

O controle judicial do mérito administrativo no Estado constitucional: limites e parâmetros contemporâneos

Judicial review of administrative discretion in the constitutional state:
contemporary limits and parameters

Juliana Colombelli Candido
Ravena de Oliveira e Almeida Silva
Rodrigo Lima Bandeira

RESUMO

O presente artigo examina os fundamentos, parâmetros e limites do controle jurisdicional do mérito administrativo no Estado Constitucional contemporâneo. Diante do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo e da consequente expansão da sindicabilidade dos atos estatais, investiga-se a fronteira entre a legítima tutela de direitos e a invasão da esfera de discricionariedade do administrador público. O trabalho reconstrói a evolução histórica do controle judicial no direito pátrio e analisa os impactos das alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A hipótese confirmada sustenta que, embora a força normativa da Constituição tenha ampliado significativamente a fiscalização da juridicidade administrativa, o mérito em sentido estrito permanece sujeito à relevantes limites institucionais decorrentes da separação dos poderes, da deferência técnica e da capacidade institucional da Administração Pública. Conclui-se que o controle judicial das escolhas discricionárias deve caracterizar-se pela excepcionalidade e pela autocontenção institucional, legitimando-se a intervenção apenas diante de hipóteses de ilegalidade, arbitrariedade, desvio de finalidade ou manifesta desproporcionalidade.

Palavras-chave: Controle jurisdicional. Mérito administrativo. Discricionariedade administrativa. Separação dos poderes. LINDB. Constitucionalização do Direito Administrativo.

ABSTRACT

This article examines the foundations, parameters, and limits of judicial review of administrative discretion in the contemporary Constitutional State. Lighted by the phenomenon of the constitutionalization of Administrative Law and the subsequent expansion of the reviewability of state acts, it investigates the boundary between the legitimate protection of rights and the encroachment upon the public administrator's discretionary sphere. The research reconstructs the historical evolution of judicial control in Brazilian law and analyzes the impacts of the amendments introduced by Law No. 13,655/2018 to the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB). The confirmed hypothesis argues that, although the normative force of the Constitution has significantly expanded the review of administrative juridicity, administrative merit in its strict sense remains subject to important institutional limits arising from the separation of powers, technical deference, and the institutional capacity of Public Administration. It concludes that judicial review of discretionary choices must be marked by exceptional intervention and institutional self-restraint, being legitimate only in cases of illegality, arbitrariness, misuse of purpose, or manifest disproportionality.

Keywords: Judicial review. Administrative discretion. Separation of powers. LINDB. Constitutionalization of Administrative Law.

Introdução

O desenho institucional do Estado contemporâneo impõe relevante desafio à teoria do direito público: delimitar a fronteira entre a legítima tutela jurisdicional dos direitos fundamentais e a esfera constitucionalmente reservada à atuação administrativa. A expansão das funções estatais, associada à força normativa da Constituição e à

centralidade dos princípios constitucionais, promoveu significativa transformação na compreensão da juridicidade administrativa. Se outrora o agir da Administração Pública submetia-se predominantemente à legalidade estrita, atualmente vincula-se ao conjunto do ordenamento jurídico, especialmente aos valores e preceitos constitucionais.

Ao mesmo tempo em que o Poder Judiciário é chamado a controlar a validade de atos administrativos e políticas públicas à luz de parâmetros como proporcionalidade, razoabilidade, eficiência e motivação, emerge o risco de excessiva expansão da atuação jurisdicional sobre espaços reservados constitucionalmente à Administração Pública. Surge, assim, a necessidade de delimitação dogmática dos contornos legítimos da intervenção judicial sobre escolhas administrativas discricionárias.

O objeto deste estudo consiste na análise da evolução histórica e dos limites contemporâneos do controle jurisdicional do mérito administrativo no direito brasileiro. Adota-se o método hipotético-dedutivo, partindo-se das premissas da teoria constitucional e da evolução histórica do controle da Administração Pública para examinar os parâmetros dogmáticos atualmente aplicáveis à sindicabilidade judicial dos atos discricionários, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A hipótese que orienta a investigação sustenta que, embora a constitucionalização do Direito Administrativo tenha ampliado significativamente a sindicabilidade dos atos discricionários — deslocando o controle da estrita legalidade para uma noção mais ampla de juridicidade —, **o mérito administrativo permanece submetido a limitações relevantes de controle jurisdicional**. Em nossa visão, a atuação judicial legítima **restringe-se à correção de hipóteses de manifesta irrazoabilidade, desvio de finalidade ou desproporcionalidade evidente**, preservando-se a esfera constitucionalmente atribuída à Administração Pública para formulação de escolhas técnicas, políticas e alocativas.

O itinerário argumentativo divide-se em três capítulos. O primeiro examina a evolução da teoria da separação dos poderes e a legitimação constitucional dos mecanismos de controle recíproco entre funções estatais. O segundo reconstrói a evolução histórica do controle judicial dos atos administrativos no direito brasileiro. O terceiro, por fim, analisa os fundamentos, parâmetros e limites contemporâneos do controle jurisdicional do mérito administrativo, com especial atenção à constitucionalização do Direito Administrativo, à LINDB e à jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal.

1. Separação de poderes, Estado Constitucional e legitimidade dos controles recíprocos

A concepção de distribuição das funções estatais entre diferentes órgãos possui raízes históricas antigas, podendo ser identificada já na Antiguidade Clássica, especialmente nos escritos de Aristóteles.

Contudo, foi na modernidade que a teoria da separação dos poderes adquiriu contornos sistemáticos e passou a ocupar posição central na estruturação do constitucionalismo ocidental.

Nesse contexto, John Locke, influenciado pelo ambiente político inglês posterior à Revolução Gloriosa, sustentou a necessidade de distinção entre as funções estatais, especialmente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Para o autor, a concentração dessas atribuições em um único órgão representaria risco à liberdade política, uma vez que a própria natureza humana, marcada pela ambição e pela tendência ao abuso do poder, exigiria mecanismos institucionais de contenção recíproca¹.

Posteriormente, Montesquieu desenvolveu de forma mais elaborada a teoria da separação dos poderes, partindo da premissa de que todo aquele que detém poder tende

¹LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo.

a abusar dele. A partir dessa constatação, o autor defendeu que o exercício do poder estatal somente poderia ser limitado pela existência de outro poder igualmente apto a impor freios e restrições. Formulou-se, assim, uma estrutura institucional fundada na repartição das funções estatais entre órgãos distintos, dotados de mecanismos recíprocos de controle e fiscalização².

A recepção contemporânea da teoria da separação dos poderes afastou-se, contudo, de uma compreensão rigidamente estanque das funções estatais. A experiência constitucional norte-americana consolidou o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), demonstrando que a preservação do equilíbrio institucional exige mecanismos recíprocos de fiscalização e contenção entre os poderes constituídos³.

A separação dos poderes, portanto, não pressupõe isolamento absoluto entre funções estatais, mas sim especialização funcional acompanhada de mecanismos institucionais de controle mútuo. Trata-se de modelo voltado à limitação do poder político e à preservação da ordem constitucional.

O ordenamento constitucional brasileiro incorporou expressamente essa concepção ao estabelecer, em seu art. 2º, que os Poderes da República “são independentes e harmônicos entre si”⁴. Além disso, o princípio da separação dos poderes foi elevado à condição de cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal.

O sistema constitucional brasileiro organiza-se, assim, sobre uma lógica de repartição funcional destinada não apenas à preservação da autonomia institucional dos poderes constituídos, mas também à implementação de mecanismos permanentes de freios e contrapesos. A doutrina amplamente majoritária reconhece, inclusive, que cada poder exerce predominantemente funções típicas, sem prejuízo do desempenho

²MONTESQUIEU. Do espírito das Leis.

³MADISON, James. Federalist 51 (1788).

⁴https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

excepcional de funções atípicas instrumentalmente necessárias à preservação do equilíbrio institucional.

Nesse contexto, o controle jurisdicional da Administração Pública não configura, *per se*, violação à separação dos poderes. Ao contrário, representa importante manifestação do sistema de freios e contrapesos inerente ao Estado Constitucional contemporâneo, especialmente diante da ampliação das funções administrativas e da crescente centralidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.

A questão central consiste, portanto, em delimitar a natureza e a extensão desse controle jurisdicional. O Poder Judiciário possui competência para restabelecer a juridicidade violada e controlar excessos eventualmente praticados pela Administração Pública. Isso não significa, contudo, autorização para substituição ordinária da função administrativa pela preferência subjetiva do julgador.

Em nossa visão, **a legitimidade constitucional do controle judicial esgota-se na preservação da conformidade da atuação administrativa com o ordenamento jurídico.** A separação dos poderes não impede o controle da Administração Pública, **mas impõe relevantes limites institucionais à atuação jurisdicional, especialmente no tocante às escolhas discricionárias legitimamente atribuídas ao administrador público.**

É justamente nesse ambiente teórico que se insere o debate acerca do controle jurisdicional do mérito administrativo. A possibilidade de fiscalização judicial da atuação da Administração Pública constitui uma das manifestações mais relevantes do sistema de freios e contrapesos no Estado Constitucional contemporâneo, mas sua legitimidade depende da preservação do espaço decisório constitucionalmente reservado à função administrativa.

2. Evolução histórica do controle judicial do ato administrativo no direito brasileiro

O controle da atuação administrativa constitui uma das finalidades centrais do Direito Administrativo contemporâneo. A própria construção dogmática desse ramo jurídico relaciona-se à necessidade de submeter o exercício do poder estatal a mecanismos institucionais de limitação e fiscalização, especialmente diante da possibilidade de abusos decorrentes da atuação administrativa.

Nesse contexto, o controle dos atos administrativos assume posição de destaque na teoria do direito público, na medida em que representa importante instrumento de concretização do princípio da legalidade e de preservação do equilíbrio entre os poderes estatais. **A discussão acerca da extensão desse controle revela, em última análise, os próprios limites da atuação jurisdicional sobre a atividade administrativa.**

No plano do direito comparado, consolidaram-se historicamente dois grandes modelos de controle jurisdicional da Administração Pública: o sistema de dualidade de jurisdição e o sistema de jurisdição una.

O modelo de dualidade de jurisdição — tradicionalmente associado à experiência francesa — fundamenta-se na existência de jurisdição administrativa autônoma, distinta da jurisdição comum. Após a Revolução Francesa de 1789, **consolidou-se naquele país o entendimento segundo o qual o Poder Judiciário não poderia interferir diretamente na atuação administrativa, sob pena de afronta à separação dos poderes.** Desenvolveu-se, assim, estrutura institucional própria para apreciação de controvérsias envolvendo a Administração Pública, posteriormente consolidada na experiência do Conselho de Estado⁵.

⁵HEINEN, *Curso de Direito Administrativo*, p. 122.

Diversamente, o sistema de jurisdição una caracteriza-se pela concentração da função jurisdicional em um único Poder estatal, ainda que internamente estruturado em órgãos especializados e instâncias distintas. Nesse modelo, compete ao Poder Judiciário apreciar, em caráter definitivo, os conflitos envolvendo particulares e Administração Pública.

O ordenamento jurídico brasileiro adotou o modelo de jurisdição una, especialmente a partir da Constituição Republicana de 1891, afastando a consolidação de contencioso administrativo autônomo nos moldes franceses. Atualmente, tal opção institucional encontra fundamento expresso no princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁶.

A garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição representa importante fundamento do controle jurisdicional da Administração Pública no Estado Constitucional contemporâneo, assegurando a submissão da atuação administrativa à apreciação judicial sempre que houver alegação de violação a direitos juridicamente tutelados.

No Brasil imperial, houve uma tentativa de implementação de um Conselho de Estado em 1850. Contudo, diferentemente da experiência francesa, tal órgão possuía atribuições predominantemente consultivas, sem exercício de funções jurisdicionais propriamente ditas.

Nesse período, o acesso do cidadão à tutela jurisdicional em face da Administração Pública estava condicionado à lógica do denominado binômio “interesse-direito”⁷. A sindicabilidade judicial dos atos administrativos dependia da demonstração de direito subjetivo expressamente tutelado pela legislação. Ausente essa previsão normativa específica, as pretensões formuladas pelos administrados eram remetidas à denominada “jurisdição graciosa”, marcada pela predominância de critérios administrativos de conveniência e oportunidade.

⁶https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁷HEINEN, *Curso de Direito Administrativo*, p. 1087.

Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, houve significativa transformação nesse cenário institucional. O art. 60 da Constituição republicana⁸ extinguiu a denominada “justiça administrativa”, consolidando a adoção do sistema de jurisdição única no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, o controle judicial dos atos administrativos passou a sofrer forte influência da doutrina norte-americana, especialmente pelas formulações difundidas por Rui Barbosa. Desenvolveu-se, então, a distinção entre “questões políticas” e “questões judiciais”. As primeiras seriam insuscetíveis de apreciação jurisdicional; as segundas poderiam ser submetidas ao controle judicial sempre que houvesse violação a direitos juridicamente tutelados⁹.

Posteriormente, a Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, responsável pela organização da Justiça Federal, passou a prever a denominada “ação de anulação de ato administrativo”, prevista em seu art. 13¹⁰. Apesar do avanço representado pela criação desse instrumento processual, o modelo ainda se mostrava insuficiente para assegurar proteção efetiva aos administrados, sobretudo diante da ausência de mecanismos de tutela preventiva.

Em razão dessas limitações, ações possessórias e o habeas corpus passaram a desempenhar papel relevante no controle jurisdicional da atuação administrativa. A denominada “doutrina brasileira do habeas corpus”, desenvolvida por Rui Barbosa¹¹, permitiu significativa ampliação da tutela jurisdicional contra ilegalidades praticadas pelo Poder Público.

⁸https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

⁹BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa: o direito do Amazonas ao Acre setentrional*. apud HEINEN, *Curso de Direito Administrativo*, p. 1087.

¹⁰<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-221-20-novembro-1894-540367-publicacaooriginal-40560-pl.html>

¹¹SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. *Manual de Direito Constitucional*, p. 1316.

A reforma constitucional de 1926 restringiu o cabimento do habeas corpus às hipóteses de violação da liberdade de locomoção¹². Em resposta a essa limitação, a Constituição de 1934 introduziu o mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro¹³, conferindo instrumento específico para tutela contra ilegalidades e abusos de poder praticados pela Administração Pública.

Ao longo do século XX, consolidou-se progressivamente um modelo de ampliação da tutela jurisdicional em face da atuação estatal. Nas últimas décadas, esse movimento foi intensificado pela edição de diversos diplomas normativos voltados ao fortalecimento dos mecanismos de controle da Administração Pública, dentre os quais se destacam a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65)¹⁴, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85)¹⁵, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)¹⁶, a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/97)¹⁷ e a Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09)¹⁸.

Mais recentemente, a Lei nº 13.655/2018¹⁹ introduziu relevantes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelecendo novos parâmetros interpretativos para a atuação **administrativa, controladora e jurisdicional**.

Observa-se, assim, que o controle dos atos administrativos no direito brasileiro passou por progressiva ampliação histórica, deslocando-se de uma perspectiva estritamente repressiva para uma lógica cada vez mais preventiva e orientada à concretização dos princípios constitucionais.

Todavia, a evolução histórica do controle jurisdicional não conduziu à eliminação da discricionariedade administrativa. Em nossa visão, a trajetória institucional brasileira

¹²https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon_sn/1920-1929/emendaconstitucional-37426-3-setembro-1926-564078-publicacaooriginal-88097-pl.html

¹³https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

¹⁴https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm

¹⁵https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm

¹⁶https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

¹⁷https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm

¹⁸https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm

¹⁹https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm

demonstra que a **ampliação dos mecanismos de fiscalização da Administração Pública** buscou conter arbitrariedades e ilegalidades, mas não autorizar a **substituição ordinária das escolhas administrativas legítimas pela atuação jurisdicional**.

3. Controle judicial do mérito administrativo na contemporaneidade: fundamentos, parâmetros e limites institucionais

3.1. Mérito administrativo, juridicidade e ampliação contemporânea da sindicabilidade

Antes de avançar na análise contemporânea do tema, mostra-se necessário distinguir controle do mérito administrativo e controle da juridicidade do ato discricionário.

Em sentido clássico, o mérito administrativo corresponde ao espaço de conveniência e oportunidade legitimamente conferido ao administrador pela norma jurídica. Tradicionalmente, compreendia-se que tal esfera seria insuscetível de revisão jurisdicional, sob o fundamento de que a valoração da utilidade pública competiria privativamente à Administração Pública.

É dizer, *“(a) atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher um dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito”*²⁰.

A evolução do constitucionalismo contemporâneo e a centralidade normativa dos princípios constitucionais²¹ alteraram substancialmente esse cenário. Isso não significa, contudo, a completa superação da discricionariedade administrativa. Em rigor técnico, o que se ampliou foi a sindicabilidade da juridicidade do ato discricionário — especialmente quanto à proporcionalidade, razoabilidade, motivação, finalidade e coerência da decisão

²⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – Direito Administrativo.

²¹BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil) disponível em <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17657/material/Neoconstitucionalismo%20L%20R%20Barroso.pdf> consulta em 16 de maio de 2026.

administrativa —, e **não a autorização para substituição judicial das escolhas legitimamente efetuadas pela Administração Pública.**

Em nossa visão, tal distinção revela-se fundamental para **evitar que a expansão contemporânea do controle jurisdicional conduza à indevida transformação do Poder Judiciário em instância revisora ordinária da atividade administrativa.**

A constitucionalização do Direito Administrativo promoveu significativa ampliação do conceito de juridicidade, substituindo a noção estrita de legalidade pela exigência de conformidade do ato administrativo com o conjunto do ordenamento jurídico, especialmente com os princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal²².

Nesse contexto, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade converteram-se em relevantes instrumentos de controle jurisdicional da atividade administrativa. O Poder Judiciário passou a examinar se os meios adotados pelo administrador mostram-se adequados, necessários e proporcionais em relação às finalidades legalmente estabelecidas.

Do mesmo modo, o dever de motivação adquiriu centralidade no controle contemporâneo dos atos administrativos. A motivação passou a representar pressuposto essencial de validade do ato administrativo, permitindo o controle da coerência lógica entre os fundamentos invocados e a solução adotada pela Administração Pública.

Nessa linha, consolidou-se na jurisprudência a denominada teoria dos motivos determinantes, segundo a qual “a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos”²³,

²²https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

²³STJ, AGRAVO REGIMENTAL N.º 670.453-RJ (2004/0105745-9).

Ainda assim, a ampliação da sindicabilidade da juridicidade do ato discricionário não implica autorização irrestrita para substituição judicial da atividade administrativa. O controle jurisdicional permanece condicionado à preservação do espaço constitucionalmente atribuído ao administrador para formulação de escolhas legítimas.

3.2. LINDB, pragmatismo jurídico e racionalidade decisória

A ampliação do espaço argumentativo conferido aos princípios constitucionais e à análise das consequências práticas das decisões gerou crescente preocupação com a segurança jurídica e com a excessiva subjetivação da atividade jurisdicional.

Nesse contexto, a Lei nº 13.655/2018 promoveu relevantes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzindo novos parâmetros de racionalidade decisória aplicáveis às esferas administrativa, controladora e judicial.

O art. 20 da LINDB estabelece que *“não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”*²⁴. O dispositivo positivou importante exigência de pragmatismo jurídico, impondo que a atividade decisória considere os impactos concretos decorrentes da solução adotada. Além disso, o parágrafo único do referido dispositivo exige que a *“motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”*.

As alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 **não instituíram um regime de imunidade decisória em favor da Administração Pública**. Em realidade, buscaram elevar o ônus argumentativo das decisões controladoras, exigindo fundamentação contextualizada, consequencialista e institucionalmente responsável.

²⁴https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm

A ampliação do espaço argumentativo conferido aos princípios constitucionais e à análise das consequências práticas das decisões não autoriza soluções excessivamente voluntaristas ou desvinculadas da estrutura normativa do ordenamento jurídico. A doutrina contemporânea passou, inclusive, **a advertir tanto contra formulações excessivamente abstratas fundadas exclusivamente em princípios quanto contra construções puramente consequencialistas desprovidas de adequada fundamentação jurídica**²⁵.

Em razão disso, a LINDB buscou estabelecer parâmetros mínimos de racionalidade decisória, exigindo que a atuação judicial, administrativa e controladora considere simultaneamente a juridicidade da solução adotada e os impactos concretos decorrentes da decisão.

O art. 22 da norma, em seu parágrafo primeiro, reforça essa lógica ao determinar que sejam consideradas “*as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente*”²⁶. Trata-se de comando normativo que impõe ao julgador análise **contextualizada** da atuação administrativa, levando em consideração restrições orçamentárias, dificuldades operacionais, limitações estruturais e condicionamentos concretos enfrentados pelo gestor público.

Em nossa compreensão, as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 **não reduziram a possibilidade de controle jurisdicional da Administração Pública, mas buscaram racionalizar sua atuação, reforçando exigências de motivação, coerência decisória e consideração das consequências práticas das decisões.**

3.3. Deferência técnica, autocontenção e os limites do controle jurisdicional

O reconhecimento da ampliação contemporânea do controle jurisdicional não implica eliminação da discricionariedade administrativa nem autorização para substituição ordinária da Administração Pública pelo Poder Judiciário.

²⁵HEINEN, *Curso de Direito Administrativo*, p. 1086.

²⁶https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm

O mérito administrativo continua representando espaço constitucionalmente qualificado de conformação administrativa, razão pela qual a intervenção jurisdicional sobre escolhas discricionárias deve ocorrer apenas em hipóteses excepcionais e devidamente fundamentadas.

A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal vem consolidando parâmetros relevantes de autocontenção judicial e deferência técnica em matérias envolvendo escolhas administrativas complexas.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 632.853/CE, submetido ao regime da repercussão geral (Tema 485)²⁷, o Supremo Tribunal Federal assentou a impossibilidade de substituição judicial dos critérios de correção de provas e atribuição de notas em concursos públicos, salvo hipóteses de flagrante ilegalidade ou violação ao edital.

Em igual direção, o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em matéria de políticas públicas de saúde, a necessidade de observância de critérios técnicos, protocolos administrativos e evidências científicas, especialmente em demandas envolvendo fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA ou fora das listas oficiais (Tema 1.234 da Repercussão Geral)²⁸.

Tais precedentes revelam preocupação institucional com a preservação da esfera técnica e administrativa atribuída constitucionalmente ao Poder Executivo.

A deferência institucional não decorre da impossibilidade de controle judicial da Administração Pública, mas do reconhecimento de que determinadas decisões administrativas envolvem avaliações técnicas, planejamento global, critérios

²⁷<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3992645&numeroProcesso=632853&classeProcesso=RE&numeroTema=485> consultado em 16 de maio de 2026.

²⁸<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234> consultado em 16 de maio de 2026.

especializados e escolhas distributivas que frequentemente escapam às limitações cognitivas inerentes à jurisdição tradicional.

Em nossa compreensão, **a deferência técnica decorre também da assimetria epistêmica existente entre Administração e Judiciário em matérias de elevada complexidade regulatória, orçamentária ou técnica.** A Administração Pública dispõe de estruturas técnicas especializadas, planejamento global, informações orçamentárias e capacidade institucional frequentemente indisponíveis ao julgador no exame isolado do caso concreto.

A atuação judicial isolada, especialmente em demandas individuais, frequentemente não dispõe da mesma capacidade institucional existente nos órgãos administrativos para avaliação sistêmica dos impactos decorrentes de determinada decisão.

Nessas hipóteses, a atuação judicial legítima deve limitar-se ao controle da juridicidade da decisão administrativa, especialmente quanto à observância da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação e finalidade pública.

Isso não significa blindagem absoluta da atuação administrativa, tampouco criação de espaços imunes ao controle jurisdicional. Significa apenas reconhecer que a substituição ordinária da decisão administrativa pela preferência subjetiva do julgador compromete a lógica de repartição funcional estabelecida pela Constituição.

Em nossa visão, o controle jurisdicional do mérito administrativo deve pautar-se pelas seguintes premissas fundamentais:

a) impossibilidade de substituição ordinária da escolha administrativa pela preferência subjetiva do julgador;

b) controle voltado predominantemente à contenção de ilegalidades, arbitrariedades e desproporcionalidades manifestas;

c) respeito às escolhas técnicas e alocativas legitimamente efetuadas pela Administração Pública;

d) observância dos limites institucionais decorrentes da separação dos poderes e da capacidade administrativa dos órgãos estatais.

Fora dessas hipóteses excepcionais, a substituição da escolha administrativa pela preferência subjetiva do julgador tende a comprometer a racionalidade administrativa, fragilizar a segurança jurídica e enfraquecer o modelo de repartição funcional desenhado pela Constituição da República.

Conclusão

O exame do controle jurisdicional do mérito administrativo no Estado Constitucional contemporâneo permite identificar significativa transformação na relação entre Administração Pública, Constituição e Poder Judiciário.

A constitucionalização do Direito Administrativo promoveu inequívoca ampliação da sindicabilidade dos atos administrativos, especialmente a partir da consolidação de uma concepção mais ampla de juridicidade. A atuação administrativa passou a submeter-se não apenas à legalidade estrita, mas também aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, motivação, eficiência e finalidade pública.

Nesse contexto, o Poder Judiciário passou a exercer controle mais intenso sobre atos administrativos discricionários, especialmente em hipóteses de desvio de finalidade, manifesta irrazoabilidade, deficiência de motivação ou violação a direitos fundamentais. A tradicional ideia de absoluta insindicabilidade do mérito administrativo mostrou-se incompatível com o modelo de Estado Constitucional inaugurado pela Constituição de 1988.

Todavia, a ampliação da sindicabilidade judicial não autoriza a completa eliminação da discricionariedade administrativa nem legitima a substituição ordinária da Administração Pública pelo Poder Judiciário. Em rigor técnico, o que se ampliou foi o controle da juridicidade do ato discricionário, e não a autorização para revisão irrestrita do mérito administrativo em sentido próprio.

A edição da Lei nº 13.655/2018 reforçou essa compreensão ao introduzir exigências de racionalidade decisória, pragmatismo jurídico, consideração das consequências práticas e respeito às circunstâncias concretas enfrentadas pelo gestor público. A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal igualmente demonstra crescente preocupação institucional com os limites do controle jurisdicional sobre escolhas administrativas técnicas e políticas.

Conclui-se, portanto, que o controle judicial do mérito administrativo, no cenário constitucional contemporâneo, deve caracterizar-se pela excepcionalidade e pela autocontenção institucional. A atuação jurisdicional revela-se legítima quando destinada à correção de ilegalidades, arbitrariedades e desproporcionalidades manifestas, preservando-se, contudo, a esfera constitucionalmente atribuída à Administração Pública para formulação de escolhas técnicas, políticas e administrativas legitimamente discricionárias.

BIBLIOGRAFIA

1. HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo – 5. ed., rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.
2. SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. Manual de Direito Constitucional - 4. ed., rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 21 ed. 2008.