

O CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE AS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FERNANDA PATRICIA VIEIRA SILVA

Capitã da PMMG, graduada em Ciências Militares pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, especialista em Segurança Pública Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Resumo: O presente trabalho aborda a extensão do controle exercido pelo Poder Judiciário sobre as decisões administrativas, notadamente dos atos de natureza discricionária, utilizando-se como parâmetro os limites da atuação administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados. Funda-se na principiologia constitucional do direito aplicada à legalidade das decisões administrativas.

Palavras-chave: controle judiciário e discricionariedade administrativa.

1 INTRODUÇÃO

Desde a organização do homem em sociedades, e a partir dessas, a adoção de um modelo abstrato de ordenação do convívio social, na figura do Estado, passou a determinar as direções da vida cotidiana, por meio de manifestações políticas definidoras de políticas públicas¹, tendo como ideário o “bem comum”².

¹ Políticas públicas “[...] são metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger.” (DI PIETRO, 2015, p. 899).

² Bem comum “segundo São Tomás de Aquino, o bem comum compreende a soma de cada bem individual com o bem coletivo”. (SILVA, 2014, p. 202).

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

A República Federativa do Brasil adotou o regime democrático de governo, dentro do modelo de Estado de Direito, atribuindo ao povo a titularidade de todo o “Poder” para realização do bem comum, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), corolário da manifestação pré-jurídica e soberana do Poder Constituinte Originário.

Instrumentaliza-se a democracia através do sistema representativo de governo, estruturado o Estado sob o modelo tripartido de poderes independentes, corolário do ideário francês destinado a coibir a centralidade de decisões.

Desenhado o modelo de Estado, organizado segundo a participação popular, erigiu-se à categoria “de Direito” a todas as suas manifestações. Nesse diapasão, ainda que representante do interesse público³, não se coloca o Estado ao lado, tampouco acima do Direito, mas subordinado a ele. Respeitado o regime jurídico público que garante primazia das manifestações dos entes representantes do povo, sobre os interesses privados, exatamente pela natureza dos valores que representa, não se admite, ainda assim, que tais representantes comportem-se como se estivessem acima da lei.

No atual contexto de Estado de Direito muito se discute sobre a legitimidade do controle do Poder Judiciário sobre os atos administrativos discricionários, mormente no aspecto do “mérito do ato”, sob o argumento de não interferência e respeito à independência das manifestações dos representantes dos Poderes legalmente constituídos, objetivando compreender

³ Interesse público “Ao contrário do particular, é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva”. (SILVA, 2014, p. 768).

a extensão e profundidade da análise que deve recair sobre os atos administrativos discricionários, buscando-se aferir o atendimento, através deles, do comando normativo revestido pela lei. Não se trata apenas de sobrepor o conteúdo do ato ao texto da lei. A questão cinge-se em aferir a proximidade ou não do interesse público, sem invadir o juízo íntimo do administrador público.

A compreensão das motivações do controle externo constitui condição *sine qua non* para que os representantes da Administração Pública reflitam sobre os limites do Poder que representam, notadamente em se tratando do exercício de competência discricionária, sobre a qual há entendimentos divergentes na doutrina no que tange à margem de liberdade da autoridade para decidir em determinadas situações, considerando-se que essa liberdade também encontra limites na lei.

A Administração Pública não possui “poder”, mas “poder dever de agir”, de modo que, quando o comando legal não especificar a providência adequada e conceder o legislador margem de liberdade ao administrador para decisão, deve a autoridade competente escolher a providência que mais se aproxime dos fins legais e do interesse da coletividade. As decisões não totalmente vinculadas não devem ser tomadas segundo o arbítrio íntimo da autoridade, mas de acordo com o melhor e maior interesse público, referencial finalístico que sempre deve direcionar os atos da Administração Pública.

A compreensão do termo discricionariedade permite sua correta aplicação pela Administração, sobretudo sua distinção com

⁴ Poder dever de agir “O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo.” (MEIRELLES, 2012, p. 110 destaque do autor).

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

o mérito do ato administrativo e com os conceitos jurídicos indeterminados⁵, possibilitando delimitar a tênue linha que delimita o controle do ato pelo Poder Judiciário.

Sedimentado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no Código de Processo Civil (BRASIL, 1973), e na doutrina de Direito Constitucional e Administrativo, o presente trabalho propõe-se a analisar a extensão dos poderes administrativos, especialmente o de natureza discricionária, compreender os contornos terminológicos de discricionariedade ao confrontá-la com os conceitos jurídicos indeterminados, parametrizar a discricionariedade dentro do Direito, concebido como conjunto de regras e princípios e confrontá-la com os limites de seu exercício, visando atingir o verdadeiro significado do controle do Poder Judiciário, no exercício de sua competência de reserva jurisdicional.

2 PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O poder, tido como forma de imposição de vontades, é essencial para a manutenção do Estado. As atribuições decorrentes do exercício do Poder foram divididas de forma a democratizar o uso desse poder pelos agentes do Estado, condicionando-os ao atendimento do interesse coletivo e da lei.

Outra forma de dar contornos à definição de poder revela-se no poder-dever, pois estabelece o exercício do poder como uma obrigação e não uma faculdade da autoridade. O processo decisório é uma constante na Administração Pública, é um dever do qual o agente público não pode furtar-se, sob pena de promover um colapso gerencial em cadeia.

⁵ Conceito jurídico indeterminado “Conceito aberto. Não tem uma definição típica. Depende de análise da autoridade competente”. (SILVA, 2014, p. 330).

Dentro dessa perspectiva, o poder, no Direito Administrativo, divide-se em vinculado e discricionário, com algumas adaptações nominais pelos autores estudados. O poder vinculado, como a própria definição estabelece, vincula-se à lei, à observância de todos os aspectos legais que condicionam o ato administrativo, não existindo margem de liberdade ao administrador sobre a decisão a ser tomada, encerrando, portanto, uma compreensão de dever e não de poder.

No ato discricionário, em oposição ao ato vinculado, há maior autonomia da Administração para decidir, adequando-se melhor às definições de poder. Embora a lei não contemple toda a descrição para a prática do ato a ser observado pelo administrador, a autonomia não é total, mas parametrizada, com vistas ao atendimento do interesse público e à restrição de intervenções de foro pessoal. Essa parametrização permite compreensões diferentes da natureza da discricionariedade, recebendo interpretações conceituais diversas como poder, ato, competência e exercício de juízo.

A margem de liberdade está adstrita à observância da lei e de critérios não positivados, consubstanciando-se numa regulação da atividade administrativa, e numa limitação do poder, da qual decorre a redefinição conceitual de discricionariedade.

A discricionariedade consubstancia-se em um poder, decorrente da margem de liberdade do administrador ao decidir e reflete uma prerrogativa conferida à autoridade, diferente do ato vinculado, mais propriamente relacionado com as definições de dever.

Sob essa ótica, a discricionariedade não é um atributo do ato, mas uma decorrência do exercício de um poder para expedição do ato, portanto a discricionariedade revela-se em um poder da autoridade.

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

Independente da interpretação que conduz a uma definição quanto à natureza da discricionariedade, é ponto comum que se trata de uma margem de liberdade concedida à Administração Pública para adotar decisões em assuntos cujos parâmetros procedimentais e finalísticos não se encontram formalmente descritos, em virtude da impossibilidade de o legislador prever todas as possibilidades concretas na aplicação do direito, porém esse será sempre a fonte de validade da discricionariedade, pois dentro da multiplicidade de soluções a serem apreciadas pelo administrador público, a guia mestra é uma: o interesse público.

Os parâmetros de legalidade que condicionam os atos administrativos à observância da lei, sejam decorrentes do poder vinculado ou discricionário, são a competência, a finalidade e a forma, identificando-se a liberdade do administrador nos requisitos de motivo e objeto dos atos discricionários, em que reside o mérito, que confere à administração liberdade para decidir sobre a conveniência e oportunidade do ato (MEIRELLES, 2012), no mesmo entendimento de Di Pietro (2015) e Carvalho Filho (2013). Para Mello (2014) somente a finalidade e a competência dos atos discricionários são vinculados.

Muito se argumenta sobre a impossibilidade da lei definir todos os passos do administrador público no processo decisório decorrente da gestão da coisa pública, o que se constitui no nascedouro da discricionariedade e a valoração do mérito dela decorrente.

Mérito do ato é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o

exato entendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada. (MELLO, 2014, p. 983).

O mérito administrativo está presente “[...] na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar” (MEIRELLES, 2012, p. 163).

O termo justiça reflete uma nova composição de mérito administrativo delineada por Meirelles (2012), pois, num primeiro momento, a própria Administração realiza o controle dos próprios atos, o chamado controle interno dos atos administrativos⁶, e, nesse aspecto, não pode abster-se da observância da justiça.

Na definição de mérito administrativo verifica-se a constância dos termos conveniência e oportunidade. A conveniência vincula-se a condições que balizam a prática do ato e a uma finalidade que se adeque ao interesse público. A oportunidade está ligada à avaliação das escolhas possíveis e ao momento ideal para a prática do ato.

O mérito é o componente da discricionariedade na qual o administrador exerce sua margem de liberdade, em outros termos, é o ponto nevralgico das discussões que permeiam o controle das decisões administrativas pelo Poder Judiciário.

⁶ Controle interno dos atos administrativos. Mecanismo de controle da própria Administração Pública que visa assegurar a observância dos princípios impostos à Administração pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 2015).

3 CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E DISCRICIONARIEDADE

Os conceitos de discricionariedade e de mérito administrativo foram redefinidos ao longo do tempo para adequarem-se à evolução do contexto jurídico, mormente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), quando a apreciação do Direito foi ampliada, passando a integrá-lo não somente a norma positivada, mas também os princípios, ambos no mesmo patamar de valoração jurídica.

Essa adequação provocou uma correlação do termo discricionariedade com os conceitos jurídicos indeterminados e o adentramento do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo, esfera anteriormente restrita à apreciação una da Administração Pública, correspondendo a um processo refratário ao desdobrado anteriormente na Europa, quando o positivismo permitiu o estabelecimento de Estados totalitários, responsáveis por barbáries que culminaram na Segunda Guerra Mundial.

O império do Poder Executivo estabeleceu os Estados Absolutistas, cujas ações, imunes a qualquer tipo de controle, levaram ao cometimento de atrocidades e barbáries decorrentes da supressão de direitos individuais e coletivos, constituindo-se em combustível para alavancar mecanismos de controle interno e externo, idôneos o suficiente, para impor limites aos atos do Poder Executivo, principalmente os aspectos das decisões pautadas na liberdade discricionária.

Os conceitos jurídicos indeterminados são conceitos flexíveis, sujeitos à interpretação, cujo significado absoluto não pode ser atingido em virtude da necessária adequação ao contexto no qual se encontra inserido.

A relação entre a discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados não é um ponto pacífico na doutrina. Há entendimentos que direcionam esse relacionamento a um princípio de causa-efeito, posicionando a discricionariedade como resultado dos conceitos jurídicos indeterminados, ao atribuir um caráter de dúvida à imprecisão do conceito jurídico, passível, portanto, de multiplicidade de opiniões.

A indeterminação do conceito jurídico pode tomar formas de discricionariedade, na medida em que sua interpretação conduz a uma avaliação de possíveis escolhas, levadas a efeito pela valoração de interesses díspares.

No entendimento de MORAES (2004) ambos decorrem da abertura da norma jurídica, portanto carecem de complementação. Na discricionariedade, a complementação dá-se através de um “juízo comparativo de ponderação valorativa dos interesses concorrentes”. Nos conceitos jurídicos indeterminados, a complementação decorre de uma decisão isolada, não comparativa, adequada a uma perspectiva de futuro.

Dentro desse contexto, duas correntes antagônicas despontam-se na argumentação da relação existente entre discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados. O cerne do antagonismo dessas correntes revela-se no posicionamento da discricionariedade em relação aos conceitos jurídicos indeterminados. Uma corrente defende a presença da discricionariedade, ainda na fase de interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados, a outra corrente posiciona a discricionariedade após a atividade interpretativa dos conceitos⁷.

Di Pietro (2015) descreve duas correntes referentes aos conceitos

⁷ A primeira corrente é defendida por Eros Roberto Graus e a segunda por Celso Antônio Bandeira de Mello. (FERRAZ, 2013).

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

jurídicos indeterminados e discricionariedade, na qual uma desvincula totalmente os institutos ao inferir que a interpretação decorrente de um conceito vago conduz, obrigatoriamente, a uma única solução, portanto, totalmente divorciado do conceito de discricionariedade.

Por seu turno, a corrente que defende a existência de uma relação entre discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados, vinculam esse atrelamento à existência de um conceito de valor.

Os conceitos de valor dizem respeito ao juízo axiológico obrigatório, que deve necessariamente ser levado em consideração pelo administrador na prestação do serviço público e encontram-se circunscritos dentre outras modalidades de conceitos jurídicos indeterminados como os conceitos técnicos e conceitos de experiência ou empíricos, nos quais não se evidencia a discricionariedade.

O valor, entranhado nos conceitos, demanda um processo de interpretação sensível por parte do administrador dentro da concepção dos princípios e padrão ético da sociedade. Não pressupõe um entendimento individual, mas uma aceitabilidade coletiva. Embora a rota do processo decisório, envolto na discricionariedade, não se encontre formalmente traçada, sempre haverá um referencial, para guiar-se pelo trajeto.

Carvalho Filho (2013) define conceitos jurídicos indeterminados de forma a distingui-los da discricionariedade, enfatizando que a confusão entre os dois institutos provem do fato de ambos residirem na atividade não vinculada da Administração.

O conceito jurídico indeterminado antecede a lei, que estabelece os efeitos dela decorrentes, já a discricionariedade é posterior à lei, pois definirá os contornos desses efeitos. Na

discricionariedade não há imprecisão de sentido, como ocorre no conceito jurídico indeterminado, mas opções de escolhas dentre várias permitidas pelo direito.

A correlação existente entre discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados reside no equacionamento da norma em duas partes: previsão (antecedente) e estatuição (consequente) e no posicionamento da discricionariedade e dos conceitos jurídicos indeterminados em relação a essa bipartição. A margem de liberdade administrativa assume contornos de discricionariedade quando essa autonomia revela-se na estatuição da norma e em conceitos jurídicos indeterminados quando vislumbrada na previsão da norma, diferenciando ambos, embora os conceitos jurídicos indeterminados possam aparecer também na estatuição da norma, quando essa se omite ao descrever a conduta a ser adotada, e ainda deixa em aberto a liberdade de uma escolha pela Administração.

A forma pela qual a norma é complementada diferencia a discricionariedade dos conceitos jurídicos indeterminados, assim como o posicionamento de ambos os institutos na previsão e estatuição da norma. Na discricionariedade a norma é complementada através da avaliação da melhor escolha dentre as aceitas pelo Direito e revela-se na estatuição dos efeitos da norma. Nos conceitos jurídicos indeterminados a complementação da norma dá-se pela interpretação, portanto, na previsão da norma.

Ferraz (2013) aprofunda-se em uma abordagem jurisprudencial do tema através da análise de julgados posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), corroborando a mudança de interpretação conceitual de discricionariedade após advento desse instituto⁸.

⁸ RIO DE JANEIRO, Embargos Infringentes de Apelação Cível nº 11, 1998; RIO DE JANEIRO, Recurso Ordinário de Mandado de Segurança nº 20.975-5, 1989; RIO GRANDE DO SUL, Agravo Regimental em medida cautelar. Processo nº 2001/0097334-9.

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

A atuação judiciária, no tangente aos conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa, vinculava-se à teoria do desvio de poder, adstrita à observância dos parâmetros legais, sem adentrar nos aspectos do ato permeados pela margem de liberdade da Administração, sob o argumento de que implicaria em violação da independência dos Poderes constituídos.

O entendimento de que o processo de interpretação decorre da existência de conceitos jurídicos indeterminados e não da discricionariedade, restringiu sua atividade ao exercício de avaliação, ponderação em relação às escolhas possíveis, reduzindo seu espectro dentro das definições de margem de liberdade.

[...] ao longo da última década, por influência do debate trazido pelo então recém-empossado Ministro Eros Grau, a Corte Constitucional brasileira paulatinamente foi formando entendimento diverso quanto ao tratamento dado à doutrina da discricionariedade administrativa e sua relação com os conceitos jurídicos indeterminados [...]. Por via oblíqua, ganhou força a corrente que determina a competência do Poder Judiciário na apreciação do mérito administrativo e sua estrita vinculação ao cumprimento das finalidades inseridas no ordenamento jurídico pátrio. (FERRAZ, 2013, p. 132).

A tendência premente na jurisprudência pátria é não vincular os conceitos jurídicos indeterminados à discricionariedade administrativa⁹, pois aqueles decorrem de interpretação da

⁹ PARÁ, Recurso Especial nº 764.085/2009; RIO GRANDE DO SUL, Recurso Especial nº 879.188/2009^a; SÃO PAULO, Recurso Especial nº 718.203/2005 (FERRAZ, 2013).

norma, dirigida à adoção de uma solução única, totalmente sujeita ao controle jurisdicional.

A discricionariedade, dentro do contexto jurídico atual, toma novos contornos, superando as concepções enraizadas no Direito por regras. Passam a integrar a valoração ponderativa de interesses referenciais jurídicos, além da legalidade estrita, os princípios de Direito e, ainda, conforme ensina Moraes (2004), os critérios não positivados de oportunidade e conveniência, não fixados na norma jurídica pátria, estabelecendo uma distinção entre a discricionariedade e o mérito, na medida em que a primeira encontra-se parametrizada no Direito e o segundo, subjetivado em critérios não positivados, aflorando-se um novo conceito de discricionariedade.

Discricionariedade é a margem de liberdade de decisão, conferida ao administrador pela norma de textura aberta, com o fim de que ele possa proceder, mediante ponderação comparativa dos interesses envolvidos no caso específico, à concretização do interesse público ali indicado, para, à luz dos parâmetros traçados pelos princípios constitucionais da Administração Pública e pelos princípios gerais do Direito e dos critérios não positivados de conveniência e oportunidade: 1º) complementar, mediante valoração e aditamento, os pressupostos de fato necessários à edição do ato administrativo; 2º) decidir se e quando ele deve de ser praticado; 3º) escolher o conteúdo do ato administrativo dentre mais de uma opção igualmente pré-fixada pelo Direito; 4º) colmatar o conteúdo do ato, mediante a configuração de uma conduta não pré-fixada, porém aceita pelo Direito. (MORAES, 2004, p. 48)

A redefinição de discricionariedade tornou-se ampla o suficiente para vincular todo o processo decisório, quer seja ao Direito positivado ou não positivado, reduzindo-se, exponencialmente, a interpretação intrínseca na margem de liberdade concedida à

Administração, e traçando parâmetros que otimizam o controle jurisdicional.

4 PRINCIPIOLOGIA E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

Para a concretização do objetivo geral desse trabalho é importante compreender a evolução do Direito sobre o enfoque dos princípios¹⁰ e sua transmutação ao longo da história, cujo ápice do debate teve início após a Segunda Guerra Mundial, marco temporal do redimensionamento dos princípios desde a antiguidade até a contemporaneidade.

Na antiguidade, os princípios não possuíam aplicação prática no Direito, embora possuíssem um posicionamento existencial e aceitável dentro da sociedade e do Direito.

Na corrente jusnaturalista os princípios apresentavam-se como entidades etéreas, abstratas, desprovidas de qualquer aspecto de juridicidade.[...] Portanto, essa vinculação traz para os princípios um sentido de justiça como equidade, com caráter de aceitação geral que lhes confere o sentido de verdades universais apriorísticas, imutáveis e não tematizadas, ou seja, verdadeiros dogmas. (FERRAZ, 2009, p. 36).

O auge do direito natural fomentou sua positivação, representando, portanto, sua derrocada em prol do positivismo, fundado na obediência estrita à lei positivada, afastando o Direito da justiça, da moral e da ética, subjazendo o Direito ao Direito positivo.

¹⁰ Princípio “[...] é também a expressão que designa a espécie de norma jurídica cujo conteúdo é genérico, contrapondo-se à regra ou ao preceito, que é a norma mais individualizada. [...]” (SILVA, 2014, p. 1098, destaque do autor).

A legalidade passou a ser o freio aos abusos provenientes do arbítrio no exercício do poder, constituindo-se em base do estado democrático, originando a doutrina do sistema de freios e contrapesos¹¹.

A aplicação estrita da lei ao caso concreto mostrou-se ineficaz, dado o caráter complexo e dinâmico da vida em sociedade e das relações dela decorrentes. Essa constatação abriu espaço para a interpretação da lei que, por si só, não foi capaz de dirimir todos os dissensos, permitindo a introjeção dos princípios como fonte secundária de Direito, desde que esses não se confrontassem com o Direito positivado. (FERRAZ, 2009).

O caráter simplista do positivismo, consubstanciado na lei formal, permitiu a legitimação política de Estados Absolutistas, que perpetraram graves violações de direitos contra a humanidade, desencadeando o pior confronto armado da história. Essa permeabilidade gerou questionamentos em torno de um novo modelo de Estado de Direito.

As novas abordagens do Direito passaram a balizar-se na ética e na moral, elevando o posicionamento dos princípios dentro do Direito. Antes da Segunda Guerra, os princípios eram a última estância para dizer o direito. Após a Segunda Guerra, os princípios sobrepuseram-se às regras. (FERRAZ, 2009).

Esse protagonismo dos princípios conferiu-lhes um status de expoente dominante dos valores da sociedade, sendo incorporados pelas Constituições, constituindo-se na prevalência dos direitos individuais e limitação do poder concentrado.

¹¹Freios e contrapesos “Da expressão *checks and balances*, a significar o sistema em que os Poderes do Estado mutuamente se controlam, [...]”. (SILVA, 2014, p. 646, destaque do autor).

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

De acordo com Ferraz (2009), os princípios de Direito assumem forma de princípios constitucionais, sobrepondo-se às regras, ampliando o conceito de legalidade, abrangendo princípios implícitos e explícitos na Constituição da República (BRASIL, 1988). A legalidade passa a ser dividida em legalidade em sentido restrito e em sentido amplo.

Foram instituídos cinco princípios, nominados princípios explícitos, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que, em seu art. 37, traz os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência¹², cuja observância pelo administrador público é obrigatória, com vistas a padronizar comportamentos atrelando-os a parâmetros para gerir a coisa pública.

Os princípios administrativos subdividem-se em dois grupos. O primeiro contempla os princípios expressos na Constituição Federal (BRASIL, 1988). O segundo, o grupo dos princípios reconhecidos: **supremacia do interesse público, da segurança jurídica e princípio da indisponibilidade**. Acrescentando os **princípios da autotutela, princípio da continuidade dos serviços públicos e princípio da precaução**. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não estão inseridos em grupos, mas isolados. O autor estabelece relação entre esses princípios, na medida em que aponta objetivos similares em ambos, que é a submissão ao controle do poder judiciário. (CARVALHO FILHO, 2013).

A ampliação da legalidade e a constitucionalização dos princípios resultaram no redimensionamento do mérito administrativo, através da sujeição, ao controle judicial, de aspectos anteriormente concebidos como mérito e reclassificados como aspectos de legalidade, em sentido amplo, impactando na

¹² Incluído ao caput do artigo 37 pela Emenda Constitucional 19/98.

discricionariedade administrativa.

Dentro desse contexto, a discricionariedade passa a ter uma nova roupagem, não somente vinculada à lei, mas dentro de um entendimento mais completo de Direito, consubstanciando-se em lei e princípios.

A extensão do controle externo sobre os atos administrativos envolve a tensão de princípios de toda ordem, mormente entre os princípios constitucionais da inafastabilidade da tutela jurisdicional e da separação dos poderes.

O juízo de conveniência incrustado no mérito administrativo é aferido, em certa medida, pelo princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade parametriza o controle da discricionariedade administrativa na medida em que permite a ponderação de interesses difusos, alinhados ao interesse público. (MORAES, 2004).

O princípio da proporcionalidade ou princípio da proibição de excesso “[...] objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”. (MEIRELLES, 2012, p. 95).

Os princípios, como cabedal do controle externo dos atos administrativos, reduziram, consideravelmente, o mérito do ato administrativo, ampliando, por conseguinte, o controle jurisdicional. Não obstante, enquanto núcleo da discricionariedade administrativa, o mérito conserva sua área de insindicabilidade judicial.

5 O CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

No século XX, assiste-se à constitucionalização do Direito, permitindo a outros Poderes, penetrar na essência dos atos públicos, iniciando, nessa perspectiva, o controle externo do Poder Judiciário sobre os atos da Administração Pública. (MATOS, 2005).

No Brasil, o constitucionalismo evoluiu com o processo de democratização, no final do século XX, evidenciando-se o Poder Judiciário como Guardião da Constituição de 1988. A Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu, em seu art. 5º, inciso XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário nenhuma ameaça ou lesão a direito.

A Carta Magna atribui ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, visando proporcionar ao povo a prestação jurisdicional. Outrossim, a Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), em seu art. 2º, não menciona a "separação de Poderes", mas apenas trata da "harmonia e independência dos Poderes", reforçando a ideia de unidade e indivisibilidade do Poder e tripartição das funções.

O'Donnell (1998, p.43) descreve a necessidade de um sistema de prestação de contas dos órgãos públicos como forma de atingir-se o interesse público, reforçando a necessidade de independência dos Poderes, ao mesmo tempo, entende que a interferência parcial de um Poder sobre o outro, somente reforça a autonomia de cada um em per si.

O controle da Administração Pública visa evitar excessos, desmandos e abusos por parte da autoridade que a representa. Objetivando manter as ações da Administração Pública dentro

dos parâmetros de legalidade e moralidade, já discutidos, torna-se necessário o estabelecimento de mecanismos de controle, em diversos níveis.

Importante salientar os referenciais desse controle, consubstanciados na sujeição à lei, na observância aos princípios da Administração Pública e dos Atos Administrativos, nos princípios gerais de Direito, nos parâmetros do poder discricionário, tendo a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) como auge norteador.

O primeiro nível de controle é o da própria Administração Pública, denominado controle interno, é um controle mais amplo, na medida em que permite a confirmação, correção e alteração dos atos. Esse controle interno tem previsão legal no art. 74 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e é extensivo aos poderes Judiciário e Legislativo, quando no exercício de funções administrativas.

Dentre os controles externos aos quais a Administração Pública deve submeter-se há o controle do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário, este atuando quando provocado, como ensina Mello (2014).

Constitui-se princípio constitucional expresso no art. 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) o dever de apreciação pelo Poder Judiciário de toda lesão ou ameaça a direito. Embora haja exigência normativa de provocação do Poder Judiciário para apreciação dos atos administrativos, essa obrigação não pode ser postergada ou ignorada, pois vincula-se a um ditame constitucional.

Carvalho Filho (2013) conceitua o controle externo como uma atividade fiscalizadora inerente ao Poder Judiciário e direcionada

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

a todos os atos administrativos públicos dos três poderes, incluindo o próprio Poder Judiciário, consubstanciando-se no amalgama de entendimento entre os autores Mello (2014), Meirelles (2013) e Carvalho Filho (2013).

Meirelles (2013) define o controle judiciário como um controle posterior ao ato administrativo e restrito à constatação da conformidade do ato com a lei, enfatizando-o como um meio de garantia dos direitos individuais.

De acordo com Mello (2014), a abrangência do controle do Poder Judiciário sobre os atos administrativos, incluindo aqueles decorrentes da discricionariedade administrativa, contempla os motivos, a finalidade e a causa do ato.

Carvalho Filho (2013) estabelece como parâmetros de controle judicial os direitos e garantias fundamentais, contrapondo-se a definições centradas na independência do poder.

Mello (2014) explica que o controle do Poder Judiciário alcança o motivo do ato administrativo, através da análise do enunciado da lei e do caso concreto, para impedir que palavras revestidas de imprecisão e que revelam o fundamento do ato em legalidade, possam acobertar comportamentos pretensamente discricionários.

Já no que se refere ao elemento finalidade do ato administrativo, tem-se que o “[...] é o exame dos motivos – quer quanto à subsistência deles, quer quanto à idoneidade que possuem para determinar a vontade do agente na direção que haja tomado – meio hábil para a contenção do administrador na esfera discricionária que lhe assista”. (MELLO, 2014, p. 996).

Em síntese, é o exame do motivo e do objeto do ato administrativo,

atrelados à finalidade almejada pela lei, que permitirá o controle do Poder Judiciário sobre a Administração Pública, mantendo a decisão administrativa dentro dos limites da legitimidade.

Meirelles (2012) divide o controle judicial em controle de legalidade e legitimidade, sendo o primeiro vinculado à observância da lei e o segundo parametrizado nos princípios da Administração Pública.

O controle de legitimidade amplia o controle jurisdicional na medida em que insere no Direito novas parametrizações, como os princípios gerais do Direito e os princípios da Administração Pública, fortalecendo o Estado Democrático de Direito e delimitando o agir do administrador.

Usualmente, o controle dos atos administrativos divide-se em controle de legalidade e de mérito, sendo este reservado à Administração Pública, inenfoque ao exame do Juiz.

Os princípios revelam-se importantes para reforçar a independência dos Poderes constituídos, mas, sobretudo para a garantia dos direitos fundamentais, motivo pelo qual a análise do ato administrativo em face dos princípios não extrapola os limites de atuação do Judiciário, pelo contrário, a qualifica.

Conforme Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 739187 do Superior Tribunal Federal o princípio da proporcionalidade consubstancia-se no referencial do controle judicial do ato administrativo por excesso de poder, asseverando que não fere o princípio da independência dos Poderes.

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Auditor da Receita Federal. Penalidade de demissão aplicada. Ato

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

administrativo. Controle judicial. Possibilidade. Princípio da proporcionalidade. Reexame de fatos e provas em sede de apelo extremo. Impossibilidade. Precedentes. 1. Não viola o princípio da separação dos poderes o controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos. 2. A Corte de origem, ao analisar o conjunto fático-probatório da causa, concluiu que a punição aplicada foi excessiva, restando violado o princípio da proporcionalidade. 3. Não se presta o recurso extraordinário para o reexame de fatos e provas da causa. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Essencialmente no mérito reside a margem de liberdade do administrador, e não a sua total liberdade. Por mais que o Judiciário não deva interferir na essência do mérito, ele deve garantir a margem de liberdade como limitação do poder do administrador à estrita observância do interesse público e dos princípios da administração pública, mormente os aspectos de razoabilidade e oportunidade intrínsecas nos critérios de conveniência e oportunidade do mérito.

Di Pietro (2015) cita duas teorias para fixar limites entre a discricionariedade administrativa e o controle do Poder Judiciário sobre os atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária.

A primeira é a teoria do desvio do poder que se centra no exercício da competência discricionária pela Administração, vinculado à prática de um ato cuja finalidade difere-se daquela fixada em lei. A vinculação a uma finalidade consubstancia-se em uma forma de limitar a discricionariedade, otimizando o controle externo do

Poder Judiciário, sem adentrar no mérito do ato.

A segunda é a teoria dos motivos determinantes que pressupõe a validação do ato administrativo à confirmação da verdade ou da existência do motivo pelo Poder Judiciário. A motivação é um dos principais parâmetros de avaliação de uma decisão administrativa pelo Poder Judiciário, no motivo do ato residem provas de sua veracidade ou ocorrência.

A definição de controle de legalidade foi redimensionada de forma a contemplar o controle do mérito. A doutrina tem definido o controle do Poder Judiciário sobre os atos administrativos, mormente aqueles revestidos de discricionariedade, de controle de juridicidade, o qual contempla o controle de legalidade e o controle de juridicidade *stricto sensu*. (MORAES, 2004).

A evolução do controle jurisdicional na avaliação do mérito revelou-se no exame dos motivos do ato, na sua valoração, sua adequação aos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade em relação à finalidade do ato. Assim como a aceitação dos conceitos jurídicos indeterminados como conceitos jurídicos. (DI PIETRO, 2015).

O controle judicial limita-se à constatação da existência ou não do mérito, mas abrange todos os limites da discricionariedade.

A falta de objetividade intrínseca à discricionariedade e aos conceitos jurídicos indeterminados não pode ensejar imunidade ao controle judicial. Da necessidade de parametrizar esses institutos a ponto de torná-los suscetíveis ao controle jurisdicional surgem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como instrumental idôneo o suficiente para impedir excesso de poder. (CARVALHO FILHO, 2013).

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

O Estado de Direito exigiu esse redimensionamento dos institutos com vistas a atingir a justiça idealizada por este Estado, afastando concepções do agir administrativo eivadas de arbítrio, evitando-se que condutas do administrador causem lesão ou ameaça a direito, situação que legitima a interferência de um poder sobre o outro. (MORAES, 2004).

Sintetizando, o mérito é o núcleo da discricionariedade, e revela-se insuscetível de controle judicial, diferente da discricionariedade, cujas limitações encontram-se delimitadas no ordenamento jurídico, leis e princípios.

O controle de legalidade da discricionariedade administrativa reside na conformidade dos elementos do ato administrativo: competência, finalidade e forma com a previsão legal colimada.

Já o controle de juridicidade, em sentido estrito, inicia-se onde termina o controle de legalidade e consubstancia-se na análise de compatibilidade entre a valoração dos motivos e a definição do conteúdo do ato administrativo com os princípios de Direito. (MORAES, 2004).

O critério de legalidade revela-se insuficiente para o estabelecimento do controle da atividade administrativa discricionária, em virtude da necessidade da observância da norma positivada, pois a discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados consubstanciam-se em uma técnica de abertura da norma concedida pelo legislador ao administrador, sobressaindo-se, portanto, como critério idôneo para tal mister, os princípios.

Os princípios constitucionais da Administração Pública e os princípios gerais do Direito materializam o controle de juridicidade da discricionariedade e dos conceitos jurídicos

indeterminados, porém a resultante desse controle é negativa, na definição de Moraes (2004), pois, via de regra, cabe ao Poder Judiciário invalidar o ato, mas não substituí-lo.

Constatada a existência da discricionariedade ou de conceitos jurídicos indeterminados o controle de juridicidade deve guiar-se pelas seguintes etapas, conforme ensina Moraes (2004): utilizar critérios de controle jurisdicional provenientes da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998); definir os limites do controle judicial da atividade administrativa discricionária, com base nos princípios constitucionais, e formalizar as consequências do controle.

A valoração dos conceitos jurídicos indeterminados é parametrizada pelos princípios constitucionais da Administração Pública e nos princípios gerais de Direito, similarmente à discricionariedade. A área de valoração dos conceitos jurídicos indeterminados não positivada permanece insuscetível de controle judicial, assim como o mérito da discricionariedade. (MORAES, 2004).

Os limites do controle jurisdicional da Administração Pública nas decisões que contenham conceitos indeterminados ou discricionariedade administrativa encontram-se na “margem de livre decisão”, e revela-se nas consequências desse controle, restrito a invalidar o ato, sem, contudo, substituí-lo. (MORAES, 2004).

A reforma do Poder Judiciário em 2004 objetivou otimizar o controle jurisdicional. Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, o controle judicial passou a sujeitar-se ao princípio da eficiência, criando-se o sistema de súmulas vinculantes, para garantir o uso do poder pela Administração Pública dentro dos parâmetros de legitimidade, a redução do número de processos

judiciais e celeridade na solução desses processos.

A Lei Federal 11.417, de 19 de dezembro de 2006, que disciplina o sistema de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, estabelece

Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciais ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão

Obviamente a súmula vinculante decorre, dentre outros, de inconformidades no uso do poder discricionário pela Administração Pública, de forma a estabelecer vinculação legal a atos recorrentes, limitando a margem de liberdade do administrador público na avaliação dos aspectos de conveniência e oportunidade do mérito administrativo, uma vez que seus preceitos vinculam os demais órgãos da Administração Pública.

É notória a tendência atual do estabelecimento de parâmetros dentro do Direito para discricionariedade da Administração Pública, de forma a otimizar o controle jurisdicional, em busca

de uma atuação administrativa regrada em leis e princípios.

O controle do Poder Judiciário sobre as decisões administrativas redimensionou-se na medida em que a discricionariedade administrativa sofreu delimitações, não correspondendo, objetivamente, a um processo de violação da independência dos Poderes constituídos.

Na Polícia Militar de Minas Gerais, o setor responsável pelo recebimento de processos sujeitos ao controle do Poder Judiciário é a Diretoria de Recursos Humanos, que, atualmente, não possui ferramentas que produzam dados acerca desse controle externo, impossibilitando um estudo qualitativo ou quantitativo acerca do tema.

O estudo quantitativo permitiria conhecer os dados estatísticos referentes ao controle do Poder Judiciário nas decisões administrativas e o estudo qualitativo propiciaria compreender as razões do controle, dentro dos aspectos de legalidade e juridicidade, fornecendo um diagnóstico para assessorar o comando.

A compreensão desse novo cenário pela Administração Pública permite a concretização do ideário de independência dos Poderes, através da busca de harmonia entre as decisões administrativas e o controle do Poder Judiciário, minimizando-se arestas na interpretação do Direito e adequando-se as decisões à conjuntura atual do Estado Democrático de Direito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, vive-se a constitucionalização do direito, com a inserção no texto constitucional de direitos e conteúdos que o

O controle do poder judiciário sobre as decisões da administração pública

Estado deseja blindar, conferir proteção especial, para não ser objeto de lei que possa dispor de forma contrária, e, portanto, não passível do controle de constitucionalidade.

Nesse contexto, a Constituição da República (BRASIL, 1988) recepcionou diversos princípios, dentre eles os da Administração Pública, buscando conferir-lhes força de lei, passando a posicionarem-se no mesmo patamar que as normas, parametrizando a observância dos atos administrativos sob esse novo enfoque, e, por conseguinte, seu controle, sobretudo o externo.

Os princípios cuidam para que o administrador não saia dos trilhos. A Administração Pública ligada anteriormente à legalidade, com a elevação dos princípios aos mesmos patamares da lei, passa a orientar-se pela juridicidade (leis e princípios).

Dentro desse contexto, a discricionariedade passa a ter uma nova roupagem, não somente vinculada à lei, mas dentro de um entendimento mais completo de Direito, consubstanciando-se em leis e princípios, reduzindo-se a margem de liberdade de decisão da Administração Pública, com a inclusão de novos parâmetros de controle: os princípios.

Mesmo nos casos de interceptação da discricionariedade administrativa com conceitos imprecisos existe limitação, pois todo conceito possui contornos finitos. O próprio sistema positivo do Direito e o contexto no qual o instituto jurídico encontra-se circunscrito permite uma interpretação que delimita a zona de liberdade administrativa, reconhecendo a existência de fronteiras da discricção.

Nos atos expedidos no juízo da competência discricionária, o controle externo revela-se mais valioso aos jurisdicionados,

pois representa o freio e o contrapeso para manter as decisões administrativas dentro da margem de liberdade imposta pelo Direito.

Os limites do Poder Judiciário, no controle dos atos administrativos, parametriza-se na definição nos confins da discricionariedade, remodelado a partir da evolução do controle de legalidade, consubstanciado em leis positivadas, para o controle de juridicidade, que agregou princípios constitucionais e do Direito, principalmente os princípios da proporcionalidade e razoabilidade que impactam o núcleo da discricionariedade, o mérito administrativo, de forma a alinhá-lo à finalidade pretendida pela lei e ao interesse coletivo, sem, no entanto, substituir a decisão da Administração Pública.

Nesse íterim, conclui-se que o controle do Poder Judiciário nas decisões administrativas revela a supremacia do constitucionalismo e a concretização do Estado Democrático de Direito, com respeito à independência dos Poderes constituídos. A compreensão desse controle pela Administração Pública, através da coleta e tratamento de dados, propiciará a harmonia entre os Poderes e, sobretudo, o reforço dos fins almejados pelo Estado Democrático de Direito.

O estabelecimento de um indicador de controle, contemplando variáveis relacionadas ao número de processos em tramitação, número de processos sujeitos ao controle externo, separando-se os controles de legalidade e de juridicidade, propiciaria um panorama geral sobre nível de controle externo em todo o Estado, mormente se decorrente de erros pontuais observáveis, subsidiando o Comando na elaboração da grade curricular de treinamentos específicos, na contratação e distribuição de assessores jurídicos nas diversas Unidades de Minas Gerais e na produção de normas internas, buscando-se alcançar não

somente a independência, mas a harmonia com os poderes constituídos.

Abstract: *The present work deals with the extension of the control exercised by the Judiciary Power over administrative decisions, especially of acts of discretionary nature, using as parameters the limits of the administrative action and undetermined legal concepts. It is based on the constitutional principle of the law applied to the legality of administrative decisions.*

Keywords: *judicial control and administrative discretion.*

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 6. ed. rev. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

BITTAR, Eduardo C. B. **Doutrina e filosofias políticas**: contribuições para a história da ciência política. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. 7. ed. São Paulo: Jurídica Manole, 2015.

_____. Lei 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, ano 143, n. 243, 20dez.2006. Seção 1, p. 2.

_____. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, ano 142, n. 143, 27 jul. 2006. Seção 1, p. 1.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e aum. São Paulo: Atlas, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. RMS 24.699. Rel. Min. Eros Grau. Primeira Turma. Julgamento, 29 nov. 2004. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev0/files/JUS2/STF/IT/RMS_24699_DF%20_30.11.2004.pdf> Acesso em: 04 jan. 2012. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo. **O administrativismo do século XXI**: Por uma visão renovada dos conceitos jurídicos indeterminados. Belo Horizonte: D'Plácido, 2013.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. **O administrativismo do século XXI**: Por uma visão renovada dos conceitos jurídicos indeterminados. Belo Horizonte: D'Plácido, 2013.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. Princípio da Proporcionalidade: uma visão com base nas doutrinas de Robert Alexy e Jurgen Habermas. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

FRANCO, Fábio Luís; MARTINS, Antonio Darienso. A ação civil pública como instrumento de controle das políticas públicas – cabimento e admissibilidade. **Revista Jurídica Cesumar**, v.3, n. 1, 2003. Disponível em: <www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php> Acesso em: 9 jan. 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril, 1999. In: BITTAR, Eduardo C. B. **Doutrina e filosofias políticas**: contribuições para a história da ciência política. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. A constitucionalização do direito administrativo e o controle de mérito (oportunidade e conveniência) do ato administrativo discricionário pelo Poder Judiciário Brasileiro. **Verbojuridiconet**. Com., [S.l.]. 2005. 39 p. Disponível em: <http://www.verbojuridico.com/doutrina/brasil/br_constitucionalizacaoadministrativo.pdf> Acesso em: 09 abr.2015.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes; DÉLCIO, Balestero Aleixo; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, 80 p.

MONTESQUIEU. Do espírito das leis. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. In: BITTAR, Eduardo C. B. **Doutrina e filosofias políticas: contribuições para a história da ciência política**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

O' DONNEL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº. 44, p. 27-54, 1998.

PARÁ. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Aprovação unânime na sessão do dia 01 dez. 2009. Recurso Especial nº 764.085 – 2005/0109287-8. Rel. Ministro Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200501092878&dt_publicacao=10/12/2009> Acesso em: 09 jan. 2012.

RIO DE JANEIRO. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário de Mandado de Segurança nº 20.975-5. Rel.Min. Sepúlveda Pertence. Julgado pela Primeira Turma, 29 ago. 1989. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=20975&base-baseAcordaos>> Acesso em: 04 jan.2012..

_____. Tribunal de Justiça. Embargos Infringentes de Apelação Cível nº 11/98. Rel. o Dês. Laerson Mauro, julgado em 13 maio 1998. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em: 04 jan.2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em medida cautelar. Medida Cautelar Nº 4.053 - 2001/0097334-9. Rel. Min. Paulo Mediana, 10 ago. 2001. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/decisoos/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=2001%2f0097334&b=DTXT> Acesso em: 09 jan. 2012.

RODRIGUES ROSA, Paulo Tadeu, Mérito do ato administrativo: Breves considerações. Jusmilitaris. Com., [S.l.: s.n.], 2008. 02 p. Disponível em: < <http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/meritoato.pdf> >. Acesso em: 09 abr.2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 718.203/SP.Rel Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Aprovação unânime na sessão do dia 06 dez. 2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500085185&dt_publicacao=13/02/2006> Acesso em: 02 jan. 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualização SLAIBI FILHO, Nagib; GOMES, Priescila Pereira Vasques. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os clássicos da política. São Paulo: Ática, 2001. In: BITTAR, Eduardo C. B. **Doutrina e filosofias políticas**: contribuições para a história da ciência política. São Paulo: Atlas, 2002.