



Ano V, v.2 2025 | **submissão: 11/10/2025** | **aceito: 13/10/2025** | **publicação: 15/10/2025**

## **Controle jurisdicional dos atos administrativos: limites, sistemas e teorias de ampliação**

*Judicial review of administrative acts: limits, systems, and theories of expansion*

Adv. Adriana Moutinho Magalhães Iannuzzi - Faculdade Santa Tereza (Professora de Nível Superior), [advadrianammi@gmail.com](mailto:advadrianammi@gmail.com)

Cedella Marley Vieira dos Santos – Faculdade Santa Teresa (FST), [marley\\_cedella@hotmail.com](mailto:marley_cedella@hotmail.com)

David Cardoso dos Santos - Faculdade Santa Teresa (FST), [davidcardosobr@hotmail.com](mailto:davidcardosobr@hotmail.com)

Lucila Ferreira Reis - Faculdade Santa Teresa (FST), [lucilareissouza@gmail.com](mailto:lucilareissouza@gmail.com)

### **Resumo**

O presente artigo examina o controle jurisdicional dos atos administrativos pelo Poder Judiciário brasileiro, destacando a necessidade de equilibrar a liberdade decisória da Administração com a proteção dos direitos dos cidadãos. Os atos administrativos, por sua natureza unilateral, possuem atributos que lhes conferem força e presunção de legitimidade, mas também impõem o risco de arbitrariedades se não forem devidamente fiscalizados. Nesse contexto, a intervenção judicial apresenta-se como instrumento essencial para a garantia do Estado Democrático de Direito, assegurando que o exercício do poder público ocorra dentro das fronteiras estabelecidas pelo ordenamento jurídico. A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa bibliográfica e análise doutrinária, confrontando entendimentos clássicos e contemporâneos acerca do controle jurisdicional. O estudo destaca a relevância prática ao oferecer subsídios para a atuação dos operadores do direito diante dos desafios impostos pela complexidade da atuação administrativa e seus reflexos na esfera judicial. A pesquisa propõe uma análise da distinção entre atos vinculados e discricionários, ressaltando como essa diferenciação influencia o grau de ingerência judicial permitido. Aborda, ainda, o sistema de jurisdição única adotado no Brasil, que outorga ao Judiciário a competência exclusiva para a solução definitiva de litígios, em contraste com o modelo de contencioso administrativo presente em outros países. Por fim, explora as principais teorias que fundamentam a ampliação do controle judicial, com ênfase na teoria dos motivos determinantes, além de conceitos como juridicidade, razoabilidade e proporcionalidade. Com base em doutrina e jurisprudência, defende-se a necessidade de compatibilizar a separação dos poderes com a efetividade da tutela jurisdicional.

**Palavras-chave:** Atos administrativos. Discricionariedade. Controle jurisdicional. Poder Judiciário. Princípio da juridicidade.

### **Abstract**

This article examines the judicial control of administrative acts by the Brazilian Judiciary, highlighting the need to balance administrative discretion with the protection of citizens' rights. Administrative acts, due to their unilateral nature, carry attributes that grant them presumption of legality and authority, but also entail the risk of arbitrariness if not properly supervised. In this context, judicial intervention emerges as an essential instrument for safeguarding the Democratic Rule of Law, ensuring that the exercise of public power occurs within the limits imposed by the legal system. The research offers an analysis of the distinction between binding and discretionary acts, stressing how this classification influences the extent of judicial review. It also examines the single jurisdiction system adopted in Brazil, which grants the Judiciary exclusive competence for the definitive settlement of disputes, in contrast to the administrative jurisdiction system observed in other countries. Finally, it discusses the main theories supporting the expansion of judicial control, with emphasis on the theory of determining reasons, as well as concepts such as juridicity, reasonableness, and proportionality. Based on doctrine and case law, it argues for the importance of reconciling the principle of separation of powers with the effective judicial protection of fundamental rights.

**Keywords:** Administrative acts. Discretion. Judicial control. Judiciary. Juridicity principle.

## **1. Introdução**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou, no artigo 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, estabelecendo que nenhuma lesão ou ameaça a

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 11/10/2025 | aceito: 13/10/2025 | publicação: 15/10/2025**

direito pode ser excluída da apreciação judicial. Essa garantia se aplica de forma abrangente a todas as situações jurídicas, inclusive àquelas decorrentes de atos administrativos. Tais atos, pela sua essência, constituem manifestações unilaterais da Administração Pública e, por isso mesmo, possuem o potencial de interferir de maneira significativa na esfera de direitos e deveres dos administrados.

A adoção do sistema de jurisdição única no Brasil confere ao Poder Judiciário o papel central no exame da legalidade e legitimidade desses atos. Diferentemente de países como a França, que adotaram a dualidade de jurisdição com tribunais administrativos próprios, a realidade brasileira concentra no Judiciário comum a tarefa de fiscalizar a Administração Pública. Tal modelo fortalece a proteção do cidadão, mas ao mesmo tempo suscita debates sobre o alcance desse controle e o risco de extrapolação sobre matérias de mérito administrativo.

O presente artigo busca discutir de forma crítica os limites e as possibilidades do controle jurisdicional sobre atos administrativos, com ênfase na tensão entre vinculação e discricionariedade, na natureza do sistema jurídico brasileiro e nas teorias que fundamentam a ampliação da intervenção judicial. Pretende-se, assim, analisar até que ponto o Poder Judiciário pode intervir sem violar a separação dos poderes e de que forma o princípio da juridicidade amplia o espectro de controle sobre a Administração.

## **2. Natureza e Atributos dos Atos Administrativos**

Os atos administrativos são instrumentos centrais de atuação do Estado, pois possibilitam a prática de condutas voltadas à realização do interesse público. Por serem manifestações unilaterais, emanadas da Administração no exercício de suas funções, têm a capacidade de alterar a esfera jurídica dos particulares, criando, modificando ou extinguindo direitos e até mesmo impondo obrigações.

“Os atos administrativos são atos unilaterais produzidos pela Administração Pública no exercício da atividade administrativa, com o objetivo de criar, modificar ou extinguir direitos, além da possibilidade de impor obrigações, como, quando a Administração exerce o poder de polícia” (DI PIETRO, 2014, p. 114).

A doutrina reconhece que os atos administrativos são dotados de atributos próprios que os distinguem de outras manifestações jurídicas. Entre esses atributos, destacam-se a presunção de legalidade e legitimidade, a presunção de veracidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade. Contudo, “esses poderes, porém, não podem ser utilizados de forma arbitrária, por isso são limitados pela lei (princípio da legalidade)” (DI PIETRO, 2014, p. 114).

Além dos atributos, cada ato administrativo deve observar requisitos essenciais como sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade. A violação de qualquer um desses elementos pode conduzir à sua nulidade, justificando a intervenção do Poder Judiciário. O controle jurisdicional tem justamente a função de assegurar que tais atos não se desviem de sua finalidade pública e não sejam utilizados como instrumentos de arbítrio estatal.

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 11/10/2025 | aceito: 13/10/2025 | publicação: 15/10/2025**

Portanto, os atos administrativos, embora indispensáveis para a organização do Estado e para a efetivação de políticas públicas, são limitados por balizas jurídicas claras. É nesse ponto que se destaca a importância de seu controle judicial, assegurando que a atividade administrativa atenda ao interesse público sem comprometer os direitos fundamentais dos cidadãos.

### **3. A Dualidade entre Atos Vinculados e Atos Discricionários**

A classificação dos atos administrativos em vinculados e discricionários constitui elemento fundamental para a compreensão da extensão do controle judicial sobre a Administração Pública. Os atos vinculados são aqueles em que o administrador não possui liberdade de escolha, uma vez que a lei já delimitou de forma exaustiva todos os elementos necessários à sua prática.

“Os atos vinculados são aqueles em que não há margem de escolha para o gestor, pois seu conteúdo já foi previamente estabelecido em lei, esta não dá espaço para opções diversas a serem adotadas” (DI PIETRO, 2014, p. 115).

Em contrapartida, os atos discricionários surgem quando a lei não consegue prever todas as hipóteses e, por isso, deixa uma margem de liberdade para o administrador decidir, no caso concreto, qual a alternativa mais adequada ao interesse público. “A lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito” (DI PIETRO, 2014, p. 115).

Esse espaço de liberdade, denominado mérito administrativo, é orientado por critérios de conveniência e oportunidade. Não se trata, entretanto, de liberdade absoluta. O administrador deve sempre se pautar pela finalidade pública e pelos princípios constitucionais, sendo vedado o uso arbitrário da discricionariedade.

O controle jurisdicional sobre atos vinculados é amplo, uma vez que o Judiciário pode verificar se todos os requisitos legais foram cumpridos. Já no caso dos atos discricionários, a atuação judicial deve ser mais cautelosa, restringindo-se ao exame da legalidade e da juridicidade, sem invadir a esfera da conveniência e da oportunidade.

Essa diferenciação revela-se essencial para a preservação do equilíbrio entre os poderes do Estado. Enquanto os atos vinculados são integralmente controláveis pelo Judiciário, os discricionários exigem uma análise cuidadosa que respeite o mérito administrativo, mas sem abdicar do dever de coibir arbitrariedades.

### **4. O Sistema Brasileiro de Jurisdição Una**

O sistema de jurisdição adotado pelo Brasil é o da jurisdição una, também chamado de sistema inglês. Nele, o Poder Judiciário é a única instituição com competência para decidir, em caráter

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 11/10/2025 | aceito: 13/10/2025 | publicação: 15/10/2025**

definitivo, os litígios administrativos, ainda que a própria Administração possa revisar internamente seus atos.

“De acordo com o sistema de jurisdição única, só quem exerce jurisdição é o Poder Judiciário, isso não quer dizer que a Administração não possa julgar controvérsias, pode, mas que exerce tal função em caráter definitivo é o judiciário” (DI PIETRO, 2014, p. 116).

Esse modelo contrapõe-se ao sistema francês de dualidade de jurisdição, que institui tribunais administrativos independentes. No Brasil, todo e qualquer litígio, seja de natureza privada ou administrativa, é resolvido pelo Poder Judiciário comum. “O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido como sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios – de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados – são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário” (MEIRELLES, 2015, p. 116).

A jurisdição una fortalece a imparcialidade e assegura proteção aos administrados, pois garante que o julgamento não será realizado pela própria Administração interessada no ato. Contudo, exige-se do Judiciário prudência para não extrapolar sua função fiscalizadora e invadir a análise de mérito administrativo, preservando, assim, o princípio da separação dos poderes.

## **5. Limites da Intervenção Judicial sobre o Mérito Administrativo**

A atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos discricionários deve respeitar os limites do mérito administrativo. Esse conceito envolve a liberdade conferida ao administrador para decidir, diante do caso concreto, entre diferentes soluções igualmente válidas, com base em critérios de conveniência e oportunidade.

“Quanto aos atos administrativos discricionários há um campo que não pode sofrer intervenção pelo Poder Judiciário, o mérito administrativo. A análise judicial deve se deter aos aspectos de legalidade e juridicidade, ou seja, se os atos estão de acordo com a lei e com os princípios que regem o Direito Administrativo” (DI PIETRO, 2014, p. 116).

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o mérito administrativo da seguinte forma: “Mérito é o campo de liberdade suposto na lei e que, efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante ele, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, dada à impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas seria a única adequada” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 38).

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 11/10/2025 | aceito: 13/10/2025 | publicação: 15/10/2025**

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também se manifesta nesse sentido: “Não é possível ao Judiciário rever decisão administrativa que indeferiu pedido de reversão de aposentadoria voluntária de servidor do Estado do Mato Grosso do Sul [...] porque não restando comprovado que ocorreram arbitrariedades aptas a ensejar a nulidade do ato administrativo discricionário, não compete ao Poder Judiciário analisar a escolha do administrador” (STJ, AgRg no RMS 29815/MS, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 14/02/2012).

Dessa forma, o controle jurisdicional não pode avançar sobre escolhas de conveniência e oportunidade, mas deve sempre assegurar que tais escolhas estejam juridicamente fundamentadas e orientadas pelo interesse público.

## **6. Teorias Expansivas do Controle Judicial sobre os Atos Administrativos**

O desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial permitiu ampliar o alcance do controle jurisdicional sobre os atos administrativos, especialmente os discricionários. Esse movimento ocorreu porque a simples distinção entre legalidade e mérito se mostrou insuficiente para coibir arbitrariedades e assegurar o respeito aos princípios constitucionais.

“Houve considerável evolução no controle judicial sobre os atos administrativos, com grandes avanços sobre o exame do chamado mérito. O exame dos fatos (motivos do ato), a sua valoração, a sua razoabilidade e proporcionalidade em relação aos fins, a sua moralidade, eram vistos como matéria de mérito, insuscetíveis de controle judicial” (DI PIETRO, 2014, p. 226).

Entre as teorias que legitimam esse alargamento, destaca-se a dos motivos determinantes. “Esta teoria entende que a validade do ato administrativo está diretamente relacionada à veracidade e a existência dos motivos apresentados. De tal modo, que se o motivo apresentado for falso ou inexistente, o ato será inválido” (BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 50).

A teoria dos elementos do ato também é relevante, pois permite a análise judicial de cada um dos requisitos essenciais: “O sujeito do ato é sempre vinculado, pois só pode ser praticado por quem a lei tenha atribuído competência para tal, nesse caso, a análise judicial pode dar-se através da apreciação do agente político produtor do ato” (DI PIETRO, 2014, p. 118).

Outra formulação importante é a teoria do desvio de poder, que busca coibir a utilização da discricionariedade para fins diversos da lei. “É o uso indevido que a autoridade administrativa, dentro de seu campo de discricionariedade, faz da potestas que lhe é conferida para atingir finalidade pública ou privada, diversa daquela que a lei preceituara” (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 176-177).

O Supremo Tribunal Federal reforça a legitimidade do controle judicial mesmo em situações que envolvam conceitos vagos: “Os atos administrativos que envolvem a aplicação de ‘conceitos indeterminados’ estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário” (STF, RMS 24699/DF, Rel.



**Ano V, v.2 2025 | submissão: 11/10/2025 | aceito: 13/10/2025 | publicação: 15/10/2025**

Min. Eros Grau, DJ 30/11/2004).

Essas teorias ampliativas demonstram que a discricionariedade não confere liberdade absoluta, mas sim um espaço de decisão delimitado pela juridicidade, pelos princípios constitucionais e pelo dever de motivação.

## **Considerações Finais**

A análise desenvolvida evidencia que os atos administrativos são fundamentais para o funcionamento do Estado, mas não podem escapar ao controle jurisdicional. A distinção entre atos vinculados e discricionários é central para compreender os limites da intervenção judicial, pois enquanto nos primeiros o controle é integral, nos segundos o espaço de conveniência e oportunidade deve ser respeitado.

O sistema de jurisdição adotado pelo Brasil assegura que o Poder Judiciário seja o guardião da legalidade e da juridicidade, mas impõe a ele a responsabilidade de não invadir a esfera própria da Administração. Ainda assim, “houve considerável evolução no controle judicial sobre os atos administrativos, com grandes avanços sobre o exame do chamado mérito” (DI PIETRO, 2014, p. 226), o que revela a ampliação do campo de atuação judicial em razão da necessidade de proteção efetiva dos direitos fundamentais.

As teorias ampliativas, como a dos motivos determinantes, dos conceitos jurídicos indeterminados e da vinculação aos princípios constitucionais, consolidam a compreensão de que a discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, mas um espaço delimitado por valores constitucionais.

Conclui-se que o equilíbrio entre separação dos poderes e tutela jurisdicional deve ser permanentemente buscado, de modo que o Poder Judiciário exerça seu papel de fiscalizador da Administração sem comprometer a autonomia decisória do Executivo, garantindo a supremacia da Constituição e a efetividade do Estado Democrático de Direito

## **Referências**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BINENBOJM, Gustavo. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 41.



**Ano V, v.2 2025 | submissão: 11/10/2025 | aceito: 13/10/2025 | publicação: 15/10/2025**

CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de direito administrativo: curso moderno de graduação*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ROZAS, Luiza Barros. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionabilidade administrativa. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1123, 29 jul. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8715>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça (STJ)*. AgRg no RMS 29815/MS. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Julgado em 14 fev. 2012. Disponível em: <https://stj.jus.br>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal (STF)*. RMS 24699/DF. Relator: Ministro Eros Grau. *Diário da Justiça*, 30 nov. 2004. Disponível em: <https://stf.jus.br>. Acesso em: 25 set. 2025.