

# O CONTROLE JUDICIAL DO MÉRITO ADMINISTRATIVO COMO FORMA DE ATUAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O RESPLANDECER DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

*Juan Roque Abilio \**

## RESUMO

A atuação administrativa do Estado em seu estágio atual, encontra-se diversos limites, em especial face à Constituição. Neste cenário, sob o argumento da Separação dos Poderes, a doutrina majoritária defende a impossibilidade do controle do mérito administrativo dos atos discricionários por parte do poder judiciário. Contudo, numa análise constitucional de legalidade e legitimidade vê-se que ao judiciário, protetor constitucional, cabe exercer o controle do mérito, o qual não obstante, trazer a ideia de discricionariedade, não deve se desvincular das finalidades do direito, em especial de seus princípios constitucional. O foco da busca do interesse público, mostra-se cada vez mais condizente a legitimar o judiciário no enfrentamento de questões meritórias do ato administrativo discricionário, o qual, na forma de um terceiro gigante, vem moldar a democracia, a justiça, a igualdade, a moralidade, dentre outros valores da máxima constitucionalista.

## PALAVRAS-CHAVE

Controle do Mérito administrativo pelo judiciário. Ato administrativo discricionário.

---

\* Acadêmico de Direito nas Faculdades Integradas de Ourinhos.

## 1 Introdução

Vive-se num momento histórico de globalização que, na visão de Stuart Hall, seria atravessar fronteiras, conectando-se a diversas comunidades e organizações, gerando por vezes uma “crise de identidade”.

Ante esta crise, Bauman abre nossa visão ao menosprezo dos valores éticos, no qual, o próprio ser humano coloca-se à venda na vitrine social.

Ontem viu-se a força como instrumento opressor, hoje tem-se outros instrumentos mais ágeis e eficazes, como a exemplo da mídia, na qual, muito mais se vale manipular do que censurar as informações, conforme explicita Washington Luiz Testa Júnior, em relevo estudo de Lampedusa, mostrando que muda-se para continuar a mesma opressão, mas agora de forma mais qualificada.

Nesta situação encontra-se a sociedade atual, fragilizada e de fácil manipulação, necessitando de um “guardião” que lhe garanta a democracia, a justiça, a liberdade, a vida, a felicidade e dignidade.

Mormente a sociedade clamou pelo neoconstitucionalismo, contudo, para sua fiel consecução, deve-se armar um terceiro grande poder, ou seja, o Judiciário, conforme visão de Rui Portanova trazida por Ricardo Augusto Herzl.

Neste momento, discute-se a possibilidade do controle do ato administrativo discricionário além do aspecto de sua legalidade e adentrando no seu meritório, como uma forma de perseguir os escopos principiológicos constitucionalmente instituídos.

## 2 A Evolução do Estado

Inicialmente cumpre distinguir comunidade, sociedade e Estado, embora não se pode negar que em ambos conceitos encontram-se aproximações terminológicas, contudo, uma não se confunde com a outra.

Comunidade, na visão de Toennies, é a simples existência de formas de vida e organização, sendo dotada, do caráter irracional, primitivo.

*“A Comunidade é dotada de caráter irracional, primitivo, munida e fortalecida de solidariedade inconsciente, feita de afetos, simpatias, emoções, confiança, laços de dependência direta e mútua do ‘individual’ e do ‘social’”. (BONAVIDES, 2000, p. 69)*

Por diversas perspectivas pode-se conceituar sociedade, no viés biológico, segundo a visão de Agnes Lempereur e Georges Thines, “a sociedade é a comunidade

animal natural e agrupa indivíduos da mesma espécie” (ACQUAVIVA, 2010, p. 08), contudo, de forma a especificar e distinguir, a sociedade humana, mostra-se muito mais complexa que o agregado animal, visto que, suas relações são dinâmicas e mutáveis, ora evoluindo, ora retrocedendo. Desta forma, Regis Jolivet, conceitua a sociedade do animal humano, como sendo uma “união moral estável, sob uma única autoridade, de várias pessoas, físicas ou morais, que tendem a fim comum” (ACQUAVIVA, 2010, p. 09), para Giorgio Del Vecchio, sob um prisma organicista, conceitua a sociedade seria o “complexo de relações, graças ao qual vários seres individuais vivem e trabalham conjuntamente, daí surgindo nova e superior unidade” (ACQUAVIVA, 2010, p. 09).

Conforme deu-se para perceber, conceituar sociedade é uma tarefa, um tanto quanto complexa, para tanto, pode-se trazer à lume duas teorias: orgânica e mecânica.

A primeira, descente de Aristóteles e Platão, a qual traz a ideia de essência humana social, alocando-se a sociedade como um valor primário, ou seja, ser sociável é ser humano, para escapar desta condição é preciso:

viver à margem dos laços de sociabilidade, precisaria o ente humano de ser um Deus ou um bruto, algo mais ou algo menos do que um homem. Os instintos egocêntricos e altruístas que governam a condição humana, o instinto de preservação da espécie, fazem porém que o homem seja eminentemente social. (BONAVIDES, 2000, p. 64).

Na segunda concepção, considera-se o indivíduo como uma unidade embriogênica, aloca, assim, a sociedade em uma posição secundária a do ser humano, sendo a sociedade uma soma de partes:

Se, ao contrário, o indivíduo é a unidade embriogênica, o centro irredutível a toda assimilação coletiva, o sujeito da ordem social, a unidade que não criou nem há-de criar nenhuma realidade mais, que lhe seja superior, o ponto primário e básico que vale por si mesmo e do qual todos os ordenamentos sociais emanam como derivações secundárias, como variações que podem reconduzir-se sempre ao ponto de partida: a ele, ao indivíduo, aqui estamos fora de toda a dúvida em presença de uma posição mecanicista. (BONAVIDES, 2000, p. 65).

Por fim, ressalta-se ainda, que atualmente, podemos conceituar sociedade,

indo além da ideia de aglomeração, ou seja, podemos falar em uma sociedade elástica:

Dentro desse contexto, os autores formularam a ideia de sociedades elásticas (elastic societies), visando destacar que hoje as relações sociais transbordam seus espaços territoriais, ao passo que nas sociedades tradicionais os laços entre os indivíduos tinham por base a localidade, as relações familiares e outras formas de grupos primários. O conceito de sociedades elásticas permite analisar as interações sociais mediadas pelas diversificadas tecnologias de comunicação e seus efeitos nos planos social e político, em contraposição às teorias críticas repletas de uma visão nostálgica das relações sociais, predominantes num período anterior. (MARTINS, 2013, p. 233).

Cumpra agora conceituar Estado, o qual, podemos vê-lo como uma das mais complexas sociedades, Hegel, já afirmava que o Estado seria a manifestação suprema do espírito objetivo no mundo. Podemos, ainda, ter a concepção do estado em várias acepções: filosófica<sup>1</sup>, jurídica<sup>2</sup> e sociológica<sup>3</sup>. Assim, pode-se afirmar que o Estado é uma sociedade política<sup>4</sup>:

denomina, modernamente, a mais complexa e perfeita das sociedades civis, qual seja, a sociedade política, que poderia ser conceituada como a 'sociedade civil politicamente soberana e internacionalmente reconhecida, sendo por objetivo o bem comum aos indivíduos e comunidades sob seu império'. (ACQUAVIVA, 2010, p.12-13).

---

<sup>1</sup> "como a 'realidade da idéia moral', a 'substância ética consciente de si mesma', a 'manifestação visível da divindade', colocando-o na rotação de seu princípio dialético da Idéia como a síntese do espírito objetivo, o valor social mais alto, que concilia a contradição Família e Sociedade, como instituição acima da qual sobrepõe-se tão somente o absoluto, em exteriorizações dialéticas, que abrangem a arte, a religião e a filosofia". (BONAVIDES, 2000, p. 74).

<sup>2</sup> "o conceito de Estado de Burdeau, que assinala sobretudo o aspecto institucional do poder. Diz esse autor que 'o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do Poder'. Jean-Yves Calvez, inspirado em Burdeau e após comentar-lhe a concepção de Estado, conclui: 'O Estado é a generalização da sujeição do poder ao direito: por uma certa despersonalização'. Desenvolvendo as idéias de Burdeau, intenta então demonstrar que o Estado só existirá onde for concebido como um poder independente da pessoa dos governantes". (BONAVIDES, 2000, p. 75).

<sup>3</sup> "o conceito de Estado repousa, por conseguinte, na organização ou institucionalização da violência, segundo as análises mais profundas da sociologia política. Esse conceito, já examinado em tantos cientistas sociais, reaparece por igual num sociólogo da envergadura de Max Weber". (BONAVIDES, 2000, p. 77)

<sup>4</sup> Esta associação tão somente passou a existir a partir do Renascimento, com a contribuição de Nicolau Maquiavel.

O Estado possui alguns elementos a saber: soberania<sup>5</sup>, território<sup>6</sup>, povo<sup>7</sup>, finalidade<sup>8</sup>. Vê-se que a noção de Estado ganhou maior coloração após o movimento do neoconstitucionalismo, o qual, buscou uma aproximação com os valores filosóficos da justiça, modificando o Estado e o Direito.

Desta forma, ante esta nova visão que agrega o valor de justiça ao Estado, o direito administrativo foi irradiado por estas mudanças, as quais, inseriram os princípios constitucionais em sua área de atuação.

Por fim, mais decisivo que tudo para a constitucionalização do direito administrativo, foi a incidência no seu domínio dos princípios constitucionais – não apenas os específicos, mas sobretudo os de caráter geral, que se irradiam por todo o sistema jurídico.

---

<sup>5</sup> “a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica. É óbvio que a afirmação de soberania, no sentido de independência, se apóia no poder de fato que tenha o Estado, de fazer prevalecer sua vontade dentro de seus limites jurisdicionais. A conceituação jurídica de soberania, no entanto, considera irrelevante, em princípio, o potencial de força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco, como regra de convivência” (DALARI, 1998, p. 34).

<sup>6</sup> “duas posições fundamentais. Uma delas, sustentada sobretudo por LABAND, entende que há uma relação de domínio, devendo-se reconhecer que o Estado atua como proprietário do território. O Estado pode usar o território e até dispor dele, com poder absoluto e exclusivo, estando presentes, portanto, as características fundamentais das relações de domínio. Evidentemente, em face da natureza do Estado e de sua finalidade, essa relação apresenta certas possibilidades e está sujeita a determinados princípios que não se aplicam à propriedade privada, razão pela qual se deve reconhecer que se trata de uma figura jurídica especial. Existe, no caso, conforme a expressão corrente, um direito real de natureza pública. Dessa forma, tem-se um direito exercido diretamente sobre a coisa, o território, independentemente de se saber se ele é ocupado ou não”. (DALARI, 1998, p. 34).

<sup>7</sup> “o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de cidadãos, podendo-se, assim, conceituar o povo como o conjunto dos cidadãos do Estado. Dessa forma, o indivíduo, que no momento mesmo de seu nascimento atende aos requisitos fixados pelo Estado para considerar-se integrado nele, é, desde logo, cidadão”. (DALARI, 1998, p. 39).

<sup>8</sup> “o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como o conceituou o Papa JOÃO XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. (...) este busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo”. (DALARI, 1998, p. 41)

Também aqui, a partir da centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais. (BARROSO, p. 38/39).

As modificações que merecem destaque são: A mudança da ideia de supremacia do interesse público sobre o privado<sup>9</sup>, a vinculação do administrador à Constituição<sup>10</sup>, a possibilidade do **controle judicial do mérito administrativo**.

### 3 Princípios constitucionais

Sabe-se que entre diversos princípios, a constituição separou alguns especiais ao direito administrativo a saber: Princípio da Legalidade, Princípio da Reserva Legal, Princípio da Segurança Jurídica, Princípio da Impessoalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Publicidade, Princípio da Eficiência.

O primeiro princípio, o da legalidade, liga-se diretamente ao Estado de Direito, o qual, opõe-se a todo e qualquer forma de poder autoritário e antidemocrático<sup>11</sup>, encontra-se seu respaldo histórico na Constituição de 1824, sendo que as demais Constituições, a de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1969 repetiram tal princípio, com exceção da Constituição de 1937.

Verifica-se, em apertada síntese, que o princípio da legalidade, da forma que fora implantada em nossa constituição traz a concepção da lei como instrumento de proteção das liberdades individuais.

que permitiu a formação de um Estado de Direito (Rechtsstaat) distinto e contraposto ao Estado absoluto (Machtstaat) ou ao Estado de Polícia (Polizeistaat) dos séculos XVII e XVIII.

---

<sup>9</sup> “interesse público (i) primário – isto é, o interesse da sociedade, sintetizado em valores como justiça, segurança e bem-estar social – e (ii) secundário, que é o interesse da pessoa jurídica de direito público (União, Estados e Municípios), identificando-se com o interesse da Fazenda Pública, isto é, do erário. Pois bem: o interesse público secundário jamais desfrutará de uma supremacia a priori e abstrata em face do interesse particular. Se ambos entrarem em rota de colisão, caberá ao intérprete proceder à ponderação desses interesses, à vista dos elementos normativos e fáticos relevantes para o caso concreto”. (BARROSO, p. 39).

<sup>10</sup> “Supera-se, aqui, a ideia restrita de vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. O administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem”. (BARROSO, p. 39/40).

<sup>11</sup> LENZA, 2012, 1274.

Pelo menos nesse aspecto, não há como negar também a similitude do modelo com as concepções formadas na paralela história constitucional do princípio inglês do Rule of Law. O princípio da legalidade, assim, opõe-se a qualquer tipo de poder autoritário e a toda tendência de exacerbação individualista e personalista dos governantes. No Estado de Direito impera o governo das leis, não o dos homens (rule of law, not of men). (MENDES, 2015, p. 850).

Vale ainda, ressaltar que o termo empregado de lei, traz a ideia de norma produzida por órgão competente, ou seja, o parlamento.

Sua aplicação também diferencia quando se vê ao particular, pois, o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, ou seja, a ideia de autonomia de vontade, já a administração através da legalidade estrita, deve fazer o que a lei manda, contudo, alguns autores destacam algumas exceções como a: medida provisória, estado de defesa, estado de sítio<sup>12</sup>.

Tem-se também o princípio da reserva legal, que em poucas palavras podemos conceituar como matérias que devem ser tratadas somente mediante lei, possuindo duas dimensões, a negativa e a positiva.

O princípio da reserva legal explicita as matérias que devem ser disciplinadas diretamente pela lei. Este princípio, na sua dimensão negativa, afirma a inadmissibilidade de utilização de qualquer outra fonte de direito diferente da lei. Na sua dimensão positiva, admite que apenas a lei pode estabelecer eventuais limitações ou restrições. (MENDES, 2015, p. 856).

O Princípio da Segurança Jurídica liga-se a ideia de confiabilidade na administração, ou seja, ao administrado deve-se dar uma estabilidade.

Já o Princípio da Impessoalidade, deve ser entendido no sentido que a administração não pode fazer diferenciações que não se justifiquem, bem como, o administrador (pessoa física) não pode se utilizar do trabalho e atributos da administração para seus assuntos e imagens pessoais.

Em interessante constatação, se todos são iguais perante a lei (art. 5.º, caput), necessariamente o serão perante a Administração, que deverá atuar sem favoritismo ou perseguição, tratando a todos de modo igual ou, quando necessário, fazendo a discriminação necessária para se chegar à igualdade real ou material. (LENZA, 2012, 1275).

---

<sup>12</sup> Idem.

O Princípio da Moralidade, diz respeito à obediência aos valores constitucionais apresentado, conforme afirma Gilmar Mendes:

Dessa forma, tendo em vista que a Administração Pública deve pautar-se pela obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos expressamente, mas também aos demais princípios fundamentais, tem-se que, em sua atuação, deve ser capaz de distinguir o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, além do legal do ilegal. (2015, p. 860).

Ademais, sob o aspecto da moralidade, alguns autores afirmam que pode ensejar a invalidação do ato administrativo, pois o mesmo não é mérito administrativo

Importante notar que o controle da moralidade não se confunde com o mérito administrativo e, por isso, pode ser fundamento autônomo para invalidação de ato administrativo, por meio inclusive da ação popular. (LENZA, 2012, 1279)

O Princípio da Publicidade, encapa-se no dever de prestar informações e a transparência do Estado, lógico, que sendo o Estado do povo, este deve ter acesso sobre sua atuação e gestão.

Por fim, o Princípio da Eficiência, trata-se que a administração sempre deve-se pautar pelo melhor cumprimento de seus deveres.

#### **4 Ato administrativo: conceito e espécies**

De proêmio deve-se diferenciar ato administrativo com ato da administração, pois, nem todo ato da administração será ato administrativo, visto que, este é mais amplo que aquele e mais, há possibilidade de atos administrativos sem ser atos da administração.

Outros atos há que, embora emanados da Administração, não visam qualquer alteração no mundo jurídico e não possuem, por esta razão, as características do primeiro, como por exemplo, de criar, alterar ou extinguir direitos. Estes pertencem à categoria dos atos de administração. (LOPES, 1985, p. 13).

Os atos administrativos que não são atos da administração, é a hipótese em que o Poder Público delega aos particulares a prática de alguns atos administrativos,

descaracterizando assim, como ato da administração (exemplo: descentralização), Matheus Carvalho em estudo do escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello, diferencia ato administrativo em sentido restrito e sentido amplo:

Em sentido restrito, o ato administrativo seria toda declaração unilateral de vontade do poder público, no exercício das atividades administrativas, gozando de todas as prerrogativas do regime de direito público, para fiel execução do disposto na lei, sujeito a controle jurisdicional, excluindo-se do conceito de atos administrativos, os atos gerais e abstratos e os acordos firmados pela Administração Pública, por não serem unilaterais.

Ao definir ato administrativo em sentido amplo, o autor admite a inclusão dos atos bilaterais, decorrentes de acordos celebrados pelo poder público, bem como os atos gerais e abstratos praticados em conformidade com a lei (CARVALHO, 2015, p. 240).

Atos da administração é aquele praticado pelo Estado, podendo ser atos administrativos, atos políticos<sup>13</sup>, atos de governo<sup>14</sup>, atos privados<sup>15</sup>, atos materiais<sup>16</sup>.

Vale brevemente distinguir atos de governo com atos políticos, visto que, “se o ato político é ato estatal, a primeira coisa que se vê, claramente é que não é ato de governo”<sup>17</sup>, contudo ambos são “manifestação de vontade do poder público”<sup>18</sup> sendo considerados como indispensável visto que é o único dotado “de grande poder de sensibilidade, capaz de descer a aspectos que só o poder governamental tem meios de apurar”<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Exercido na função política, a doutrina afirma que esses atos por serem “*praticados no exercício da função política, nos quais o poder público goza de uma margem ampla de discricionariedade, sendo admitido o controle jurisdicional somente quando houver prejuízo específico à esfera individual de particulares*” (CARVALHO, 2015, p. 237), alguns autores afirmam que tais atos são de discricionariedade absoluta a exemplo de Marques Oliveira, dirigidos tão somente “*inter corporis*”.

<sup>14</sup> São aqueles direcionados ao particular, tendo uma discricionariedade relativa.

<sup>15</sup> São aqueles regidos pelo direito privado, ou seja, em situação de igualdade com o particular.

<sup>16</sup> Mera execução da atividade.

<sup>17</sup> OLIVEIRA, 1988, p. 314.

<sup>18</sup> CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 73.

<sup>19</sup> CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 75.

Os atos de governo, entre os quais os mais conspícuos são os atos de polícia, são extra-estatais, são como que mensagens do Olimpo, trazidas por Hermes aos mortais, os súditos. O ato de governo é *hic et nunc*, o que lhe dá maior grau de concreção (menos abstrato) que o ato político. E, com isso, apresentamos nova divisão dos atos públicos: atos políticos, atos de governo e atos administrativos 'stricto sensu'. Os primeiros têm discricionariedade absoluta, os segundos, discricionariedade relativa e os últimos são atos vinculados (OLIVEIRA, 1988, p. 314).

Alguns autores ressaltam-se que atos de governo e políticos são atos administrativos, a única diferença é que os primeiros buscam a execução da Constituição e o último a execução da lei<sup>20</sup>.

Os atos administrativos é o meio de atuação do Estado, sob o regime de direito público no exercício de sua função administrativa.

Os atos administrativos possuem os seguintes elementos: a) Competência (quem pode praticar o ato?); b) Finalidade (qual seu escopo?); c) Forma (trâmite legal, qual sua exteriorização); d) Motivo (quais são as razões de fato e de direito que enseja sua prática?); e) Objeto (qual o efeito causado no mundo jurídico?). Verifica-se que a doutrina afirma que a competência, finalidade e forma são sempre elementos vinculados, podendo, o ato discricionário, ter sua discricionariedade somente no motivo e objeto.

registre-se que os elementos motivo e objeto do ato administrativo discricionário compõem o seu mérito, sob o que não pode haver controle por parte do Poder Judiciário de acordo com a maioria da doutrina e jurisprudência pátria, já que se refere à conveniência e oportunidade do administrador público. Neste sentido, o Poder Judiciário pode controlar a legalidade, mas não o mérito dos atos administrativos discricionários, sob pena de haver violação à separação de poderes determinada pela Carta Magna (CARVALHO, 2015, p. 262).

Os atos administrativos possuem os seguintes atributos: a) presunção de veracidade (parte-se do pressuposto que o ato administrativo estampa uma situação de fato real); b) presunção de legalidade (está editado conforme a lei); c) imperatividade (unilateralmente estabelece uma obrigação à particulares); d) exigibilidade (é executável); e) autoexecutoriedade (não precisa do aval do judiciário para se executar).

A doutrina urge diferenciar ato discricionário, com ato vinculado,

---

<sup>20</sup> XAVIER, 1985, p. 113.

afirmando que este último não concede à administração nenhuma discricionariedade de decisão, e os primeiro já possuem certas discricionariedades.

Atos “discricionários”, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita a lei reguladora da expedição deles. (MELLO, 2010, p. 430).

E continua:

A diferença nuclear entre ambos residiria em que nos primeiros a Administração não dispõe de liberdade alguma, posto que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado, enquanto nos segundos a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar. (MELLO, 2010, p. 431).

De forma conclusiva pode conceituar ato administrativo discricionário é ligada

ao princípio da legalidade, que é, por sua vez, conatural ao Estado de Direito e um dos seus principais pilares de sustentação. No Estado de Direito há necessariamente a submissão de toda atividade pública a uma rede ou malha legal, cujo tecido não é, entretanto, homogêneo. Por vezes ela é composta por fios tão estreitos, que não deixa qualquer espaço aos órgãos e agentes públicos que lhes estão submetidos. Outras vezes, porém, os fios dessa rede são mais abertos, de modo a permitir que entre eles exista liberdade de deliberação e ação. (SILVA, 2015, p. 168).

## 5 A separação dos poderes

Para entender a lógica da separação dos poderes, deve-se compreender inicialmente o que é poder.

Sendo algo tão natural na sociedade, por vezes, passamos despercebidos do conceito de poder, de forma eloquente José Afonso da Silva conceitua poder como sendo:

Um fenômeno sócio-cultural. Quer isso dizer que é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele pode exigir certos atos, uma conduta conforme com os fins perseguidos; é admitir que pode nos impor certos esforços custosos,

certos sacrifícios; que pode fixar, aos nossos desejos, certos limites e prescrever, às nossas atividades, certas formas. Tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins (SILVA, 2005, p. 106).

Historicamente, mostrou-se a preocupação de separar o poder, pois, os malefícios da concentração de poder é notório e conforme afirma Montesquieu “estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar as os crimes ou as demandas dos particulares”<sup>21</sup>, pois “todo homem que tem o poder é levado a dele abusar”<sup>22</sup>, exemplo de abuso de poder encontramos Raskólnikov, de Dostoievski, no livro Crime e Castigo, o qual, com o simples sentimento de superioridade tomou a vida da velha agiota<sup>23</sup>, superioridade esta sempre legitimada, no caso do poder concentrado na mão do soberano, além de legitimada, institucionalizada e legalizada.

Desta forma, através de pensadores contemporâneos, a exemplo de Aristóteles<sup>24</sup>, Locke<sup>25</sup> e Montesquieu<sup>26</sup>, surgiu a corrente denominada tripartite, usando-se de um critério funcional, separando em legislação, administração e jurisdição, atribuindo aos três órgãos autonomia.

Contudo, ser autônomo não quer dizer ter supremacia, assim, tem-se o chamado freios e contrapesos o que consiste em:

---

<sup>21</sup> MONTESQUIEU, 1987, p.165.

<sup>22</sup> MONTESQUIEU, 1987, p. 198.

<sup>23</sup> “*Pois então continua a escutar-me. Do outro lado energias jovens, frescas, que se gastam em vão, sem apoio, e isto aos milhares e em toda parte. Mil obras e boas iniciativas se poderiam fazer com o dinheiro que esta velha deixa ao mosteiro. Centenas, talvez milhares de existências conduzidas ao bom caminho; dezenas de famílias salvas da miséria, da dissolução, da ruína, da corrupção, dos hospitais venéreos... E tudo isso com o seu dinheiro. Matá-la, tirar-lhe esse dinheiro, para com ele se consagrar depois ao serviço de toda a humanidade e ao bem geral. Que te parece? Não ficaria apagada a mancha dum só crime, insignificante, com milhares de boas ações? Por uma vida... mil vidas salvas da miséria e da ruína. Uma morte, mas, em troca, mil vidas... É uma questão de aritmética. E que pesa nas balanças vulgares da vida essa velhota tísica, estúpida e má? Não mais que a vida dum piolho, duma barata, e pode ser que ainda menos, visto que se trata de uma velha malfazeja. Ela se alimenta da vida alheia, é má; ainda não há muito tempo que mordeu de raiva um dedo a Lisavieta; por um pouco quase lho arrancava fora*”. (DOSTOIEVSKI, 1866, p. 69) – grifei.

<sup>24</sup> Na obra “Política”.

<sup>25</sup> Na obra “Segundo Tratado de Governo Civil”.

<sup>26</sup> Na obra “O Espírito das Leis”.

A teoria dos freios e contrapesos, explicada e fundamentada pelos autores de “The Federalist”, tem seu melhor expositor em Madison. Para este, não pode ser assegurada separação dos poderes, na prática, com a mera determinação dos limites constitucionais dos departamentos e sem que haja uma ingerência constitucional de uns sobre os outros. Essa interpenetração constituiria meios de defesa de cada poder, devendo estar em proporção à medida do perigo de usurpação. (OMMATI, 1977, p. 58).

Desta forma, admitir de forma absoluta a discricionariedade do ato administrativo estaria ferindo o sistema de freios e contra pesos, e o inverso, possibilitar ao judiciário a análise da conveniência e oportunidade, não estaria por ferir a separação dos poderes, pois a realidade social que se vivencia é que:

O que se verificou, entretanto, no Brasil, foi o fortalecimento crescente do Poder Executivo. Aliás, tendência que configura o crescente intervencionismo do Estado nos setores mais diversificados da vida social e econômica, até mesmo nos governos parlamentares, consoante ressalta Mirkine-Guetzevitch, tornou-se o Poder Executivo o centro da atividade estatal. (OMMATI, 1977, p. 81).

Por fim, deve-se sempre buscar as fundamentações e as finalidades na Constituição, pois, é lá que se encontra a legitimidade e a legalidade de todo sistema político e jurídico do país.

## **6 Controle do Ato administrativo discricionário por parte do judiciário**

De início, mostra-se o repúdio com a nomenclatura ato administrativo discricionário seguindo o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Com efeito, a dicção “ato discricionário”, só pode ser tolerada como uma forma elíptica de dizer “ato praticado no exercício de competência ensejadora de certa discricção” e, mesmo assim, cumpre advertir que a impropriedade da nomenclatura corrente (que leva a oposição ato discricionário/ato vinculado) e causa de inúmeros e graves equívocos jurídicos. (2010, p. 430).

Ou seja, por excelência não pode existir nenhum ato discricionário, pois, não haveria ato propriamente ou puramente discricionário tendo em vista que a “discricionariedade” dada, no fundo não é total, visto que sempre será vinculado o

seu fim e a competência, ao menos<sup>27</sup>.

Os autores de direito administrativo afirmam que ao judiciário é vedado a análise meritória:

*“Trata-se de um juízo de conveniência e oportunidade que constitui o núcleo da função típica do Poder Executivo, razão pela qual é vedado ao Poder Judiciário controlar o mérito do ato administrativo”.*  
(MAZZA, 2013, p. 224).

Desta forma, restringiria ao judiciário tão somente o controle externo, através de sua anulação<sup>28</sup>, ou seja, verificando-se seu aspecto de legalidade, conforme se vê nos exemplos abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. ANÁLISE DO CONJUNTO PROBATÓRIO CONSTANTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. **IMPOSSIBILIDADE. EXANE DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE.** 1. (...). 2. Não ocorre nulidade do processo administrativo disciplinar (...). 3. Por fim, em relação à proporcionalidade da pena aplicada, a atuação do Poder Judiciário no controle do processo administrativo restringe-se à verificação de vícios capazes de ensejar sua nulidade, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo. Assim, considerando que a penalidade de demissão é uma das medidas cabíveis no caso em questão, não se pode, em Mandado de Segurança, rever o acerto ou desacerto da decisão tomada em processo administrativo disciplinar que observou os princípios do contraditório e da ampla defesa. 4. Agravo Regimental não provido. (STJ - AgRg no RMS: 44286 PR 2013/0379262-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 18/11/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2014) – grifei.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR EM TRÂMITE. EVENTUAL

---

<sup>27</sup>MELLO, 2010, p. 431.

<sup>28</sup> “O exame judicial de atos administrativos que envolvem exercício de poder discricionário está, a priori, limitado pela lei, a qual fixou desde logo as linhas dentro das quais poderá a autoridade administrativa livremente tomar suas decisões. Dentro daquele espaço, qualquer uma delas será juridicamente incensurável e inexamínável pela autoridade judiciária”. (SILVA, 2015, p. 177)

APLICAÇÃO DE PENALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO SUBSTITUIR A ADMINISTRAÇÃO NO JULGAMENTO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. (STJ - MS: 15032 DF 2010/0024402-3, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 22/04/2015, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 06/05/2015) – grifei.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR. EXAME PSICOTÉCNICO. REPROVAÇÃO. LEGALIDADE. PREVISÃO LEGAL E EDITALÍCIA. CRITÉRIOS OBJETIVOS E PREVISÃO DE RECORRIBILIDADE. INCURSÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. (STJ - AgRg no RMS: 31748 AC 2010/0044456-8, Relator: Ministro NEFI CORDEIRO, Data de Julgamento: 28/04/2015, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/05/2015) – grifei.

## 7 O confronto com a inafastabilidade de jurisdição

O artigo 5º, XXXV da CRFB/88, consagra o Princípio da Inafastabilidade de Jurisdição, *verbis*:

**XXXV** – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Relaciona-se assim, à própria estrutura jurídico-política do Estado, garantindo a independência do Judiciário face aos outros poderes, visto que, aos outros poderes lhe é vedado limitar a atuação do Judiciário, e mais, nem Emenda Constitucional lhe pode retirar tal atuação, visto que, trata-se de cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV CRFB/88)<sup>29</sup>, assim, trata-se de uma “*liberdade pública subjetiva, genérica, cívica, abstrata e incondicionada, conferida às pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras, sem distinções ou retaliações de nenhuma espécie*”<sup>30</sup>.

Sua atuação é tão intensa, que não se aplica tão somente face ao Poder Público, mas também aos conflitos privados e além do mais, a proteção não é apenas face a lesão concreta, mas também à lesões potenciais ou ameaça a direito<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> PAULO e ALEXANDRINO, 2015, p. 163.

<sup>30</sup> BULOS, 2015, p. 630.

<sup>31</sup> MENDES, 2015, p. 402.

Ressalta-se que há autores que afirmam que este princípio não dá azo à argumentação aqui traçada:

Não é correto, porém, com fundamento nesse princípio, afirmar que toda controvérsia, que qualquer matéria possa ser submetida ao Poder Judiciário. Com efeito, existem situações que fogem à apreciação judicial, tais como a prática de atos interna coporis (de competência privativa das Casas Legislativas), o mérito administrativo (valoração administrativa, nos limites da lei, quanto à oportunidade e conveniência para a prática de um ato administrativo, no que respeita aos elementos “motivo” e “objeto” do ato) - dentre outras. (PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional descomplicado. São Paulo: Método, 2015. p. 163).

E outros afirmam a importância da discricionariedade:

O poder discricionário, não é, em conclusão, um resíduo do absolutismo que ficou no Estado de Direito, nem um anacronismo autoritário incrustado no Estado contemporâneo. Ele não pode ser visto isto como uma anomalia ou como um vírus que deva ser combatido até a extinção. Trata-se, simplesmente, de um poder contido pela lei e pelo controle judicial dos pressupostos formais do seu exercício, um poder sem o qual seria impossível a atividade criadora e plasmadora do futuro exercida pela Administração Pública. (SILVA, 2015, p. 184).

Contudo como se verá abaixo, tal argumentação não pode prosperar.

## **8 O controle do mérito administrativo**

Com o advento do neoconstitucionalismo (item 02), abriu-se a possibilidade do conhecimento meritório (motivo e objeto) do ato administrativo discricionário, o qual, outrora, limitava a atuação do judiciário tão somente na análise de seu aspecto de legalidade do ato (competência, forma e finalidade), assim, irradiando-se os princípios constitucionais, seja os gerais, seja os específicos (item 03), faz com que o judiciário possa controlar a discricionariedade da administração<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> BARROSO, p. 40.

Desde Rui Barbosa tentou-se modificar o panorama do controle do mérito, focando-se na situação em que a discricionariedade atinja um direito individual, afirmando na máxima “onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça”<sup>33</sup>.

Assim, alternando momentos de maior e menor ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. (MENDES, 2015, p. 411).

E continua:

Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal Federal, na última década, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas nas quais observa violação à Constituição. Os diversos casos levados ao Tribunal envolvendo atos das Comissões Parlamentares de Inquérito corroboram essa afirmação. No julgamento do MS 23.452 / RJ, Rei. Min. Celso de Mello, deixou o STF assentado o entendimento segundo o qual “os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais” (MENDES, 2015. p. 412).

Não se defende aqui tão somente o controle acerca dos vícios do poder discricionário<sup>34</sup>, tenta-se ir mais fundo, na justiça da escolha, na obediência e incidência dos princípios constitucionais em face a atuação administrativa, a qual deve guardar estrita finalidade para a busca do interesse público.

Desta forma, atualmente a simples satisfação do ato discricionário às

---

<sup>33</sup> MENDES, 2015, p. 410.

<sup>34</sup> “Os vícios relacionados com o exercício do poder discricionário podem ser de várias espécies: (a) - transgressão dos limites do poder discricionário - verifica-se quando o agente público desrespeita as balizas legais fixadas ao seu poder discricionário (...). (b) - abuso ou desvio do poder discricionário - caracteriza-se quando o agente público pratica o ato visando a um fim - público ou privado, pouco importa - diverso daquele previsto na regra de competência ou para a qual o poder discricionário foi instituído (...) (c) - não exercício ou exercício deficiente do poder discricionário, por erro do agente - ocorre quando o agente público acredita que sua faixa de escolha é menor do que a lei efetivamente lhe concede ou que sua competência é vinculada, ou que simplesmente não dispõe de competência alguma, quando em realidade está investido de poder discricionário. O erro poderá decorrer, em princípio, tanto de um equivocado entendimento da norma quanto de uma inexata apreciação dos fatos. Poderá ser, portanto, tanto de direito, quanto de fato”. (SILVA, 2015, p. 180).

formalidades legais, não guardam mais consonância com uma ordem constitucional tão incisiva, seja voltada aos direitos individuais ou numa perspectiva à toda coletividade.

Comungando este ideal, vemos o artigo 5º XXXV da CRFB/88, a qual constitui o Princípio da Inafastabilidade.

Assim, afirmar que ao judiciário é vedado a apreciação do mérito administrativo, é ir de encontro ao Princípio da Inafastabilidade, bem como ao ideal do neoconstitucionalismo.

a simples menção de que o poder discricionário atua de acordo com o princípio da legalidade vem substituída pela afirmação da necessária observância da Constituição, da lei, dos princípios gerais de direito (...) Nessa linha coloca-se a tendência à ampliação do controle jurisdicional a aspectos que roçam a conveniência e oportunidade dos atos administrativos. (MEDAUAR, 2003, p. 198-199).

Em contra argumento com a tripartição de poderes, verifica-se que o judiciário ao exercer o controle meritório não está usurpando a função do administrador, tão somente ajustando-o com os escopos Constitucionais.

Não se pode equivocar-se que o presente trabalho defende o controle absoluto do mérito no que diz respeito à medida mais adequada, pois, haverá situações em que nem o Judiciário e nem a Administração Pública, pelas peculiaridades do caso concreto, não conseguirá saber qual seria a melhor aplicação, pois há limitações humanas.

O que se defende é que deve-se exercer o controle meritório nas situações em que o exercício da discricionariedade mostra-se desraigada dos ditames constitucionais, em especial os princípios, ou quando este está maculado de injustiça e irrazoabilidade.

Assim, ao exercer tal controle, não se estará ferindo a tripartição dos poderes, mas sim tão somente resguardando os ditames da Constituição.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. LICENÇAS-PRÊMIO NÃO GOZADAS. CONCESSÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA 282 DO STF. EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DESTA

CORTE. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS ABUSIVOS E ILEGAIS. AGRAVO IMPROVIDO. (...) Este Tribunal possui entendimento no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário do ato administrativo discricionário tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Precedentes. IV - Agravo regimental improvido. (STF - ARE: 661845 RJ , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/03/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 15-03-2013 PUBLIC 18-03-2013) - grifei.

## 9 Conclusão

Numa nova perspectiva constitucional, na qual os valores de justiça são institucionalizados por princípios, deve-se aclamar por um defensor constitucional, papel este imbuído ao Judiciário.

Desta feita, ao analisar os princípios constitucionais não se coaduna mais a ideia de intocabilidade do mérito administrativo, pois, a inafastabilidade de jurisdição, seja numa perspectiva de infração de direito individual ou coletivo, traz ao átrio dos foros a possibilidade de discussão de além de legalidade, mas também de legitimidade, proporcionalidade e justiça.

Os princípios constitucionais, gerais ou específicos à administração pública, deve estar sempre presentes, logo, se um ato administrativo, mesmo discricionário, for de encontro a tais, deve-se sim ser revisto pelo judiciário e anulado se for o caso, a exemplo, um ato que respeite todos seus aspectos legais, mas contudo não guarda comunicabilidade com a Razoabilidade da medida.

Conclui-se, portanto, que ao agigantar o Judiciário, nada mais está do que proceder de acordo com a ordem constitucional e na busca do ideal de justiça.

## REFERÊNCIAS

### Livros:

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. Barueri: Manole, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2015.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOSTOIEVSKI, Fiodor Mikhailovitch. **Crime e Castigo**. Versão digital, disponível em <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fiodor%20Dostoievski-1.pdf>>, publicado em 1866, digitalizado em 2004, acessado em 05.11.2015.

HALL, Stuart. **A identidade cultural da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**. Tradução Pedro Vieira Mota. São Paulo: Ediouro, 1987.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2015.

SILVA, Almiro do Couto e. **Conceitos fundamentais do Direito no Estado Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TESTA JÚNIOR, Washington Luiz. **Informação, direito e verdade: regulação constitucional da imprensa**. Curitiba: Juará, 2011.

#### **Artigos, Dissertações e Teses:**

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Artigo disponível em <[http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo\\_e\\_constitucionalizacao\\_do\\_direito\\_pt.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf)>, acessado em 04.11.2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Teoria do ato de governo**. In: Inf. Legisl. Brasília, n° 95, 1987.

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 out 2015.

HERZL, Ricardo Augusto. **Neoprocessualismo, processo e constituição: tendências do direito processual civil à luz do neoconstitucionalismo**. Dissertação de mestrado da UFSC, 2012.

LOPES, Clenir de Assis. **Ato administrativo: conceito e elementos**. In: Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 22, n. 0, 1985.

MARTINS, Carlos Benedito. **Em defesa do conceito de sociedade**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, n° 82, 2013.

OLIVEIRA, Marques. **Atos políticos e atos de governo: Realidades diversas, segundo a teoria tetraédrica do direito e do Estado**. In: Inf. Legisl. Brasília, n° 99, 1988.

OMMATI, Fides. **Dos freios e contrapesos entre os Poderes do Estado**. In: Inf. Legisl., n. 55, Brasília, 1977.

XAVIER, Pedro Henrique. **Ato administrativo: conceito e elementos**. In: Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 22, n. 0, 1985.

### **Legislação:**

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>, ano 1824, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>, ano 1891, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>, ano 1934, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>, ano 1946, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>, ano 1967, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº1 de 1969**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>, ano 1969, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>, ano 1937, acessado em 04.11.2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>, ano 1988, acessado em 04.11.2015.

**Sites:**

<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>

<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>

**Mídia:**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Controle Judicial das Políticas Públicas**. Acessado em 05.11.2015, disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=ARkXnL2Vabg>>.