vez são denominados objeto ou conteúdo do ato administrativo.

Logo, o objeto equivale ao efeito jurídico imediato do ato, capaz de produzir modificações no mundo fático, como criar, transformar, declarar, transferir ou extinguir direitos.

À vista disso, contribuindo com a presente temática, Marinela (2011), em seu magistério, ensina que o objeto do ato administrativo é o seu resultado prático, representando, pois, o efeito jurídico imediato que o ato produz, o que este declara, atesta, decide, certifica, opina, de maneira que, esse elemento configura a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a realizar.

Ainda cuidando desse tema, alguns doutrinadores a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho, Fernanda Marinela e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, apontam certos requisitos que o próprio objeto deve preencher para que o ato administrativo seja considerado válido.

Em vista disso, é imprescindível que o objeto seja: *licito*, assim, deve estar em conformidade com a lei, ou melhor, sabendo-se a máxima do princípio da legalidade para a Administração Pública, é preciso que a lei o permita; *possível*, realizável no mundo dos fatos e do direito; *determinável*, definido quanto ao destinatário, aos efeitos, ao tempo e ao lugar.

Indo avante, observa-se que o objeto do ato administrativo pode ser dividido em natural e accidental. O primeiro, *objeto natural*, é o efeito jurídico que o ato produz, sem necessidade de expressa menção, é uma consequência natural do ato. O segundo, *objeto accidental*, é o efeito jurídico que o ato produz, em decorrência de cláusulas acessórias apostas ao ato pelo sujeito que o pratica, como por exemplo, o termo, o modo, a condição (suspensiva ou resolutiva), ou o encargo.

### 2.3.3 Forma

De início, é interessante consolidar o entendimento segundo o qual, todo ato administrativo para que seja válido deve ser exteriorizado, assim, o modo como a manifestação da administração se reveste é o requisito denominado “forma”.

No entanto, para que o ato administrativo seja considerado válido, além da manifestação da vontade, é necessário também que o mesmo seja realizado conforme as exigências predefinidas em lei. Tais exigências são apontadas como a própria formalidade do ato.

Outrossim, de acordo com o magistério de Di Pietro (2012), existe na doutrina duas concepções acerca da forma como elemento do ato administrativo: a restrita, e a ampla. Na concepção restrita, a forma é considerada como exteriorização do ato, considera o ato de



maneira isolada, podendo ter, a forma escrita ou verbal, ser uma portaria, um decreto, etc. Por outro lado, pela concepção ampla, inclui-se no conceito de forma, não só a exteriorização do ato, mas também todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação de vontade da Administração Pública, considera, pois, o ato dentro de um procedimento, como é o caso, dos atos que compõem o procedimento administrativo.

Destarte, a observância das formalidades constitui requisito de validade do ato administrativo. Assim, embora haja a diferenciação retro mencionada, o certo é que, o desrespeito tanto a forma quanto ao procedimento acarretam a nulidade do ato.

A título de conceituação, apregoa Gasparini (2011), a forma é o revestimento do ato administrativo, o modo pelo qual revela sua existência, sendo necessário para a validade do ato. Assim, a inexistência de forma implica na inexistência do ato, por sua vez, a inobservância leva à nulidade.

Frisa-se ainda que, no âmbito do direito administrativo, relativamente à forma dos atos, vigora o Princípio da Solenidade, uma vez que, a Administração está regida pelo direito público, devendo sua atividade perseguir o interesse público. Diversamente, no direito privado, vigora o princípio da liberdade das formas, por está justificado na vontade das partes, e prevalecer o interesse privado.

Portanto, em consequência, os atos administrativos deverão ser formalizados, em regra, por escrito, independentemente de previsão legal. Entretanto, em casos excepcionais, e desde que haja previsão legal, admite-se que a Administração Pública exteriorize seus atos por outros meios, como exemplo, por palavras, gestos, sinais luminosos.

#### **2.3.4 Motivo**

O motivo é um requisito constitutivo do ato, podendo ser considerado como as circunstâncias de fato e de direito que autorizam ou exigem à prática de determinado ato administrativo.

Conforme bem elucidado por Di Pietro (2012), o motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve como fundamento do ato. De modo que, o pressuposto de direito corresponde ao dispositivo legal no qual o ato está baseado. Já o pressuposto de fato, equivale aos acontecimentos, as situações que levam a Administração a praticar o ato.

Segue o mesmo rumo as palavras da administrativista Fernanda Marinela, pelo que se pode confirmar com o trecho abaixo:

O motivo do ato administrativo representa as razões que justificam a edição do ato. É a situação de fato e de direito que gera a vontade do agente quando da prática do ato administrativo. Pode ser dividido em: pressuposto de fato, enquanto conjunto de circunstâncias fáticas que levam à prática do ato, e pressuposto de direito, que é a norma do ordenamento jurídico e que vem a justificar a prática do ato. [...] (MARINELA, 2011, p. 265)

Por outro lado, Bandeira de Mello (2008), trata o motivo como sendo um requisito objetivo do ato administrativo, externo ao ato, abordando-o como um pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato, ou seja, uma situação que ocorre no empírico, cabendo à Administração tomá-la por base para praticar o ato.

Insta consignar que, o motivo pode estar na lei, ou não. Ocorre que, se o motivo estiver previsto em lei, a prática do ato estará condicionada a existência efetiva no mundo real da situação legalmente prevista. Diversamente, se o motivo não está prefixado na lei, o agente público poderá escolher uma determinada situação fática e, tomando-a como fundamento, praticará o ato administrativo. Contudo, uma vez explicitado o motivo, a existência deste, é condição de validade do ato.

Outra distinção que iremos fazer nas linhas seguintes, diz respeito ao motivo e a motivação. Pois bem, como já elucidado acima, o motivo são as circunstâncias de fato e de direito que justificam que autorizam ou exigem à prática de determinado ato. A motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a administração demonstrando a existência das circunstâncias de fato e direito, bem como a correlação com o ato praticado.

Por último, Gasparini (2011), ensina que a motivação é a enunciação, a descrição ou exposição dos motivos, sendo normalmente apresentada na forma de considerandos. Acrescenta-se, ainda, que pela motivação o ato comprova a sua legalidade.

### **2.3.5 Finalidade**

Pode-se dizer que finalidade é aquilo que a Administração busca alcançar com a prática do ato. É o requisito que impõe que todo ato emanado pela Administração Pública vise o interesse público, ou seja, o ato administrativo deve ser praticado unicamente para o



interesse da coletividade. Além do mais, deve também adequar-se ao fim específico buscado por cada ato.

Nesse diapasão, tem-se que o ato administrativo possui uma finalidade mediata – o interesse público – e a finalidade imediata, que é o bem jurídico específico objetivado pelo ato.

Reforçando o aludido ponto, Lucas Rocha Furtado, ilustra da seguinte forma:

No âmbito da Administração Pública, não existe atuação ou atividade vãs, praticadas ao acaso. Todos os atos administrativos têm fim específico, imediato, direto. Este fim imediato buscado pelo poder público deve-se conformar com o fim mediato de todas as atividades estatais: o interesse público. Temos, portanto, duas finalidades no ato administrativo: uma mediata e outra imediata. A finalidade mediata corresponde à necessidade de que o interesse público seja realizado; a finalidade imediata, ao resultado material ou jurídico que o administrador busca alcançar com a prática do ato. (FURTADO, 2007, p.258)

Por outro giro, Di Pietro (2012), em seu magistério, enfatiza que, pode-se falar em finalidade tanto em sentido amplo, quanto em sentido restrito. No primeiro, a finalidade equivale à consecução de interesse público, aqui, o ato tem que perseguir o interesse público. No segundo, a finalidade corresponde ao resultado específico que cada ato deve produzir, tal como a lei previamente definiu, aqui, a finalidade decorre sempre da lei.

Em vista disso, caso o ato venha a ser praticado buscando interesses diversos ao coletivo, ou mesmo, não atenda a finalidade legal, o ato será considerado ilegal e, por conseguinte, deverá ser retirado do ordenamento jurídico.

Além do mais, deve-se frisar que, quando o agente público, no exercício de sua competência, tenha o dever de realizar determinado ato visando atingir uma finalidade legalmente prevista, mas, não obedecendo, faça de forma diversa, sua conduta será considerada como desvio de finalidade.

Assim, ocorre o desvio de finalidade quando o agente exerce uma competência legal em desacordo com a finalidade prevista no comando normativo, vindo a alcançar uma finalidade diversa daquela em função da qual lhe foi atribuída.

Portanto, o desvio de finalidade é um defeito capaz de atingir o ato administrativo, e, conseqüentemente, provocar a sua anulação.

## 2.4 ATO VINCULADO E ATO DISCRICIONÁRIO

Para que a Administração Pública possa exercer suas funções, é necessário que o ordenamento jurídico lhe confira poderes, para tanto, é no texto da lei que o administrador encontra a permissão necessária à sua atuação. Entretanto, o próprio sistema jurídico ao conferir poderes e prerrogativas, também impõe limites ao Administrador, objetivando que a busca pelo interesse público não seja maculada por arbitrariedades.

Nesse sentido, o grau de liberdade que a lei confere ao agente público, para praticar determinada conduta no exercício da função administrativa, é ponto basilar à divisão do ato administrativo em duas espécies, quais sejam, atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários.

Sendo assim, quando a lei estabelecer todos os aspectos da conduta do agente público, sem deixar margem de liberdade, trata-se de ato administrativo vinculado. Diversamente, quando a lei dispõe certa margem de liberdade para que o administrador possa decidir, tem-se um ato administrativo discricionário.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, atos vinculados:

[...] são aqueles que o agente pratica reproduzindo os elementos que a lei previamente estabelece. Ao agente, nesses casos, não é dada liberdade de apreciação da conduta, porque se limita, na verdade, a repassar para o ato o comando estatuído na lei. Isso indica que nesse tipo de ato não há qualquer subjetivismo ou valoração, mas apenas a averiguação de conformidade entre o ato e a lei. Exemplo de um ato vinculado: a licença para exercer profissão regulamentada em lei. Os elementos para o deferimento desse ato já se encontram na lei, de modo que ao agente caberá apenas verificar se quem o reivindica preenche os requisitos exigidos e, em caso positivo, deverá conferir a licença sem qualquer outra indicação. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 143).

Depreende-se, pois, pela análise da explanação feita pelo ilustre administrativista, Carvalho Filho, que nos atos vinculados, o agente público pratica o ato reproduzindo o que a lei prescreve, não podendo utilizar juízo de valor, de modo que, se estiverem presentes os elementos que permitem a prática desse ato, deverá praticá-lo, tal como a lei prevê, em caso contrário, ausentes alguns dos elementos, o administrador estará impedido de praticar o ato.

Do mesmo modo, Di Pietro (2012) enfatiza que, a Administração no exercício das suas funções está vinculada, quando a lei dispõe uma única solução possível diante de certa



situação fática, estabelecendo todos os requisitos, cuja existência cabe à Administração verificar, sem utilização de juízo de valor.

Assim, nos atos vinculados a lei não deixa margem de liberdade para que o administrador possa atuar, dessa, ou daquela forma, mas tão somente, de uma única forma, aquela justamente ordenada na lei.

Esse é o entendimento de Fernanda Marinela ao expor que os “atos vinculados ou regrados são aqueles em que a Administração age nos estritos limites da lei, simplesmente porque a lei não deixou opções. Ela estabelece os requisitos para prática do ato, sem dar ao administrador liberdade de optar por outra forma de agir”. (MARINELA, 2011, p. 254).

Por outro giro, quando no comando normativo prevê mais de uma opção para que o agente público possa agir segundo um juízo de conveniência e oportunidade, dentro dos limites legais, estaremos diante de atos discricionários.

Nessa linha são as palavras de Gasparini (2011), ao aduzir que os atos discricionários são exercidos pela Administração Pública de acordo com um dos comportamentos que a lei disciplina, cabendo-lhe escolher tal comportamento por meio de critérios de conveniência e oportunidade, ou seja, de mérito administrativo.

Por sua vez, o mencionado autor ainda acrescenta fazendo uma breve explanação acerca da conveniência e da oportunidade, ou seja, o mérito do ato administrativo, tema que será amplamente abordado em linhas futuras. Todavia, de logo, apresentar-se-á a definição da conveniência e da oportunidade.

Segundo Gasparini (2011), a conveniência existe sempre que o ato interessa, ou convém ou interesse coletivo. Já a oportunidade está presente quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público.

Ainda sobre a definição dos atos discricionários, José dos Santos Carvalho Filho leciona da seguinte maneira:

Nestes é a própria lei que autoriza o agente a proceder a uma avaliação de conduta, obviamente tomando em consideração a inafastável finalidade do ato. A valoração indicará sempre o motivo e o objeto do ato, de modo que este, na discricionária, resulta essencialmente da liberdade de escolha entre alternativas igualmente justas, traduzindo, portanto, um certo grau de subjetivismo. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 143)

Percebe-se que, mesmo a lei atribuindo margem de liberdade à Administração Pública, não pode a sua conduta se afastar da finalidade do ato, ou seja, da finalidade pública.

Em suma, com base em todo o exposto, constata-se que nos atos administrativos vinculados, o administrador, diante do caso concreto, fará apenas uma subsunção do fato a norma, quando preenchidos os requisitos nela previstos. Isto porque, o legislador pátrio ao elaborar a lei não deixou margem de liberdade para o administrador agir/atuar, deste ou daquele modo, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, mas de uma única forma, aquela determinada na lei.

De outra banda, nos atos administrativos discricionários, o administrador público terá certa margem de liberdade ao atuar, fazendo um juízo de mérito (conveniência e oportunidade). Posto que, o legislador pátrio criou mais de uma possibilidade de atuação, porém, devem ser observados os limites traçados na lei, sob pena de sê-lo considerado arbitrário.

Contudo, é imprescindível destacarmos que, nem todo ato é totalmente vinculado, nem totalmente discricionário. A doutrina majoritária brasileira entende que mesmo nos atos vinculados, existe certa margem de liberdade, figurando no tocante ao tempo da prática, dentro do prazo legal. Doutra parte, os atos discricionários não expõem uma liberdade total, pois, a própria lei estabelece os limites da atuação.

Esse é o entendimento que a ilustre jurista Fernanda Marinela, pelo que se verifica:

[...] essa limitação legal não significa que o administrador se converta em cego ou automático executor da lei. Há sempre um pouco de liberdade, embora se trate somente de liberdade temporal, estando o administrador autorizado a praticar o ato dentro do prazo legal, seja no primeiro ou no último dia. Portanto, não há que se falar em absoluta vinculação. Também não se admite a absoluta discricionariedade, visto que o ato, de igual forma, deve ser submetido aos limites da lei, contando, inclusive, para a sua formação, com elementos vinculados (sujeito competente, forma e finalidade) e com elementos discricionários (motivo e objeto). (MARINELA, 2011, p. 254)

Portanto, ao administrador, na análise subjetiva da edição do ato administrativo, cabe à observância à legalidade, devendo obedecê-la, inclusive nos requisitos discricionários do ato, quando há análise subjetiva. Assim, caso o mérito não esteja em conformidade com a lei, o ato foi ilicitamente emanado, e não deve permanecer no mundo jurídico.



## 2.5 TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

A teoria dos motivos determinantes respalda-se no princípio segundo o qual o motivo do ato administrativo deve sempre estar compatível com as circunstâncias de fato que embasaram a atuação da Administração.

Em linhas anteriores, já destacados os requisitos que constituem o ato administrativo e, dentre eles, estava presente o motivo, como visto, é a situação de fato ou de direito que autoriza a prática do ato pelo agente público.

Insta consignar que o motivo pode estar na lei, ou não. Nesse sentido, uma vez presente na lei, a atuação do agente apenas será permitida quando de fato, estiverem presentes os motivos autorizadores à prática do ato. Por outro lado, quando a lei não indicar tais motivos, o administrador público poderá apontar uma situação de fato e, nela fundamentar a prática de seu ato.

Não obstante, caso o agente escolha o motivo, a validade do ato estará condicionada à existência efetiva dos motivos expostos. De maneira que, uma vez apresentada circunstâncias de fato, falsas, o ato será considerado inválido.

Nesse sentido, reforçando tal ideia colacionamos o trecho abaixo das lições do ilustre administrativista, Celso Antônio Bandeira de Melo:

De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de “motivos de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejaram a prática do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou, ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p.396)

Frisa-se, ainda, que a aplicação mais importante desse princípio é sobre os atos discricionários, pelo fato de que ao agente público é conferida determinada margem de liberdade para atuar, e acordo com critérios de conveniência e oportunidade.

Além disso, acrescenta a ilustre administrativista Marinela (2011), que o agente público pode praticar o ato administrativo, sem declarar o motivo, nas hipóteses que não o exigem, porém, se ainda assim decidir declará-lo, o administrador fica vinculado às razões de fato e de direito que levaram à prática do ato.

Afigura-se como exemplo, os cargos comissionados que são de livre nomeação e exoneração *ad nutum*, que não precisam de maiores formalidades como a motivação, para que o ato seja considerado válido. Contudo, uma vez apresentados os motivos que levaram a praticá-lo, a validade do ato estará condicionada a existência efetiva das justificativas apresentadas. Caso, não exista ou, sendo falsas as alegações, acarretará a invalidação do ato.

### 3 CAPÍTULO III – CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

#### 3.1 MÉRITO ADMINISTRATIVO

Como explanado linhas atrás, para que o ato administrativo exista e tenha validade no mundo jurídico, deve preencher cinco requisitos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade.

A análise quanto à vinculação de cada requisito do ato administrativo, é importante para sua definição em vinculado ou discricionário. Posto que, se o comando normativo confere ao administrador determinada margem de escolha, o requisito é discricionário. Diversamente, se a lei não confere ao agente público o poder para agir segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, o requisito é vinculado.

De logo, é imperioso destacar que nos atos administrativos vinculados os requisitos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade são todos vinculados. Assim, preenchidos tais requisitos, o administrador deve praticar o ato, não tendo liberdade de escolha durante sua execução. Nos atos administrativos discricionários, os requisitos: competência, forma e finalidade são, em regra, vinculados. No entanto, o motivo e o objeto são discricionários.

Por outro lado, nos atos administrativos discricionários, a lei confere determinada margem de liberdade, relativamente aos requisitos motivo e/ou objeto presentes nos atos administrativos, assim é o administrador público que, segundo juízo de conveniência e oportunidade, praticará o ato de um, ou de outro modo.

Ressalta-se que, é nessa margem de liberdade que o legislador pátrio conferiu à Administração Pública, presente apenas nos atos discricionários, que reside o denominado mérito administrativo.

À vista disso, o mérito administrativo é a liberdade que o agente público tem, para diante de uma situação concreta, escolher, segundo juízo de conveniência e oportunidade, qual a melhor maneira de agir, sempre visando o interesse coletivo.

Nessa linha é o magistério de Carvalho Filho (2009), considera o mérito administrativo como a avaliação da conveniência e da oportunidade relativas ao motivo e ao objeto, de modo que, esta valoração apenas será permitida quando o ato esteja direcionado a atingir o interesse público.

No mesmo sentido, Di Pietro (2012) entende que o mérito administrativo só existe nos atos discricionários, sendo ele o aspecto do ato relativo à conveniência e oportunidade.



Corroborando o aduzido, transcreve-se trecho das lições do ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:

Mérito do ato é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p.949).

Isto posto, faz-se necessário tecermos algumas linhas acerca da própria conveniência e da oportunidade, haja vista terem sido apontadas em todas as definições apresentadas sobre o mérito administrativo.

Pode-se dizer que “Há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público”. (GASPARINI, 2011, p. 149)

Nesse espectro, entende-se que o juízo de conveniência está relacionado, essencialmente, com a escolha do conteúdo e a dimensão dos efeitos do ato administrativo. De outra banda, o juízo de oportunidade relaciona-se intimamente à ocasião de praticá-lo.

### 3.2 ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE

O legislador pátrio, no exercício de sua função, não pode prevê todas as situações de fato que por ventura possam ocorrer. Ante essa impossibilidade, confere à Administração Pública certa margem de liberdade para que, diante de uma situação concreta, escolha qual a melhor solução, permitida legalmente.

Portanto, tem-se que a “discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal”. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p.948)

Apesar disso, deve-se observar que essa liberdade conferida ao administrador público não é absoluta, pois, quando a lei estabelece a discricionariedade, igualmente, traça os limites que a Administração não pode ultrapassar. Assim, a conduta do agente público deve limitar-se

ao campo de liberdade que a lei lhe confere, praticando o ato respeitando os limites e sempre atendendo o interesse público.

Com efeito, a discricionariedade pode existir quando: a lei de forma expressa confere ao administrador mais de uma maneira de praticar o ato; a lei for omissa; a situação for descrita por palavras e conceitos indeterminados; e quando a lei prevê certa competência, mas não determina a conduta a ser adotada.

Nesse sentido são as palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao aduzir que, normalmente, a discricionariedade existe:

a) quando a lei expressamente a confere à Administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da Administração, para atender à conveniência do serviço; b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico; c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, a segurança pública, à saúde. (DI PIETRO, 2012, p.220).

A mesma inteligência é esposada por Marinela (2011), entendendo que a discricionariedade pode ser identificada nos casos em que: a própria norma atribui uma liberdade decisória que envolve o exame de conveniência e oportunidade; a lei é omissa, seja porque não foi possível antever todas as situações futuras, ou mesmo, porque a lei prevê a competência, mas não estabelece a conduta a ser praticada; a situação é descrita na norma por conceitos vagos.

Por seu turno, a discricionariedade também pode ser encontrada, segundo Di Pietro (2012), no que se refere ao momento da prática do ato, ficando a cargo da Administração o momento mais conveniente para atingir certo fim, haja vista a dificuldade para o legislador estabelecer um momento preciso à prática do ato. Além disso, existe discricionariedade quando é conferida à Administração a possibilidade de agir, ou não.

Ademais, conforme mencionado no tópico anterior, a discricionariedade pode estar presente nos requisitos do ato administrativo da seguinte maneira: requisitos vinculados, a competência, a forma, e a finalidade; e requisitos discricionários, o motivo e objeto.

Insta consignar que, em regra, a finalidade e a forma, são requisitos vinculados. No entanto, alguns doutrinadores, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Melo, sustentam a tese de que quando a finalidade é entendida em *sentido amplo*



representa o interesse público, esta, por ser uma expressão vaga e imprecisa, tolera a existência de inúmeras razões de interesse público, permitindo, assim, que o administrador escolha uma segundo juízo de conveniência e oportunidade. Diversamente, a finalidade em sentido estrito, não dá margem de escolha ao agente público, pois está prevista de maneira expressa na lei, aqui, trata-se de requisito vinculado.

No que concerne à forma, seguem o entendimento segundo o qual, nas hipóteses em que a lei prevê mais de uma maneira de realizar o ato, a forma será considerada como requisito discricionário, pois cabe ao administrador escolher, na prática, qual forma será utilizada, segundo valoração subjetiva.

Assim, tem-se que, na visão desses doutrinadores, a discricionariedade pode ser ampliada, atingindo também os requisitos forma e finalidade do ato administrativo, que são, em regra, vinculados.

Por fim, segundo os ensinamentos de Di Pietro (2012), o motivo é discricionário quando a lei não o define, ou, quando o definir utilizando noções vagas, os denominados conceitos jurídicos indeterminados. Por sua vez, com relação ao objeto, o ato será discricionário quando houver vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, sendo todos válidos perante o ordenamento jurídico.

### 3.3 LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE

Exibidas as possíveis formas de manifestação da discricionariedade administrativa, presente no texto normativo, pelo qual o administrador exercerá sua função da maneira que entenda mais conveniente e oportuna, cumpre-nos, por ser um ponto marcante no presente trabalho acadêmico, destacar os limites da discricionariedade.

Desde logo, é imperioso frisar que a lei ao conferir o campo de liberdade, igualmente, traça os seus limites. Assim, não se trata de liberdade ilimitada, pois, exige-se o comportamento ideal, compatível com todo o ordenamento jurídico, capaz de no caso concreto atender com perfeição à finalidade da norma.

Portanto, não é aceitável falar em discricionariedade sem apontar os seus limites nela existentes, que decorrem da lei e do sistema legal como um todo.

[...] quando a Administração emprega esse tipo de conceito, nem sempre existe discricionariedade; esta não existirá se houver elementos objetivos, extraídos da experiência, que permitam a sua delimitação, chegando-se a uma única solução válida diante do direito. Neste caso, haverá apenas interpretação do sentido da norma, inconfundível com a discricionariedade. Por exemplo, se a lei prevê o afastamento ex officio do funcionário incapacitado para o exercício de função pública, a autoridade tem que procurar o auxílio de peritos que esclareçam se determinada situação de fato caracteriza incapacidade; não poderá decidir segundo critérios subjetivos. (DI PIETRO, 2012, p.225)

Assim, por essa teoria, no caso concreto, o administrador não terá a faculdade de escolha, mas, tão somente, o dever de descobrir na lei a sua vontade para determinada situação fática.

Por fim, destaca-se a razoabilidade e a proporcionalidade, também apontadas pela doutrina administrativista como meio de limite à discricionariedade. Nessa linha de pensamento, sempre que houver discricionariedade, o administrador deve agir de maneira razoável e proporcional, de acordo com o disposto nas normas jurídicas.

Os atos administrativos que ultrapassam os limites da proporcionalidade e da razoabilidade extrapolam os limites da própria discricionariedade. Assim, quando a Administração não agir de maneira razoável e proporcional o ato emanado é passível de controle judicial.

Corroborando o aduzido, FARIA (2004), segue o entendimento de que “As decisões administrativas que extrapolam os limites da razoabilidade e proporcionalidade, ultrapassam igualmente os limites da discricionariedade. O rompimento desses parâmetros leva à edição de ilegais, passíveis de nulidade”.

Ante o exposto, resta claro e evidente que a doutrina vem ampliando os limites à discricionariedade, além da conformidade à lei, através de princípios, e teorias jurídicas, conforme tratado linhas atrás.

### 3.4 CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE

O Poder Judiciário é dotado do poder jurisdicional, sendo o responsável pela resolução dos conflitos, envolvendo particulares, bem como, o Poder Público. Entretanto, conforme aclarado alhures, o Judiciário mantém-se inerte, vindo a se manifestar quando houver



provocação das partes envolvidas no litígio. Assim, o Judiciário pode exercer o controle dos atos administrativos, desde que provocado pelos legítimos interessados.

Havendo provocação, é possível o controle judicial dos atos administrativos, sejam eles vinculados ou discricionários. No tocante aos atos vinculados, há consenso doutrinário acerca da possibilidade de controle judicial, tendo em vista que todos os requisitos são vinculados às disposições legais. Nesses casos, cabe ao magistrado analisar se o ato foi emanado de acordo com o que prevê a lei, em não sendo, deve anulá-lo.

Assim posiciona-se Di Pietro: “Com relação aos atos vinculados, não existe restrição, pois, sendo todos os elementos definidos em lei, caberá ao Judiciário examinar, em todos os seus aspectos, a conformidade do ato com a lei, para decretar a sua nulidade se reconhecer que essa conformidade inexistiu”. (DI PIETRO, 2012, p.224)

Porém, relativamente aos atos discricionários, formados por requisitos vinculados e discricionários, surgiram dúvidas sobre a possibilidade de intervenção judicial sobre os requisitos discricionários, ou seja, sobre o mérito administrativo.

De acordo com o magistério de Marinela (2011), o Poder Judiciário pode fazer o controle de qualquer tipo de ato, mas, tão somente, no que tange à legalidade. Acrescenta a autora, que tal controle não pode ser feito quanto à conveniência e à oportunidade que levaram à prática do ato, por se tratar de mérito administrativo.

Além disso, muitos doutrinadores alegam que, por ser o mérito conferido pela lei à Administração Pública para utilizá-lo da forma que melhor lhe convir no caso concreto, não pode o Judiciário analisá-lo, sob pena de o fazendo, ferir o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da CF/88.

Esse também é o pensamento esposado por José dos Santos Carvalho Filho: “[...] se ao juiz cabe a função jurisdicional, na qual afere aspectos de legalidade, não se lhe pode permitir que proceda a um tipo de avaliação, peculiar à função administrativa e que, na verdade, decorre da própria lei”. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 138)

Nesse espectro, o ato praticado pela Administração com fundamento na discricionariedade, mas que, contudo, vá além dos limites que a lei lhe permitira, provoca o mesmo vício praticado nos atos vinculados, quando executados em desacordo com o comando normativo, assim, pode-se dizer que são igualmente ilegítimos, e passíveis de anulação pelo Judiciário.

À vista disso, em importante lição, o ilustre administrativista, Celso Antônio Bandeira de Melo, engrandece a discussão, destacando que, a forma de ilegalidade cometida no ato discricionário não é menos grave que a ilegalidade praticada no ato vinculado, e avança:



[...] Pelo contrário. Revela maior grau de periculosidade para o sistema normativo e para a garantia da legalidade, justamente porque, não sendo tão perceptível, pode, às vezes, escapar das peias da lei, propiciando à Administração subtrair-se indevidamente ao crivo do Poder Judiciário, se este se mostrar menos atento às peculiaridades do Direito Administrativo ou cauteloso em demasia na investigação dos atos administrativos. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 976)

Depreende-se que o entendimento dominante é que o Judiciário deve realizar o controle de toda atividade administrativa no que atina à legalidade, desde que, não interfira nas decisões discricionárias relativas ao mérito. Ou seja, o Poder Judiciário pode apreciar o mérito administrativo, apenas nos aspectos legais, verificando se o mesmo foi praticado conforme os preceitos legais.

No entanto, há de se ressaltar que o Judiciário não pode se curvar em analisar o ato administrativo discricionário que esteja maculado por determinado vício junto ao seu mérito, sob pena de estar contrariando o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, bem como declinando um dever institucional.

Em vista disso, no atual cenário jurídico brasileiro, uma nova vertente vem sendo seguida tanto pela doutrina, quanto pelos nossos Tribunais Superiores, uma vez que o controle apenas da legalidade frente aos atos administrativos discricionários, não está surtindo efeitos no combate às diversas arbitrariedades cometidas pela Administração Pública ao utilizar a discricionariedade. É o que veremos no próximo tópico.

### 3.5 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE NO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Conforme explanado linhas atrás, o Poder Judiciário, no exercício de suas atribuições, observando, sobretudo, o Princípio da Inafastabilidade, pode exercer o controle judicial dos atos administrativos, desde que haja provocação.

Insta ressaltar que, nos atos vinculados, os requisitos estão previstos expressamente na lei. Assim, nesses casos, há consenso doutrinário acerca do controle judicial, que sempre foi de mera legalidade, analisando se o agente administrativo cumpriu, ou não, a vontade da lei.

Porém, nos atos discricionários, os requisitos do ato não são, em sua integralidade, disciplinados inteiramente na lei, surgindo para o administrador certa margem de liberdade.

Ademais, o Estado Democrático de Direito brasileiro, aderiu ao Princípio da Separação de Poderes, sendo estes independentes e harmônicos entre si. Assim, diante da autonomia de cada um dos poderes estatais, prevalece na doutrina o entendimento de que o Judiciário somente poderia exercer a Jurisdição sobre os atos administrativos no tocante à legalidade estrita.

Seguindo esse entendimento, no caso dos atos discricionários, o Poder Judiciário apenas poderia realizar o controle sobre os requisitos vinculados, e, relativamente ao mérito, somente analisava-se se este estava em conformidade com as determinações legais, ou seja, não haveria de fato o controle do mérito administrativo.

Ao limitar a atuação judicial apenas quando há ilegalidade na prática do ato administrativo, observava-se apenas o texto legal, deixando de lado princípios, conceitos jurídicos indeterminados, etc.

Porém, a doutrina moderna já aceita que o ato administrativo discricionário é passível de controle judicial, tomando-se como base, não apenas a lei *strictu sensu*, mas o domínio amplo do Direito.

Nesse espectro, deve ser aplicado o Princípio da Juridicidade, afastando-se a estrita legalidade, ampliando, assim, os espaços destinados a um agir administrativo racional e ponderativo.

Ressalta-se que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a vigorar uma nova ordem no Brasil, e, assim, houve a modelação da legalidade estrita, essencialmente, a legalidade verificada no ato administrativo, devendo esta ser aferida em um sentido amplo, sob o enfoque da Juridicidade.

Deve-se entender a Juridicidade como abrangente de todo o domínio do Direito, incluindo os princípios e as regras jurídicas. Aplicando-se o Princípio da Juridicidade, no âmbito do Direito Administrativo, temos que a atuação do agente administrativo deve obedecer aos princípios e as regras jurídicas, visando sempre o interesse público.

Assim, sempre que o Judiciário observar que o administrador público ao editar um ato, desobedecer aos princípios e regras gerais do ordenamento pátrio, deve submetê-lo a controle, inclusive no tocante ao mérito.

Ora, é sabido que o legislador, ao editar determinada norma, não poderia prevê todas as situações fáticas futuras, por isso dá ao administrador certa margem de liberdade para aplicar os ditames legais aos casos concretos, através da conveniência e oportunidade. Ocorre



que, acima das leis estão os princípios norteadores do ordenamento jurídico, assim, sempre que a Administração estiver atuando deve obediência a esses princípios, sejam eles implícitos ou explícitos. Portanto, a atuação administrativa deve obedecer a determinados princípios, como: igualdade, supremacia do interesse público, ética, proporcionalidade, racionalidade, moralidade, justiça, eficiência, segurança jurídica, etc.

Tais preceitos são universais e norteiam e limitam toda atuação, pública ou privada. Assim, não cabe excluir a apreciação judicial dos atos administrativos quando estes firmam algum preceito que não esteja expressamente previsto na lei.

Insta consignar que, o Poder Executivo, bem como o Legislativo e o Judiciário, estão subordinados ao Direito, por estarmos em um Estado Democrático de Direito. Assim, ao permitir o controle dos atos administrativos, e, em especial, do mérito, relativamente, apenas, à legalidade, estar-se-ia reduzindo o Direito à ideia de legalidade.

Sabendo que o Direito abrange muito mais que a lei, pura e simples, incluindo preceitos universais, princípios, etc., os atos praticados pelo administrador público devem subordinar-se ao Direito e não exclusivamente à lei.

Assim, ante a substituição da ideia do Direito reduzido à legalidade pela noção de Juridicidade, não existe mais a possibilidade de o Poder Judiciário solucionar os conflitos com a Administração Pública apenas à luz da legalidade estrita, devendo ser consideradas todas as disposições e ensinamentos produzidos no Direito, como sistema, e não baseado apenas na lei *strictu sensu*.

Ressalta-se que a análise do mérito administrativo, observando o Princípio da Juridicidade, não fere a separação dos poderes, visto que o Judiciário não estará interferindo no campo de apreciação subjetiva, própria da Administração, e sim, adequando a atuação desta ao ordenamento jurídico como um todo, e, não apenas, à legalidade estrita.

Além do posicionamento doutrinário nesse sentido, os Tribunais Pátrios vem aplicando o Princípio da Juridicidade como forma de controlar a discricionariedade administrativa, visando sempre o interesse público.

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIAPOLÍTICA. MILITAR. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO. RETROATIVOS. PRELIMINARESREJEITADAS. PROCESSO DE REVISÃO EM CURSO. INEXISTÊNCIA DE REVOGAÇÃO DO ATO DE ANISTIA. AUSÊNCIA DE FIRMA DO TERMO DE ACORDO DA LEI N.11.354, DE 2006. MERA FACULDADE. EXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA PACIFICADA NA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ. QUESTÃO DE ORDEM. RESSALVADA.



[...]

Nesse espectro, é imperioso expor trechos de recentes julgados, que demonstram cabalmente a aplicação dessa nova vertente doutrinária, abaixo transcritos: O que está no horizonte do Poder Judiciário – ainda mais em caso de via mandamental – é a proteção de direito líquido e certo do impetrante. **Quando se trata de direito, o foco analítico dirige-se ao princípio da legalidade que, recentemente, tem sido formulado com foco na juridicidade. A doutrina administrativista francesa refere-se ao princípio da juridicidade, cujo sentido seria a ampliação da noção de legalidade.**

[...]

(STJ, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 22/08/2012, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO)

No mesmo sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PROVIMENTO DE CARGOS DE AGENTES DE POLÍCIA E ESCRIVÃO EM MUNICÍPIO. SENTENÇA PELA PROCEDÊNCIA EM PRIMEIRO GRAU. RECURSO. PRELIMINAR. ALEGAÇÃO DE PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. DESPACHO SANEADOR QUE NÃO ACOLHEU PRELIMINARES DE CARÊNCIA DE AÇÃO. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO SE IMISCUIR EM POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO. NÃO VERIFICAÇÃO. CASO DOS AUTOS EM QUE SE APLICA O "PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE". LEGALIDADE EM SENTIDO AMPLO A AUTORIZAR A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NA ESPÉCIE. DELEGACIA DO MUNICÍPIO QUE POR ATO DE REMOÇÃO DOS SERVIDORES FICOU SEM POLICIAIS. FLAGRANTE QUEBRA DO DEVER CONSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. ATO NÃO SÓ OMISSIVO, MAS COMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO, NO SENTIDO DE RETIRAR O EFETIVO POLICIAL DA CIDADE SEM MAIORES JUSTIFICATIVAS. "PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE" A AUTORIZAR A DETERMINAÇÃO DO RETORNO AO STATUS ANTERIOR, COM O PROVIMENTO DOS DOIS CARGOS DE AGENTE E UM DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA, MEDIANTE COMINAÇÃO DE MULTA. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

**1. Desde o advento da Constituição de 1988 a "legalidade" a ser verificada no ato administrativo para fins de o Judiciário intervir em ações do Executivo, há de ser aferida em sentido amplo, ou como prefere a doutrina, sob o enfoque da "Juridicidade";**

**2. Nesse contexto, é ilegal o ato administrativo que ande na contramão do que determina o texto constitucional, ainda que em normas de caráter programático, não se referindo a legalidade apenas à observância da lei em sentido estrito;**

3. Na espécie, fere o dever estatal de implementação da segurança pública, bem como o "princípio da razoabilidade", o ato da administração que remove os agentes policiais de uma delegacia, pois não é concebível que uma delegacia de polícia funcione sem policiais, utilizando-se do serviço dos chamados "presos de confiança".

(TJ-PR - AC: 7153362 PR 0715336-2, Relator: Rogério Ribas Data de Julgamento: 30/11/2010, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 526).

Diante do amplamente exposto, entende-se que o ato administrativo pode ter requisitos discricionários, uma vez que não é possível a previsão legal de todas as hipóteses que possam porventura surgir. Porém, o mérito administrativo, presente nesses atos, deve obediência à lei, bem como, ao Direito, como um todo, subordinando-se aos princípios, regras, e, sobretudo, visando o interesse público.

Sabendo-se que os atos administrativos podem ser controlados judicialmente, tem-se que, no Direito Administrativo moderno, e visando a satisfação do interesse coletivo, o Poder Judiciário deve analisar o ato, bem como o mérito, à luz do Princípio da Juridicidade, afastando a legalidade estrita.



#### 4 CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

Em conformidade com os objetivos e temáticas discutidas neste trabalho, optou-se por realizar uma pesquisa do tipo descritiva, que pode ser definida, segundo Moreira e Caleffe (2008), como aquela que observa, registra, correlaciona e descreve fatos ou fenômenos de uma determinada realidade sem manipulá-los. Procura conhecer e entender as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais áreas de estudo.

Neste contexto, elegeu-se também a pesquisa bibliográfica como procedimento técnico, uma vez que esta adequa-se coerentemente com as finalidades e recursos utilizados neste estudo:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web sites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p. 32).

Em síntese, portanto, utilizou-se do método descritivo-dedutivo, construído a partir da análise bibliográfica de artigos científicos publicados, jurisprudências, legislações e livros de autores consagrados na área jurídica, a exemplo de: BANDEIRA DE MELLO (2008), CARVALHO FILHO (2010), DI PIETRO (2012), GASPARINI (2011), MARINELA (2011), MORAES (2009), THEODORO JÚNIOR (2007), dentre outros notáveis.

Nesse sentido, a doutrina do renomado jurista, Humberto Theodoro Júnior, foi fundamental para elaboração do tópico referente à Jurisdição. Por sua vez, na doutrina do ilustre constitucionalista Alexandre de Moraes, encontrou-se os ensinamentos necessários acerca da estruturação do Poder Judiciário. De outra banda, têm-se as lições dos notáveis administrativistas, a exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello, que foram relevantes na construção de todo trabalho, principalmente, nos capítulos do ato administrativo e do controle judicial dos atos administrativos.

A presente obra acadêmica analisou de forma minuciosa os ensinamentos e posicionamentos dos autores utilizados como referencial, bem como o entendimento dos



Tribunais Pátrios, por meio de seus julgados, com o objetivo de obter contribuições ao tema abordado.

A utilização da pesquisa bibliográfica se deu por ser esse o meio mais adequado para o desenvolvimento do tema proposto. Através de ampla pesquisa em livros e na legislação brasileira, que dispõem acerca do Direito Administrativo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do amplamente exposto, verifica-se a importância do controle pelo Poder Judiciário no ato administrativo, especialmente, no ato discricionário, posto que, a liberdade nele existente, em determinados casos, é exercida, recorrentemente, sem observância do interesse público e dos princípios constitucionais.

No decorrer do presente trabalho acadêmico analisou-se o ato administrativo, e como visto, este é a forma de manifestação de vontade do estatal, através de seus agentes ou de quem lhe faça às vezes, de acordo com as normas de direito público e sempre buscando atender o interesse da coletividade. Todavia, para que este ato exista e produza efeitos no mundo jurídico, é necessário o preenchimento de cinco requisitos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade.

Ademais, de acordo com o grau de liberdade presente nos requisitos do ato administrativo, é possível dividi-lo em duas espécies. Assim, quando todos os requisitos não conferem ao administrador liberdade para atuar de uma ou de outra forma, disse-se que o ato administrativo é vinculado. Por sua vez, quando existe liberdade em algum dos requisitos, geralmente, no motivo ou no objeto, o ato é considerado discricionário, pois o agente público poderá praticá-lo segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Como elemento principal dessa produção acadêmica, ressaltou-se o mérito administrativo, presente apenas nos atos discricionários, que é o campo de liberdade conferida à Administração Pública para praticar o ato no caso concreto quando seja mais conveniente ou oportuno, segundo seu entendimento. E como visto, a discricionariedade é conferida ao administrador diante da dificuldade que o legislador possui em prevê todas as situações de fato futuras.

Contudo, observou-se que essa liberdade não é absoluta, pois, são fixados limites, tanto pela própria lei instituidora, quanto pela Teoria do desvio de poder, Teoria dos motivos determinantes, pelos conceitos jurídicos indeterminados, dentre outros.

Enfocou-se o papel do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos, tendo em vista que a Jurisdição é inafastável, e sempre que um ato administrativo não atingir o interesse público, ou não cumprir os ditames legais, os princípios e os preceitos do ordenamento jurídico, deve ser apreciado por órgão judicial.

Entretanto, o mérito administrativo é a própria liberdade conferida ao administrador, para agir segundo seu juízo de valor, e, por isso, a doutrina e jurisprudência pátrias sempre



aceitaram o controle judicial do mérito administrativo, no tocante, unicamente, à legalidade. Assim, estando um ato nos limites legais, mesmo que ferisse preceitos do ordenamento, não poderia ser anulado pelo Judiciário.

O presente trabalho visou demonstrar que esse controle, apenas da legalidade estrita, é ineficiente, pois não analisa o ato em face do Direito como um todo, incluindo princípios, ensinamentos, preceitos, etc.

Apresentou-se como solução a aplicação do Princípio da Juridicidade, que vem, aos poucos, tomando o lugar da legalidade estrita, tendo em vista que é bem mais abrangente e eficaz, especialmente, quando se trata de controle judicial do ato administrativo.

Ressalta-se que a aplicação do Princípio da Juridicidade é de suma importância no controle do ato discricionário, pois no tocante aos requisitos discricionários, o próprio legislador deixou margem de liberdade ao agente público. Assim, ao tentar controlar o mérito confrontando-o com a lei, basicamente nenhum controle existiria, pois a liberdade é sempre conferida por lei.

Portanto, para que haja um efetivo e verdadeiro controle judicial dos atos administrativos, especialmente os discricionários, deve haver a aplicação do Princípio da Juridicidade, tanto é que alguns doutrinadores já aceitam essa teoria, e os Tribunais Pátrios já vem, mesmo que não de maneira majoritária, analisando os atos em face da Juridicidade.

Nesse espectro, o presente trabalho acadêmico apresenta como solução à ineficiência do controle judicial do ato administrativo, a aplicação do Princípio da Juridicidade, cabendo ao Judiciário analisar se o ato atende, não somente à lei, mais aos princípios e preceitos que regem o Estado Democrático de Direito brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **O controle judicial dos atos administrativos discricionários à luz da jurisprudência do STF e do STJ**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1078, 14 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8508>>. Acesso em: 03 mai. 2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARRETO, Alex Muniz. **Direito administrativo positivo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 15 mai. 2013.
- BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Mandado de Segurança Nº 15.958. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com/jurisprudencia/22328525/mandado-de-seguranca-ms-15958-df-2010-0219344-3-stj/inteiro-teor-22328526>>. Acesso em: 21 de mai. 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Considerações acerca do controle jurisdicional do mérito administrativo**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7575](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7575)>. Acesso em: 03 mai. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DONIZETTI, Elpidio. **Curso didático de direito processual civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- FONSECA, J.J. S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.



- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 16 ed.. São Paulo: Saraiva, 2011.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14 ed. São Paulo:Saraiva, 2010.
- MAFFINI, Rafael Da Cás. **O Direito Administrativo nos Quinze Anos da Constituição Federal**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº. 5, março/abril/maio, 2006. Disponível na internet: <[http:// www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 13 abr.2013.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5 ed. Niterói: Impetus, 2011.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MOREIRA, Herivelto e CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.
- OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos J. Villela. **Direito Administrativo: Estudos em homenagem a Diogo de F. Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- PARANÁ. **Tribunal de Justiça**. Apelação Cível Nº 7153362. Disponível em: <<http://tjpr.jusbrasil.com/jurisprudencia/19565249/apelacao-civel-ac-7153362-pr-0715336-2>>. Acesso em: 21 mai. 2013.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 2 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.
- VIEGAS, Carlos Athayde Valadares; RABELO, Cesar Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O controle judicial dos atos administrativos discricionários**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9544&revista\\_caderno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9544&revista_caderno=4)>. Acesso em: 03 mai. 2013.
- SILVA, Ovídio A. Baptista. **Curso de processo civil**, vol. 1: processo de conhecimento. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.