

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIONAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutidos no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO.

JUDICIAL REVIEW OF DISCRETION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN LIGHT OF THE CASE LAW OF THE BRAZILIAN SUPREME FEDERAL COURT AND THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE: LEGALITY AND ADMINISTRATIVE MERIT

Ana Luiza Santana Cardilli ¹

Felipe Nascimento Da Silva ²

Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias ³

Resumo

O presente artigo analisa o controle judicial da discricionariedade administrativa no processo administrativo, à luz das teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, com enfoque nos limites entre legalidade e mérito administrativo. O problema norteador consiste em identificar até que ponto a atuação jurisdicional pode incidir sobre atos administrativos discricionários sem configurar indevida substituição do administrador público pelo Poder Judiciário. O objetivo geral é analisar a extensão e os limites desse controle, a partir dos fundamentos teóricos da discricionariedade, do marco constitucional e infraconstitucional aplicável e dos precedentes dos tribunais superiores. A metodologia adotada é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise de doutrina nacional, legislação pertinente, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.784/1999, e jurisprudência do STF e do STJ. Os resultados demonstram que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade, sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo. Conclui-se que o controle judicial deve atuar como mecanismo de proteção da juridicidade e dos direitos fundamentais, preservando o espaço legítimo de atuação discricionária da Administração Pública e o equilíbrio institucional decorrente do princípio da separação dos poderes.

Palavras-chave: Discricionariedade administrativa, Mérito administrativo, Controle judicial, Legalidade, Separação de poderes

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the judicial review of administrative discretion in administrative proceedings in light of the legal theses established by the Brazilian Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice, focusing on the limits between legality and administrative merit. The research problem consists of identifying to what extent judicial intervention may affect discretionary administrative acts without constituting an undue substitution of the public administrator by the Judiciary. The general objective is to analyze the scope and limits of this review, based on the theoretical foundations of administrative discretion, the applicable constitutional and infraconstitutional framework, and the precedents of the superior courts. A qualitative, bibliographic and documentary methodology was adopted, encompassing the analysis of national legal doctrine, relevant legislation, particularly the Federal Constitution of 1988 and Federal Law No. 9.784/1999, and the case law of the Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice. The results demonstrate that administrative discretion is not absolute, being subject to constitutional legality and judicial review in cases of abuse of power, misuse of purpose, lack of adequate reasoning, or manifest disproportionality, without implying intervention in the legitimate core of administrative merit. It is concluded that judicial review must function as an instrument for the protection of legality and fundamental rights, preserving the legitimate sphere of discretionary action granted to Public Administration and the institutional balance derived from the principle of separation of powers.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative discretion, Administrative merit, Judicial review, Legality, Separation of powers

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o controle judicial da discricionariedade administrativa no processo administrativo, à luz das teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), com enfoque nos limites entre legalidade e mérito administrativo. O estudo delimita-se à análise da possibilidade e da extensão da atuação do Poder Judiciário sobre atos administrativos discricionários, especialmente em contextos decisórios que envolvem sanções, políticas públicas e escolhas administrativas fundadas em critérios de conveniência e oportunidade.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, a atuação administrativa encontra-se submetida não apenas à legalidade estrita, mas a um conjunto mais amplo de princípios constitucionais, como moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e finalidade. A discricionariedade administrativa, tradicionalmente concebida como espaço de liberdade decisória do administrador, tem sido progressivamente tensionada pela ampliação do controle jurisdicional, sobretudo a partir da consolidação de uma concepção material de juridicidade. Essa evolução reflete a necessidade de compatibilizar a autonomia administrativa com a proteção de direitos fundamentais e com a exigência de controle dos atos estatais, especialmente em processos administrativos sancionatórios, nos quais o risco de arbitrariedade é mais acentuado.

Apesar da crescente produção doutrinária sobre o tema e da consolidação de precedentes dos tribunais superiores, a literatura ainda carece de sistematização que articule, de forma integrada, os critérios hermenêuticos capazes de distinguir o controle jurisdicional legítimo da indevida substituição do administrador público pelo Poder Judiciário. Em especial, permanece em aberto a questão de como delimitar, com precisão, o ponto em que o controle de legalidade cede lugar à invasão do mérito administrativo, tendo em conta a progressiva principialização do direito administrativo brasileiro e a oscilação da jurisprudência entre posturas mais restritivas e mais expansivas.

Diante desse cenário, o problema norteador da pesquisa consiste em responder ao seguinte questionamento: quais são os limites do controle judicial sobre a discricionariedade administrativa no processo administrativo, à luz das teses firmadas pelo STF e pelo STJ, especialmente no que se refere à distinção entre legalidade e mérito administrativo?

A relevância do estudo evidencia-se sob três perspectivas. No plano jurídico, justifica-se pela persistência de controvérsias acerca dos limites do controle judicial sobre o mérito administrativo, diante da ampliação do controle de princípios e da consolidação de

entendimentos que admitem a invalidação de atos discricionários por desproporcionalidade ou irrazoabilidade. No plano social, o tema apresenta impacto direto sobre a efetividade das políticas públicas e sobre a proteção dos administrados em processos administrativos sancionatórios, contextos nos quais a ausência de critérios claros de controle pode tanto perpetuar arbitrariedades quanto esvaziar a autonomia administrativa legítima. No plano acadêmico, o estudo contribui para o aprofundamento teórico da distinção entre legalidade e mérito, bem como para a sistematização das teses firmadas pelos tribunais superiores, promovendo maior clareza conceitual e segurança jurídica.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a extensão e os limites do controle judicial sobre atos administrativos discricionários no âmbito do processo administrativo, à luz da jurisprudência do STF e do STJ. Como objetivos específicos, busca-se: a) examinar os fundamentos teóricos da discricionariedade administrativa e do mérito administrativo; b) identificar os parâmetros jurídicos que autorizam o controle judicial desses atos; c) analisar as principais teses jurisprudenciais dos tribunais superiores sobre o tema; e d) delimitar os critérios que distinguem o controle legítimo da indevida incursão no mérito administrativo.

A metodologia adotada consiste em pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem descritiva e analítica, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Serão utilizadas como técnicas a análise de doutrina nacional, a integração da legislação pertinente, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.784/1999, e o exame de jurisprudência dos tribunais superiores, com ênfase em decisões do STF e do STJ.

O artigo estrutura-se em três seções de desenvolvimento. A segunda seção examina os fundamentos teóricos da discricionariedade administrativa, sua natureza jurídica e elementos estruturantes, bem como o princípio da legalidade como vetor limitador da atuação discricionária no processo administrativo. A terceira seção analisa o controle judicial da discricionariedade à luz das teses dos tribunais superiores, percorrendo a evolução jurisprudencial do STF, a contribuição do STJ na consolidação dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e os limites do controle judicial sobre o mérito administrativo. A quarta seção apresenta as conclusões da pesquisa¹.

¹ Este trabalho contou com o apoio de duas ferramentas de inteligência artificial generativas (Chat GPT e Claude, ambos com agentes específicos configurados pelos autores) para fins de aprimoramento textual, na concepção da pesquisa foram utilizados para refinamento do problema de pesquisa, delimitação dos objetivos e adequação dos títulos e da estrutura do artigo, ao final foi utilizado na revisão da escrita e identificação de lacunas no texto. Ressalta-se, contudo, que todas as decisões conceituais, argumentativas e conclusivas permanecem de inteira responsabilidade dos autores, que não utilizaram as ferramentas para elaborar a pesquisa ou criar os textos, bem como realizaram a revisão final e definitiva do texto e do conteúdo final da pesquisa, em conformidade com os princípios éticos de integridade científica e honestidade intelectual, nos termos da Portaria CNPq nº 2.664/2026.

2 A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A compreensão dos limites do controle judicial sobre a discricionariedade administrativa pressupõe, antes de qualquer análise jurisprudencial, a delimitação precisa do que é a discricionariedade, de onde provém e em que condições seu exercício pode ser considerado legítimo. Somente a partir desse perfil conceitual torna-se possível identificar, por contraste, os casos em que a atuação administrativa ultrapassa os limites jurídicos e autoriza a intervenção jurisdicional. Para tanto, esta seção percorre, em sequência, a natureza jurídica da discricionariedade e seus elementos estruturantes, e o princípio da legalidade como vetor limitador da atuação discricionária no processo administrativo.

2.1. A natureza jurídica da discricionariedade administrativa e seus elementos estruturantes

A natureza jurídica da discricionariedade administrativa está diretamente vinculada à ideia de repartição funcional entre os Poderes do Estado. Para o desempenho de suas atribuições, a Administração Pública dispõe de prerrogativas que lhe asseguram posição de supremacia em relação ao particular, sem as quais não seria possível a consecução dos fins públicos. Tais prerrogativas, contudo, não se exercem de forma ilimitada:

Para o desempenho de suas funções no organismo Estatal, a Administração Pública dispõe de poderes que lhe asseguram posição de supremacia sobre o particular e sem os quais ela não conseguiria atingir os seus fins. Mas esses poderes, no Estado de Direito, entre cujos postulados básicos se encontra o princípio da legalidade, são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas (Di Pietro, 2026, p. 474).

Nesse quadro, Di Pietro (2026) distingue duas modalidades de atuação administrativa segundo o grau de vinculação ao ordenamento. No poder vinculado, a norma jurídica estabelece de forma precisa os requisitos e a conduta a ser adotada, não deixando margem para liberdade decisória, de modo que sempre que a autoridade ultrapassa os limites traçados pela lei, "pode o Judiciário invalidar o ato". No poder discricionário, por sua vez, "a lei deixa à Administração Pública a possibilidade de escolher entre duas ou mais opções igualmente válidas perante o Direito; nesse caso, a escolha feita validamente pela Administração tem que ser respeitada pelo Judiciário" (Di Pietro, 2026, p. 486). Isso significa

que o próprio ordenamento admite, em determinadas situações, escolhas entre alternativas legítimas fundadas em critérios de oportunidade e conveniência que não foram previamente definidos pelo legislador, o que constitui o poder discricionário da Administração² (Mazza, 2026).

A doutrina é convergente na definição do instituto. Bandeira de Mello (2014) leciona que a discricionariedade refere-se à margem de liberdade conferida pela lei ao administrador público para escolher entre duas ou mais condutas juridicamente possíveis, sempre com vistas à melhor realização da finalidade estatal. Essa liberdade possui natureza híbrida: é, ao mesmo tempo, poder e dever do administrador, pois decorre de competência normativamente conferida para solucionar situações que não podem ser previstas em detalhe pela lei. A discricionariedade é, sobretudo, instrumento de adequação da norma ao caso concreto, permitindo a adaptação das regras a situações dinâmicas, específicas e imprevisíveis (Meirelles, 2016; Di Pietro, 2026).

Essa liberdade, todavia, não é irrestrita. A discricionariedade está limitada pelos direitos fundamentais e pelos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa previstos no art. 37 da CF/1988, de modo que sua natureza jurídica não se traduz em faculdade genérica, mas em competência juridicamente condicionada, submetida ao controle de legalidade e de juridicidade material. Nesse sentido, o ato discricionário não se confunde com o ato arbitrário: o primeiro é editado com base em critérios de oportunidade e conveniência dentro dos limites legais, ao passo que o ato arbitrário representa abuso de poder por conduta praticada fora desses limites, sendo, portanto, ilegal (Di Pietro, 2026).

A discricionariedade manifesta-se, concretamente, em três hipóteses: a) quando a lei expressamente confere mais de uma alternativa ao administrador; b) quando a norma é omissa, não prevendo todas as situações supervenientes; e c) quando o texto normativo se vale de conceitos vagos ou indeterminados. Nesses casos, não há solução única e previamente definida, caracterizando-se uma "abertura própria das leis" (Bandeira de Mello, 2014, p. 991).

No que concerne aos elementos estruturantes da discricionariedade, a doutrina clássica, especialmente Bandeira de Mello (2014) e Di Pietro (2026), identifica cinco

²A Administração Pública, segundo Betti (2024), possui, como definição objetiva, a atividade desenvolvida pelo Estado para o alcance do interesse coletivo e, como aspecto subjetivo, o conjunto de pessoas jurídicas e órgãos incumbidos de exercer a função administrativa estatal (agente praticante). Para cumprir sua função, a Administração se vale de atos jurídicos, que, para esse fim, são denominados atos administrativos. Nesse sentido, o ato administrativo, sob um viés metodológico, é compreendido 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, 2026, p. 450). Por fim, como ensinam Da Cunha e Ferreira (2024), os atos administrativos só existem na ordem jurídica constitucional para subsidiar os interesses da coletividade.

elementos que a materializam e permitem seu controle jurisdicional. O primeiro é o motivo, entendido como o pressuposto de fato e de direito que enseja a prática do ato. Bandeira de Mello (2014, p. 1006) é preciso ao enunciar que "se inexistir o motivo, ou se dele o administrador extraiu consequências incompatíveis com o princípio de Direito aplicado, o ato será nulo por violação de legalidade", o que significa que tanto o erro de direito quanto o erro de fato autorizam a anulação jurisdicional.

Nos atos discricionários, a motivação é essencial: ainda que a lei não estabeleça previamente a conduta, a Administração deve justificar a escolha realizada, pois a ausência de motivação ou a presença de motivação inidônea pode caracterizar abuso de poder e tornar o ato passível de controle jurisdicional (Perez, 2019; Pelisser, 2017; Mezzomo, 2015).

O segundo elemento é a finalidade, compreendida como o fim público a que se destina a norma e o ato administrativo. A discricionariedade deve sempre ser exercida com vistas à realização desse fim, e não de outro. O desvio de finalidade constitui vício clássico da discricionariedade abusiva, ocorrendo quando o ato é praticado com objetivo diverso do previsto em lei, funcionando a finalidade como limite interno que impede o administrador de atuar movido por interesses pessoais (Bandeira de Mello, 2014; Di Pietro, 2026).

O terceiro elemento é a competência. A discricionariedade somente pode ser exercida pelo órgão ou agente investido de competência legal para tanto, pois constitui poder juridicamente atribuído e não prerrogativa genérica da Administração. O exercício por agente incompetente, ainda que a decisão se mostre aparentemente razoável, acarreta a nulidade do ato (Bandeira de Mello, 2014).

O quarto e o quinto elementos são o objeto e a forma. O objeto corresponde ao conteúdo material do ato, isto é, à providência concreta adotada pela Administração, como a imposição de sanção, a concessão de licença ou a fixação de critérios de promoção. A forma refere-se ao modo de exteriorização do ato, compreendendo a forma escrita, a observância de requisitos procedimentais e a publicidade, conforme disciplinado pela Lei 9.784/1999 (Di Pietro, 2026). Quando a discricionariedade é exercida no âmbito de um processo administrativo, a forma assume especial relevância: a inobservância de garantias como o contraditório, a ampla defesa, a publicidade ou a motivação adequada pode acarretar a invalidação do ato, ainda que o conteúdo escolhido se apresente como razoável (Pelisser, 2017; Mezzomo, 2015).

Para fins de controle judicial, esses cinco elementos estruturantes funcionam como parâmetros de aferição da legalidade do ato administrativo. O controle jurisdicional não se destina à escolha da melhor alternativa, mas à verificação de que a Administração observou os

limites jurídicos da competência, finalidade, motivação, razoabilidade e forma, sem adentrar o núcleo do mérito administrativo. É precisamente a partir desses parâmetros que a subseção seguinte examina o princípio da legalidade como vetor específico de contenção e de controle da atuação discricionária³.

2.2. O princípio da legalidade como vetor limitador da atuação discricionária no processo administrativo

O princípio da legalidade encontra-se expressamente previsto no art. 37, caput da Constituição Federal de 1988. Na hermenêutica contemporânea de Di Pietro (2026), Betti (2024) e Mazza (2026), tal princípio é compreendido em sentido ampliado, como juridicidade, de modo que a atuação administrativa deve conformar-se não apenas à lei em sentido estrito, mas também aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais. Nesse contexto, a legalidade não afasta a discricionariedade administrativa, mas a submete ao ordenamento jurídico em sentido amplo, condicionando seus limites e autorizando o controle jurisdicional quando esses limites são ultrapassados.

Nessa linha, Di Pietro (2026) sustenta que o Poder Judiciário pode exercer controle sobre a legalidade e a razoabilidade dos atos discricionários. Tal entendimento está em consonância com a doutrina de Bandeira de Mello (2014), segundo a qual o controle jurisdicional incide de forma negativa, sendo legítima a intervenção judicial quando constatada desrazoabilidade manifesta nas decisões administrativas, ainda que inseridas no âmbito do mérito.

Insuper, Mazza (2026) demonstra que a legalidade, concebida como juridicidade, autoriza o controle jurisdicional de atos discricionários quando presentes vícios de forma, finalidade, competência ou desproporcionalidade, sem que isso implique substituição do administrador pelo juiz. Sua tese central reside na harmonização entre legalidade, razoabilidade e o princípio da separação dos poderes, o que representa precisamente o equilíbrio que o controle jurisdicional deve perseguir.

³A professora Di Pietro (2026, p. 483) ensina, sabiamente, que o mérito do ato administrativo diz respeito à oportunidade e à conveniência diante do interesse público a ser atingido, existindo apenas nos atos discricionários. Trata-se de aspecto do ato administrativo cuja apreciação é reservada à competência da Administração Pública. Relaciona-se com a intimidade do ato administrativo, concernente ao seu valor intrínseco e à sua valorização sob critérios comparativos. Sob ângulo do merecimento, não se afirma que o ato é legal ou ilegal, mas sim se é ou não o que deveria ser, se é bom ou mau, ou ainda se é o melhor ou pior que o outro. A autora conclui, por fim, que “sempre se relacionou o mérito com a discricionariedade administrativa, pois aquele só existe onde está presente”.

Essa construção doutrinária encontra respaldo direto no texto constitucional. O art. 37, caput da CF/1988 submete a Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, enquanto o art. 5º, XXXV dispõe que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (Brasil, 1988). Essas disposições limitam a ideia de imunidade do mérito administrativo, ao afirmarem que não há lesão a direito que escape ao controle jurisdicional, inclusive quando decorrente de atos discricionários. No mesmo sentido, o art. 5º, LV da CF/1988 assegura, nos âmbitos judicial e administrativo, o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes, reforçando a exigência de controle e legitimidade dos atos praticados pela Administração.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 9.784/1999 estabelece, em seus arts. 2º e 50, caput e §1º, os requisitos de validade dos atos administrativos, como competência, finalidade, forma, motivo e objeto, além de impor o dever de motivação, que se apresenta como verdadeiro ponto de ancoragem para o controle jurisdicional dos atos discricionários (Brasil, 1999; Di Pietro, 2026). A motivação, exigida expressamente pela lei, conecta-se diretamente aos elementos estruturantes examinados na subseção anterior: um ato discricionário motivado de forma inidônea, genérica ou contraditória com os fatos apresentados viola simultaneamente o princípio da legalidade e o requisito legal de motivação, tornando-se passível de controle judicial.

A jurisprudência reconhece que o controle jurisdicional não autoriza, em regra, a substituição da escolha administrativa entre alternativas juridicamente possíveis, limitando-se à verificação da legalidade do ato. A Súmula 665 do STJ é expressa nesse sentido:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada (Brasil, 2023).

Assim o STJ estabelecer que o controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada (Brasil, 2023). Esse entendimento é reforçado por Bandeira de Mello (2014, p. 983), para quem um ato gravoso,

provenha de quem provier, pode ser submetido ao órgão julgante a fim de que este afirme sua legitimidade e o invalide se configurada ofensa a um direito.

O conjunto dos fundamentos examinados nesta seção evidencia que a discricionariedade administrativa não opera em zona de imunidade, mas dentro de uma moldura jurídica que condiciona seu exercício e autoriza o controle quando essa moldura é transgredida. Os elementos estruturantes do ato discricionário, especialmente motivo, finalidade e forma, funcionam como parâmetros objetivos de aferição da legalidade, sem que o controle judicial precise adentrar o núcleo do mérito administrativo.

3 O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ

A seção anterior demonstrou que a discricionariedade administrativa opera dentro de uma moldura jurídica que condiciona seu exercício e autoriza o controle jurisdicional quando essa moldura é transgredida. A partir desse referencial, esta seção examina como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça construíram, em sua prática decisória, os critérios concretos de controle da discricionariedade administrativa, delimitando os limites entre legalidade e mérito.

A evolução desse processo evidencia a transição de uma postura que respeitava a imunidade do mérito administrativo para uma abordagem na qual o controle de legalidade passa a atuar como vetor da juridicidade material (Bandeira de Mello, 2014), movimento que, ao ampliar o espaço de intervenção jurisdicional, coloca em tensão permanente o princípio da separação de poderes e a garantia dos direitos fundamentais. Para tanto, esta seção percorre, em sequência, a evolução jurisprudencial do STF sobre o controle da discricionariedade; a contribuição do STJ na consolidação dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade; e os limites do controle judicial sobre o mérito administrativo diante dos riscos de ativismo judicial.

3.1. A evolução jurisprudencial do STF sobre o controle da discricionariedade administrativa

A compreensão da jurisprudência do STF sobre o controle da discricionariedade exige que se percorra, em ordem cronológica, as três fases teóricas que estruturam essa evolução. Cada fase ampliou progressivamente o espaço de intervenção jurisdicional sobre o

ato administrativo, sem, contudo, eliminar o núcleo do mérito administrativo como espaço reservado à Administração.

A primeira fase corresponde ao controle quanto aos aspectos vinculados do ato. Lauro Ishikawa e Frota Júnior (2019, p. 520) descrevem que essa fase inaugura o desenvolvimento das teorias tendentes ao controle dos atos administrativos discricionários, identificando, dentre os elementos do ato, aqueles plenamente sindicáveis pelo Poder Judiciário. Como os autores explicam, a discricionariedade reside no objeto ou no motivo, de modo que vícios relativos ao sujeito, à forma e à finalidade são passíveis de exame sem que isso implique incursão no mérito: "o controle quanto a aspectos vinculados dos atos discricionários diz respeito, em regra, à respectiva forma, mais precisamente à necessidade de motivação, e à competência [...]" (Ishikawa; Frota Júnior, 2019, p. 521).

A segunda fase, identificada por Binenbojm (2014), admite o controle judicial a partir de parâmetros implícitos da lei, avançando sobre o mérito administrativo em certa medida. Nessa categoria inserem-se o desvio de poder⁴ e a teoria dos motivos determinantes⁵. Por essa teoria, uma vez que o ato discricionário deve ser motivado, sua validade fica condicionada à existência e à pertinência dos motivos indicados pela autoridade administrativa. A jurisprudência do STJ consolidou esse entendimento ao estabelecer que os motivos que determinam a vontade do agente público integram a validade do ato (Brasil, RMS 13.617/MG, 2002).

A terceira fase representa o avanço mais significativo: a teoria da vinculação direta dos atos administrativos aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais, compreendida como "a mais articulada e importante resposta à demanda por maior controle judicial sobre as margens de apreciação e escolha da Administração Pública" (Binenbojm, 2014, p. 219). Com a principalização do direito brasileiro, a margem de vinculação dos atos discricionários à juridicidade se ampliou consideravelmente, de modo que o mérito administrativo, "núcleo do ato, antes intocável, passa a sofrer a incidência direta dos princípios constitucionais" (Binenbojm, 2014, p. 221), o que levou à construção de teorias que

⁴Como ensina Di Pietro (2026), o desvio de poder, também denominado desvio de finalidade, ocorre quando o agente público pratica um ato administrativo aparentemente legal, mas com finalidade diversa daquela prevista em lei ou exigida pelo interesse público. Em outras palavras, a autoridade competente para a prática do ato utiliza a prerrogativa administrativa para alcançar objetivo pessoal, político, persecutório ou estranho ao interesse público.

⁵Alexandre Mazza (2026), pontua que a teoria dos motivos determinantes estabelece que a validade do ato administrativo fica vinculada aos motivos indicados pela Administração para sua prática. Assim, quando o agente público explicita os fundamentos de fato e de direito que justificam o ato, esses motivos passam a integrar sua validade. Se os motivos forem inexistentes, falsos ou inadequados, o ato será invalidado, ainda que a lei não exigisse motivação.

sustentam, inclusive, a ideia de redução da discricionariedade a zero (Ishikawa; Frota Júnior, 2019).

Essa evolução teórica encontra expressão concreta em três precedentes paradigmáticos do STF. O primeiro é o RE 898.450, sob regime de repercussão geral, relatado pelo Ministro Luiz Fux, no qual o Plenário da Corte, à luz dos princípios da igualdade, da dignidade da pessoa humana, da liberdade de expressão, da proporcionalidade e do livre acesso aos cargos públicos, entendeu que não se pode impedir o provimento de cargo público por pessoa com tatuagem. A ementa do julgado consigna que o "Estado de Direito Republicano e democrático impõe à Administração Pública que exerça sua discricionariedade entrincheirada [...] sobretudo pelos direitos fundamentais, em um ambiente de perene diálogo com a sociedade" (Brasil, 2017), enunciando com clareza que a vinculação direta aos princípios constitucionais condiciona o exercício da competência discricionária.

O segundo precedente é o RE 598.099, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, no qual o Plenário reconheceu o direito subjetivo à nomeação dos candidatos aprovados dentro das vagas previstas em edital, com base nos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção à confiança. Com esse julgamento, ficou superada a concepção de que os aprovados possuem mera expectativa de direito sujeita ao critério de oportunidade e conveniência da Administração, solução construída a partir da vinculação direta aos princípios constitucionais (Brasil, 2011). Os dois casos evidenciam que a principalização, constatada por Binenbojm (2014, p. 224), "acabou por aumentar a margem de vinculação dos atos discricionários à juridicidade", estreitando progressivamente o espaço imune ao controle jurisdicional.

O terceiro precedente é o RE 592.581, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que trata da intervenção judicial em políticas públicas diante da precariedade das condições a que estavam submetidos os detentos do Albergue Estadual de Uruguaiana. Diante da omissão estatal e da violação de direitos fundamentais, o STF ampliou seu controle sobre escolhas administrativas situadas na zona típica da discricionariedade e fixou a seguinte tese de repercussão geral:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, **não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem separação dos poderes** (Brasil, 2015, grifou-se).

A tese firmada ilustra o ponto mais avançado da intervenção jurisdicional sobre escolhas administrativas: quando a omissão estatal atinge o núcleo inderrogável de direitos

fundamentais, nem o argumento da reserva do possível nem o da separação de poderes pode ser oposto ao controle judicial.

No mesmo sentido, o MS 24.631 do STF, relatado pelo Ministro Joaquim Barbosa, tratou da responsabilidade de procurador autárquico por emitir parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. O Tribunal decidiu que a aprovação do parecer pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, não cabendo a responsabilização do advogado público pelo conteúdo do parecer salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro. O precedente reafirma que mesmo em atos de natureza disciplinar o STF admite o controle jurisdicional quando verificadas ilegalidade e desproporcionalidade, estabelecendo que sanções discricionárias devem respeitar a proporcionalidade como limite interno intransponível.

O Judiciário, contudo, não pode substituir o mérito administrativo, ainda que frequentemente se aproxime dele ao aplicar princípios. Como apontado por Afonso Queiró (1946, p. 64), "o controle do *détournement de pouvoir*⁶ implica, as mais das vezes, para o juiz o exercício de um poder discricionário", o que evidencia que a linha entre controle de legalidade e substituição do mérito é tênue e exige permanente vigilância. Por isso, Ishikawa e Frota Júnior (2019) sustentam que é cada vez mais recomendável que os tribunais atuem exercitando a autocontenção (*judicial self-restraint*).

Essa tensão entre expansão do controle e necessidade de autocontenção revela que a evolução jurisprudencial não é linear: como observa Betti (2024), o tema está sujeito a uma evolução cíclica, com sobreposição de teorias ora no sentido de ampliar a sindicabilidade jurisdicional, ora buscando assegurar espaço de livre apreciação para a autoridade administrativa. O critério que parece mais consolidado é o de que, quanto maior o grau de restrição a direitos fundamentais, mais intenso deve ser o controle judicial, em prol da garantia da Constituição, do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana.

É a partir dessas balizas construídas pelo STF que o STJ desenvolveu critérios específicos de controle fundados nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, cuja consolidação jurisprudencial é examinada na subseção seguinte.

3.2. A contribuição do STJ na consolidação de critérios de controle da razoabilidade e proporcionalidade

O princípio da razoabilidade exige que a Administração Pública, ao exercer competência discricionária, pautar sua atuação por critérios compatíveis com a lógica e a

⁶ Expressão que pode ser traduzida como “Desvio de Poder”.

racionalidade, não se admitindo comportamentos desprovidos de coerência, irrazoáveis ou alheios às circunstâncias que seriam consideradas por qualquer indivíduo dotado de prudência e discernimento (Araújo, 2024). Para Carvalho Filho (2024, p. 35):

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade (Carvalho Filho, 2024, p. 35).

O princípio da razoabilidade encontra fundamento nos mesmos dispositivos normativos que consagram a legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da CF), a finalidade (art. 5º, LXIX, da CF) e o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), o que autoriza os administrados a questionarem judicialmente atos administrativos desarrazoados que ocasionem lesão a direitos individuais.

A proporcionalidade, por sua vez, impõe que as competências administrativas somente sejam exercidas na medida exata e na intensidade estritamente necessárias ao atendimento da finalidade pública, de modo que atos que ultrapassem esses limites mostram-se inválidos e sujeitos à invalidação pelo Poder Judiciário no exercício do controle de legalidade (Araújo, 2024).

Ambos os princípios encontram previsão expressa no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, cujo parágrafo único os operacionaliza ao estabelecer, entre os critérios orientadores da atuação administrativa, a "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público" (Brasil, 1999, art. 2º, parágrafo único, VI).

A partir desse quadro normativo, o STJ consolidou o entendimento de que o controle jurisdicional dos atos discricionários à luz da razoabilidade e da proporcionalidade não configura interferência indevida no mérito administrativo, mas representa mecanismo de verificação da legalidade da atuação estatal (Araújo, 2024). Esse entendimento foi precisamente enfrentado no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 16.526, de relatoria do Ministro Celso Limongi, em 02 de fevereiro de 2010, cuja ementa dispõe:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. FISCAL DO TESOUREIRO. LANÇAMENTO DE ICMS A MENOR. DIFERENÇA DE R\$ 150,00 (CENTO E CINQUENTA REAIS). PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO DESPROPORCIONAL E DESARRAZOADA. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA PROVIDO. **1. É sabido que em tema de controle judicial dos atos administrativos, a razoabilidade, assim como a**

proporcionalidade, fundadas no devido processo legal, decorrem da legalidade, por isso que podem e devem ser analisadas pelo Poder Judiciário, quando provocado a fazê-lo. 2. A pena de demissão deve ser revista pelo Poder Judiciário, quando desarrazoada e desproporcional ao fato apurado no PAD, o que ocorreu nos presentes autos. Precedentes do STJ. 3. Recurso ordinário em mandado de segurança provido. (RMS n. 16.536/PE, relator Ministro Celso Limongi (Desembargador Convocado do TJ/SP, Sexta Turma, julgado em 2/2/2010, DJe de 22/2/2010, grifou-se) (Brasil, 2010).

O caso teve origem em mandado de segurança impetrado contra ato do Estado de Pernambuco que determinou a demissão de Auditor Fiscal do Tesouro Estadual sob a alegação de reiterados erros dolosos em lançamentos tributários. Todavia, a diferença apurada correspondia a apenas R\$ 150,00, inexistindo registros funcionais que desabonassem a conduta do servidor. O Tribunal de Justiça de Pernambuco denegou a segurança, mas o STJ reformou a decisão e deu provimento ao recurso.

Em seu voto, o Ministro Celso Limongi assentou que a análise da razoabilidade e da proporcionalidade não implica exame da conveniência e oportunidade da Administração, mas controle de legalidade da atuação estatal:

É sabido que em tema de controle judicial dos atos administrativos, a razoabilidade e a proporcionalidade decorrentes da legalidade podem e devem ser analisadas pelo Poder Judiciário, quando provocado a fazê-lo. [...] **Vale dizer, analisar a razoabilidade do ato administrativo, bem como a proporcionalidade não é analisar a conveniência e oportunidade da Administração. É, em termos efetivos, garantir a própria legalidade da decisão.** [...] (Brasil, 2010, p. 5-9, grifou-se).

Com base nesse entendimento, o Ministro Relator concluiu que a penalidade de demissão era manifestamente desproporcional, sobretudo em razão da reduzida expressão econômica do prejuízo e da inexistência de antecedentes funcionais negativos, evidenciando que o controle jurisdicional da razoabilidade e da proporcionalidade opera como instrumento de contenção de arbitrariedades sem invadir o mérito administrativo.

Idêntica compreensão foi adotada no Recurso Especial nº 1.762.260, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, julgado em 27 de novembro de 2018, que tratava igualmente da revisão judicial de ato administrativo sancionador aplicado a servidor público:

Quanto à alegação de violação de separação dos poderes, a jurisprudência do STJ entende que o Poder Judiciário no exercício do controle jurisdicional dos atos administrativos, além de aferir a legalidade dos aspectos formais do procedimento, pode anular ou reformar sanções aplicáveis à conduta do servidor quando contrárias aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (Brasil, 2018, p. 6).

Esse entendimento foi reafirmado de forma mais recente nos Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.109.076, relatado pelo

Ministro Afrânio Vilela e julgado em 14 de maio de 2024, consolidando a posição da Corte Superior em relação ao tema:

A discricionariedade administrativa não impede o controle judicial de seus atos, notadamente se restritivos aos direitos dos administrados, cabendo ao Poder Judiciário reapreciá-los à luz da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.” (EDcl no AgInt no AREsp n. 2.109.076/MG, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 14/5/2024, DJe de 20/5/2024) (Brasil, 2024)

Os três precedentes analisados, percorrendo um arco de quatorze anos entre o RMS 16.526/PE (2010) e o AREsp 2.109.076/MG (2024), revelam uma linha jurisprudencial consistente: a discricionariedade administrativa não é absoluta e encontra limites nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da legalidade. O controle jurisdicional exercido com base nesses princípios não configura interferência indevida no mérito administrativo, mas verificação da conformidade do ato com o ordenamento jurídico, distinção que o STJ reafirmou em contextos fáticos distintos, do servidor demitido por diferença de R\$ 150,00 à cláusula geral do AREsp 2.109.076/MG.

Esse posicionamento converge com a jurisprudência do STF examinada na subseção anterior e decorre da necessidade de proteger direitos individuais e submeter a atuação administrativa aos parâmetros do Estado Democrático de Direito. Essa convergência, porém, não elimina a tensão entre o controle jurisdicional legítimo e o risco de sua expansão indevida sobre o núcleo do mérito administrativo, tensão que a subseção seguinte examina a partir dos limites que o ordenamento e a doutrina impõem à atuação judicial.

3.3. Limites do Controle Judicial sobre o Mérito Administrativo: entre a garantia da legalidade e os riscos de ativismo judicial.

A distinção entre ato vinculado e ato discricionário, estabelecida na seção anterior, é o ponto de partida para delimitar até que ponto o Poder Judiciário pode adentrar a análise do ato administrativo. Conforme leciona Marrara (2024, p. 214), quando a lei autorizar o agente a optar por um dentre dois ou mais comportamentos válidos perante o direito, existirá discricionariedade ou poder discricionário. Nesse quadro, Betti (2024, p. 220) esclarece a relação entre os elementos do ato administrativo e a discricionariedade:

O objeto de um ato administrativo pode ser classificado como vinculado ou discricionário, assim como o motivo. Quando a lei estabelece exatamente o conteúdo do ato, ele é considerado vinculado. Por outro lado, é possível que a lei não defina precisamente o objeto, concedendo uma margem de escolha ao agente encarregado da sua aplicação.

Essa delimitação determina diretamente a extensão do controle judicial. Os atos vinculados submetem-se integralmente ao controle de legalidade. Os atos discricionários, por sua vez, sujeitam-se tanto ao controle de legalidade quanto à análise dos limites jurídicos da discricionariedade, conforme preceitua Di Pietro (2026, p. 487):

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. Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.

A doutrina desenvolve, nesse contexto, duas teorias que ampliam o controle sem invadir o mérito: a teoria do desvio de poder, que ocorre quando a autoridade usa do poder discricionário para atingir fim diferente daquele que a lei fixou, autorizando a anulação judicial do ato, e a teoria dos motivos determinantes, segundo a qual o ato administrativo somente será válido se os motivos forem verdadeiros (Di Pietro, 2026, p. 488). Desse modo, quando o Poder Judiciário decreta a nulidade de ato em razão de desvio de poder, inexistência de motivos determinantes, irrazoabilidade, desproporcionalidade ou violação de princípios como a moralidade, não se está diante de controle de mérito administrativo, mas de controle dos limites legais da discricionariedade, hipótese em que a atuação jurisdicional opera como instrumento de garantia da legalidade.

Contudo, a ampliação progressiva desse controle suscita discussões sobre os riscos de ativismo judicial e o comprometimento da separação de poderes, princípio fundamental do Estado Democrático de Direito previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988, que concebe os Poderes da União como independentes e harmônicos entre si (Brasil, 1988), com fundamento na clássica divisão das funções estatais segundo a qual "existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil" (Montesquieu, 2000, p. 107). Quando o Poder Judiciário interfere na análise do mérito administrativo, além de tensionar essa divisão funcional, aproxima-se do ativismo judicial, cuja ideia, segundo Barroso (2010, p. 324), "está associada a uma participação mais ampla e intensa do judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com mais interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes". Embora o Poder Judiciário não possa se esquivar da apreciação jurisdicional, em observância ao princípio da inafastabilidade previsto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a invalidação reiterada de decisões

administrativas pode esvaziar a discricionariedade legítima conferida ao administrador público, tornando necessária a adoção de mecanismos de autocontenção judicial.

Nesse sentido, Barroso (2010, p. 326) distingue metodologicamente as duas posturas:

A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem contudo invadir o campo da criação livre do Direito. A autocontenção, por sua vez, restringe o espaço de incidência da Constituição em favor do legislador ordinário.

Para que subsista o equilíbrio entre os poderes, estes devem exercer suas funções típicas e desempenhar controle mútuo, conforme preceitua o sistema *Checks and Balances*, estruturado para assegurar a harmonia institucional e concretizar o enunciado de Montesquieu (2000, p. 107) de que "para que não se possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas, o poder limite o poder". O próprio STJ consolidou entendimento nessa direção ao estabelecer que:

O controle judicial no processo administrativo disciplinar - PAD **restringe-se ao exame de regularidade do procedimento e da legalidade do ato**, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, **não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo** (Brasil, 2020, p. 1, grifou-se).

A atuação parcimoniosa do Poder Judiciário, por meio da autocontenção, quando a decisão administrativa estiver amparada em critérios legais e razoáveis, assegura o exercício adequado da função jurisdicional sem comprometer a discricionariedade legítima da Administração Pública. O conjunto dos elementos examinados nesta seção, a evolução jurisprudencial do STF, a consolidação dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade pelo STJ e os limites impostos pela separação de poderes, revela que o controle judicial da discricionariedade não é fenômeno de intensidade uniforme, graduado conforme a natureza do ato, o grau de restrição a direitos fundamentais e a presença de vícios que comprometam a legalidade da decisão administrativa.

4 CONCLUSÃO

A partir dos fundamentos teóricos, do marco constitucional e infraconstitucional e dos precedentes dos tribunais superiores examinados, é possível responder de forma direta ao problema norteador da pesquisa: o controle judicial da discricionariedade administrativa é legítimo quando permanece adstrito à verificação da conformidade do ato com os parâmetros jurídicos da competência, finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, sem

substituir o juízo administrativo por convicções próprias do julgador sobre conveniência e oportunidade.

A pesquisa demonstrou que a discricionariedade administrativa constitui instrumento jurídico indispensável à concretização do interesse público, mas não opera em zona de imunidade: está submetida aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e devido processo legal, e sua liberdade decisória encontra limite nos elementos estruturantes do ato administrativo, especialmente motivo, finalidade e forma.

A evolução doutrinária e jurisprudencial consolidou essa perspectiva, ampliando progressivamente o controle jurisdicional a partir da ideia de juridicidade administrativa e da vinculação direta dos atos discricionários aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais. O STF e o STJ passaram a admitir a intervenção judicial sempre que verificados manifesta ilegalidade, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada, violação a direitos fundamentais ou desproporcionalidade manifesta, sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

A análise dos precedentes permitiu identificar, ainda, a tensão estrutural entre a ampliação do controle jurisdicional e o risco de ativismo judicial. Quando o Poder Judiciário ultrapassa os limites da legalidade para substituir critérios administrativos legítimos por juízos próprios de conveniência e oportunidade, compromete a separação de poderes e esvazia a discricionariedade conferida ao administrador. A preservação do equilíbrio entre controle judicial e autonomia administrativa exige, portanto, postura de autocontenção institucional, mediada pelos parâmetros objetivos que a doutrina e a jurisprudência consolidaram ao longo das três fases evolutivas examinadas.

O controle judicial da discricionariedade administrativa é, ao mesmo tempo, condição de legitimidade do Estado Democrático de Direito e vetor de risco para a autonomia da Administração Pública. Preservá-lo como instrumento de garantia da juridicidade, sem convertê-lo em mecanismo de substituição do administrador pelo juiz, exige não apenas parâmetros hermenêuticos precisos, mas a disposição institucional do Poder Judiciário em respeitá-los. É nessa tensão permanente entre controle e autonomia, entre legalidade e mérito, que reside o desafio central do direito administrativo contemporâneo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francisca Raili dos Santos. **O controle judicial dos atos administrativos discricionários à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça**. 2024. 100 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) — Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo. Direitos fundamentais, democrática e constitucionalização, **Renovar**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei 9.784 de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 01 abril. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.109.076**. Relator: Ministro Afrânio Vilela. Julgado em 14 de maio de 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3EEDcl+no+AgInt+no+AGRAVO+EM+RECURSO+ESPECIAL+2109076%3C%2Fb%3E&b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=-a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&livre=EDcl+no+AgInt+no+AGRAVO+EM+RECURSO+ESPECIAL+2109076>. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça (Stj). **Jurisprudência em teses**: processo administrativo disciplinar. Brasília, DF: STJ, 2020. Jurisprudência em Teses n. 154.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.762.260**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=REsp+1.762.260&O=JT>. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança nº 16.526/PE**. Relator Min. Celso Limongi. 22 fev. 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=940077&tipo=0&nreg=200301027073&dt=20100222&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 13.617/MG**. Relator Min. Laurita Vaz. 12 mar. 2002. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200101015630&dt_publicacao=22/04/2002. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 665**. Disponível em: [STJ - Súmulas do STJ](#). Acesso em: 01 abril 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.631/STF**. Relator Min. Joaquim Barbosa. 13 fev. 2008. Disponível em: Supremo Tribunal Federal. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 592.581**. Relator Min. Ricardo Lewandowski. 13 ago. 2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12977132>. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 598.099**. Relator Min. Gilmar Mendes. 10 ago. 2011c. Disponível em: RE592581. Acesso em 19 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 898.450**. Relator Min. Luiz Fux. 30 mai. 2017. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12977132>. Acesso em 19 mar. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 39. ed., rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2026.

ISHIKAWA, Lauro; FROTA JÚNIOR, Clóvis Smith. A Evolução Do Controle Jurisdicional Da Discricionariedade Administrativa E Seus Reflexos Jurisprudenciais. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 02, n. 55, p. 516–542, 2019.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo**: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024. v. 1. E-book.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEZZOMO, Renato Ismael Ferreira. O controle judicial do mérito dos atos administrativos discricionários. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4540, 6 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33660>. Acesso em: 01 mai. 2026.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. 2. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Paidéia).

PELISSER, Fernanda Caroline. O Controle Judicial Da Discricionariedade Administrativa No Estado Democrático De Direito* The Judicial Review Of Administrative Discretion In The Light Of The Democratic Rule Of Law. **Revista CEJ**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_ser_vicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.73.01.pdf>.

PEREZ, Marcos Augusto. **O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas**. 2018. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A teoria do “desvio de poder” em direito administrativo. **Revista de direito administrativo**, v. 6, p. 41-78, 1946.

DA CUNHA, Alan Vargas; FERREIRA, Marcelo Benetele. O Controle Jurisdicional sobre o ato administrativo discricionário: análise de caso. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**., São Paulo, p. 1110–1123, 2024.