

## PODERES ADMINISTRATIVOS: EXPLORANDO A DISCRICIONARIEDADE EM UM CONTEXTO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

### Administrative powers: exploring discretionarity in a context of judicialization of politics

Sofia Fagundes Veloso de Mattos<sup>1</sup>  
Raine Gonçalves de Araújo<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo explora a intrincada relação entre a discricionariedade administrativa e o fenômeno crescente da judicialização da política no cenário brasileiro. O problema central que orienta este estudo busca investigar de que forma a excessiva judicialização e a interferência do Poder Judiciário nas decisões administrativas podem reduzir ou comprometer as prerrogativas e os instrumentos de que a Administração Pública dispõe para assegurar a realização do interesse público. Objetiva-se analisar como a sindicabilidade de atos discricionários afeta a eficiência estatal, distinguindo-se o controle de legalidade e juridicidade da invasão do mérito administrativo. A metodologia empregada consiste na pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque em literatura científica e jurisprudência dos tribunais superiores. A análise concentra-se nos riscos do ativismo judicial e da hipertrofia do Judiciário que, ao impor obrigações sem considerar limites orçamentários (reserva do possível) e critérios técnicos, pode gerar desequilíbrios institucionais e comprometer a sustentabilidade das políticas públicas. Conclui-se que o desafio reside em consolidar um modelo de governança que harmonize a salvaguarda dos direitos fundamentais com o respeito à autonomia decisória do Executivo, prevenindo que a discricionariedade se converta em arbitrariedade sem, contudo, minar a legitimidade democrática e a capacidade de gestão administrativa.

**Palavras-chave:** Discricionariedade administrativa. Judicialização da política. Eficiência pública. Direitos fundamentais.

**Abstract:** *This article explores the intricate relationship between administrative discretion and the growing phenomenon of the judicialization of politics within the Brazilian context. The central problem guiding this study seeks to investigate how excessive judicialization and interference by the Judiciary in administrative decisions can reduce or even prejudice the prerogatives and instruments used by the public administration to ensure the realization of the public interest. The objective is to analyze how the reviewability of discretionary acts affects*

<sup>1</sup>Autora. Graduada em Direito, Universidade Estadual de Montes Claros. E-mail: sofiafagundes57@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6565200207618396>.

<sup>2</sup>Coautora. Graduada em Direito, Universidade Estadual de Montes Claros. E-mail: rainejoncalvesdearaujo@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9814127998423654>.

*state efficiency, distinguishing between the control of legality/juridicity and the encroachment upon administrative merit. The methodology employed consists of bibliographic and documentary research, focusing on scientific literature and the jurisprudence of superior courts. The analysis concentrates on the risks of judicial activism and judicial hypertrophy which, by imposing obligations without due consideration of budgetary limits (reserve of the possible) and technical criteria, can generate institutional imbalances and compromise the sustainability of public policies. It is concluded that the challenge lies in consolidating a governance model that harmonizes the protection of fundamental rights with respect for the Executive's decision-making autonomy, preventing discretion from converting into arbitrariness without, however, undermining democratic legitimacy and administrative management capacity.*

**Keywords:** *Administrative discretion. Judicialization of politics. Public efficiency. Fundamental rights.*

**Sumário:** 1 Introdução — 2 O poder administrativo e a discricionariiedade; 2.1 Os controles da discricionariiedade; 2.2 A judicialização da política: impactos na discricionariiedade administrativa — 3 Considerações finais — Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública exerce um papel fundamental na implementação de políticas públicas e na efetivação dos direitos sociais e fundamentais garantidos constitucionalmente. No exercício dessa função, a Administração se vale de diversos poderes jurídicos, entre eles o poder discricionário, que lhe confere certa margem de liberdade para decidir conforme critérios de conveniência e oportunidade. No entanto, o uso dessa discricionariiedade tem sido crescentemente submetido ao crivo do Poder Judiciário, em um fenômeno conhecido como judicialização da política. O tema central deste trabalho, portanto, é a análise da discricionariiedade administrativa em face do aumento da judicialização da política no Brasil, buscando compreender os limites e as tensões institucionais geradas por essa interação.

A delimitação do assunto estudado reside na análise do controle judicial dos atos administrativos discricionários no contexto brasileiro pós-Constituição de 1988. A judicialização, neste contexto, não se limita à simples aplicação da lei, mas frequentemente implica em interferências do Judiciário em escolhas administrativas e políticas, especialmente quando envolvem direitos fundamentais ou omissões do Estado. Tal cenário gera tensões institucionais e levanta questões complexas sobre os limites do controle judicial, a legitimidade das decisões discricionárias e o equilíbrio entre os poderes estatais.

Sob essa ótica, a justificativa para a escolha do tema decorre do crescente número de decisões judiciais que interferem em atos administrativos considerados discricionários, o que desafia os fundamentos clássicos do Direito Administrativo e demanda uma reflexão crítica sobre os princípios da separação dos poderes, do Estado de Direito e da juridicização da política. Em um contexto em que a população recorre cada vez mais ao Judiciário como meio de acesso a direitos, torna-se essencial compreender como a atuação judicial impacta a autonomia decisória da Administração Pública e os próprios contornos da discricionariedade administrativa.

O problema central que orienta este estudo pode ser formulado da seguinte maneira: de que forma a excessiva judicialização e interferência do Judiciário nas decisões administrativas pode reduzir ou até mesmo prejudicar as prerrogativas e instrumentos que a administração pública utiliza para garantir a realização do interesse público no contexto brasileiro?

Para responder a essa questão, o presente trabalho tem como escopo a análise dos impactos da crescente judicialização da política nos contornos e no exercício da discricionariedade da Administração Pública no Brasil.

Como objetivos específicos, propõe-se: a) conceituar e distinguir o poder vinculado do poder discricionário, examinando seus limites legais; b) identificar as causas e o panorama atual do fenômeno da judicialização da política no país; e c) analisar os impactos da judicialização da política sobre a eficiência administrativa e o princípio da separação dos Poderes, especialmente no que se refere aos limites do controle judicial sobre a discricionariedade administrativa.

A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa, a partir da análise de doutrina do Direito Administrativo, Direito Constitucional e artigos científicos. A pesquisa dialoga com a literatura científica que examina a ascensão de judicialização das decisões discricionárias e as possíveis causas para o crescimento dessa tendência no Brasil.

Além disso, incorpora-se o referencial teórico de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), especialmente no que se refere ao movimento de ampliação do acesso à justiça, estruturado a partir das chamadas “ondas renovatórias”, voltadas à superação de barreiras econômicas, sociais e processuais e à promoção da efetividade dos direitos. Nesse contexto, a expansão do acesso ao Judiciário contribui para a concretização de direitos fundamentais, sobretudo em sociedades marcadas por desigualdades. Todavia, no cenário contemporâneo brasileiro, parte da doutrina aponta que a intensificação desse acesso, quando associada à

judicialização de políticas públicas, pode gerar tensões com a eficiência administrativa e a gestão de recursos estatais, especialmente quando decisões judiciais desconsideram limitações orçamentárias e critérios técnicos.

A organização do trabalho está estruturada em três seções principais, sendo elas: a primeira, que apresenta o tema, o problema, a justificativa, os objetivos e a metodologia; a segunda seção, que aprofunda os conceitos de poder vinculado e discricionário; por sua vez, a seção 2.1 analisa os controles da discricionariedade e discute a judicialização da política; a seção 2.2 identifica os impactos na discricionariedade administrativa; a seção 2.3 discute os riscos da judicialização excessiva sobre a discricionariedade. Por fim, o trabalho se encerra com as Considerações Finais e as Referências utilizadas.

## **2 O PODER ADMINISTRATIVO E A DISCRICIONARIEDADE**

O poder administrativo é uma prerrogativa conferida ao administrador público com o intuito de garantir a efetividade das ações governamentais em nome do Estado. Tal poder é exercido dentro de um contexto jurídico-legal específico, com o objetivo de atender ao interesse público e promover o bem comum, em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O administrador público, portanto, não exerce seu poder em nome próprio, mas como representante do Estado, com a missão de garantir a eficiência e a justiça social.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p.28), as prerrogativas do administrador público não podem ser exercidas com a mesma liberdade que um particular possui no exercício de seus direitos, uma vez que a função administrativa envolve a satisfação de finalidades públicas. O autor sugere que, em vez de se falar em "poderes", o mais adequado seria denominá-los como "deveres-poderes", visto que o poder do administrador está subordinado ao dever de atender ao interesse coletivo e ao cumprimento de finalidades públicas.

A Administração Pública, portanto, deve operar sempre em estrita conformidade com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, princípios que são pilares do Estado Democrático de Direito.

Além disso, Carvalho Filho (2015, p.51) complementa que a lei, ao conferir ao administrador público essas prerrogativas, também impõe uma série de deveres, sendo um dos principais a vedação da inércia. Ou seja, o administrador não pode deixar de agir, uma vez

que a sua omissão pode prejudicar a coletividade, pois a atuação administrativa deve ser sempre proativa, orientada pela busca de soluções que atendam ao interesse público.

Nesse contexto, dois modos distintos de exercício do poder administrativo podem ser identificados: o poder vinculado e o poder discricionário. O primeiro, o poder vinculado, se caracteriza como a modalidade do poder administrativo em que a atuação do agente público está inteiramente sujeita ao que está prescrito pela lei e, nesse contexto, o administrador não possui qualquer margem de escolha quanto à forma ou aos elementos da decisão a ser tomada.

Toda a conduta do agente está rigidamente definida pela norma, e qualquer desvio daquilo que está determinado por esta será considerado ilegal, passível de anulação. Meirelles define que o “poder vinculado ou regrado é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.” (Meirelles, 2014, p.121).

A principal característica do poder vinculado é a ausência de liberdade de ação por parte do administrador. Filho (2015, p.60) observa que, ao praticar atos administrativos vinculados, o administrador deve simplesmente reproduzir os elementos legais, sem qualquer tipo de avaliação sobre a conveniência ou a oportunidade da conduta. Esse tipo de poder é particularmente comum em situações em que a norma já detalha de maneira precisa as condições e os requisitos para a prática do ato.

Entretanto, Meirelles (2014, p.122) alerta que, apesar da rigidez das normas vinculadas, nem sempre se pode afirmar que um ato administrativo está totalmente vinculado. Em muitos casos, a Administração Pública dispõe de certa liberdade em aspectos secundários, mesmo que a norma principal seja imperativa.

Por outro lado, o poder discricionário concede ao administrador público a liberdade de escolha entre diversas alternativas para a prática de um ato administrativo. No exercício desse poder, o agente público avalia, com base no seu juízo de conveniência e oportunidade, qual é a melhor solução para atender ao interesse público, sempre dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Tourinho (2009, p.45) esclarece que o poder discricionário é uma prerrogativa do administrador de eleger, dentre várias possibilidades de ação, aquela que se apresenta como mais vantajosa para o interesse público. Para tanto, o administrador deve ponderar as condições do caso concreto e decidir com base no momento oportuno e nas circunstâncias envolvidas. Assim, a conveniência refere-se às condições práticas e circunstanciais em que o

ato deve ser realizado, enquanto a oportunidade trata do momento mais adequado para a prática do ato administrativo.

A discricionariedade, no entanto, não se confunde com arbitrariedade. Medauar (2006, p.127) destaca que, embora o administrador tenha liberdade para decidir, essa liberdade deve ser exercida dentro dos parâmetros legais e sob a égide da razoabilidade. A escolha do administrador deve ser justificável e fundamentada em critérios racionais, evitando decisões que não atendam aos interesses coletivos ou que sejam desproporcionais.

Além disso, a Administração Pública deve agir dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, sendo vedado ao administrador utilizar o poder discricionário de forma ilegítima ou abusiva. Nesse sentido, o Poder Judiciário pode realizar o controle da legalidade dos atos discricionários, respeitando os limites impostos pela lei, mas sem interferir diretamente nas escolhas do administrador. Desse modo, entende-se que o controle judicial deve verificar se o ato discricionário observou os parâmetros da legalidade, da moralidade e da razoabilidade, mas sem substituir o juízo de conveniência e oportunidade do administrador (Mello, 2010, p.413).

Destarte, impera-se ressaltar que a diferença fundamental entre os poderes vinculados e discricionários reside no grau de liberdade que é concedido ao administrador. Enquanto no poder vinculado a Administração Pública está obrigatoriamente restrita ao que a norma legal determina, no poder discricionário o administrador possui certa margem de liberdade para decidir qual a melhor conduta a ser adotada, dentro dos limites e parâmetros legais.

Em *status quo*, no poder vinculado, não há margem para escolha, e a conduta do agente é pré-determinada pela legislação, que define todas as condições do ato a ser praticado. Em contraste, no poder discricionário, o administrador deve exercer um juízo de valor sobre as alternativas possíveis, levando em consideração a conveniência e a oportunidade de sua escolha. Conforme o poder discricionário, o agente público tem liberdade para escolher entre alternativas igualmente válidas, desde que esta escolha esteja fundamentada no interesse público. Contudo, essa liberdade não é ilimitada, sendo sempre orientada pelos princípios da Administração Pública e pelos parâmetros legais (Tourinho, 2009, p.52).

## 2.1 Os controles da discricionariedade

A discricionariedade administrativa refere-se à margem de liberdade de decisão que é atribuída ao administrador público em situações nas quais a lei não exige uma decisão

específica ou predeterminada (Di Pietro, 2012, p.210). Em outras palavras, a Administração Pública dispõe de uma certa flexibilidade para decidir sobre o melhor modo de agir, sempre dentro dos limites traçados pela norma jurídica e com vistas ao interesse público.

Essa liberdade, no entanto, não é absoluta. A atuação do administrador encontra limites nos princípios que regem a Administração Pública, especialmente aqueles previstos no art. 37 da Constituição Federal, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de princípios implícitos, como a razoabilidade e a proporcionalidade.

Nesse sentido, o princípio da legalidade constitui o principal parâmetro de controle da discricionariedade, uma vez que, mesmo diante de alternativas juridicamente possíveis, a escolha administrativa deve estar orientada pelos valores e finalidades do ordenamento jurídico.

Assim, conforme leciona Di Pietro (2012, p.218), a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, estando sempre vinculada aos limites legais e principiológicos que orientam a atuação administrativa.

Essa flexibilidade, por mais que permita ao administrador a escolha entre alternativas dentro do que a norma legal permite, não autoriza a violação de direitos ou a adoção de decisões desproporcionais. De acordo com Mildemberger (2009, p.30), a discricionariedade, ao ser exercida de maneira responsável, deve sempre observar o interesse público, mesmo quando a norma permite alguma margem de indeterminação. Nesse sentido, frisa-se que não se pode desvirtuar a intenção da norma, uma vez que ambas devem ser sempre interpretadas dentro de uma estrutura que assegure a justiça e a equidade na atuação administrativa (Mildemberger, 2009, p. 32).

A discricionariedade, portanto, se insere em um contexto normativo mais amplo e nunca pode ser exercida sem a observância de limites que impedem sua transformação em arbitrariedade. O administrador deve, sempre, pautar sua atuação em conformidade com os valores constitucionais e com os princípios da administração pública.

O controle judicial dos atos administrativos, especialmente no que tange à discricionariedade, é um dos pilares que assegura o cumprimento da legalidade e moralidade na atuação administrativa. Assim, o controle jurisdicional não pode se sobrepor ao mérito da decisão administrativa, mas sim verificar se a atuação do administrador foi realizada dentro dos limites legais, em razões fáticas e jurídicas adequadas (Di Pietro, 2012, p.220).

Nesse sentido, o Judiciário tem a função de garantir que os atos administrativos, mesmo discricionários, sejam executados conforme a lei e os princípios que regem a

administração pública, pois apesar de o mérito administrativo, que envolve a avaliação de conveniência e oportunidade, não ser passível de revisão judicial, o Judiciário tem competência para verificar se os limites legais foram respeitados e se o ato atende às finalidades públicas.

Esse controle abrange a análise dos motivos que fundamentam o ato administrativo, a conformidade da decisão com os princípios constitucionais e a verificação da proporcionalidade das escolhas feitas pelo administrador (Mildenberger, 2009, p.34). Além disso, é essencial para prevenir o abuso de poder e assegurar que a Administração Pública atue com eficiência e moralidade, pois quando a Administração atua fora dos parâmetros legais, o Judiciário deve corrigir a ilegalidade, invalidando o ato administrativo.

Um dos principais aspectos do controle judicial é a análise da materialidade do motivo que leva o administrador a tomar uma decisão, haja vista que, quando a Administração pública se fundamenta em motivos falsos ou inexistentes, a decisão perde a sua legitimidade e se torna passível de revisão judicial. A falsidade do motivo ou o desvio de finalidade constituem vícios que ensejam a nulidade do ato administrativo (Mildenberger, 2009, p.35).

O controle judicial também envolve a verificação da razoabilidade e proporcionalidade das decisões administrativas, especialmente quando estas envolvem a discricionariedade do administrador. O Judiciário deve garantir que, mesmo em situações onde a norma permite escolhas discricionárias, a decisão tomada seja razoável e proporcional à situação concreta, uma vez que o controle judicial visa assegurar que a escolha feita pela Administração seja coerente com os fins públicos a que se destina, sem que haja desvio ou abuso no uso da discricionariedade" (Di Pietro, 2012, p.228).

Esses mecanismos são fundamentais para equilibrar a autonomia administrativa com a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos e preservar os valores constitucionais. O desafio da Administração Pública, nesse contexto, é exercer a discricionariedade de forma responsável, transparente e comprometida com o interesse público, consolidando a confiança da sociedade nas instituições estatais.

Portanto, o Poder Judiciário tem a responsabilidade de garantir que a discricionariedade administrativa não se transforme em arbitrariedade e que os atos administrativos estejam sempre em conformidade com a legalidade, moralidade e os princípios da administração pública. A análise judicial da legalidade e da razoabilidade das decisões discricionárias é essencial para prevenir abusos de poder e assegurar que a Administração Pública atue de forma justa e responsável.

## 2.2 A judicialização da política: impactos na discricionariedade administrativa

A judicialização da política é um fenômeno caracterizado pela crescente atuação do Poder Judiciário em temas tradicionalmente de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, especialmente no que tange à formulação de políticas públicas. Segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), instituição máxima do Poder Judiciário Brasileiro, Luís Roberto Barroso, trata-se da “transferência de decisões originalmente políticas para o âmbito do Judiciário” (Barroso, 2008, p. 6). Essa mudança reflete uma ampliação do papel do Judiciário nas democracias contemporâneas, fenômeno presente tanto em países da tradição civil law, como o Brasil, quanto na common law.

Sob essa perspectiva, sabe-se que os Três Poderes são independentes e harmônicos entre si, não havendo hierarquia, e devem, a partir de suas atribuições constitucionais, interpretar e aplicar a Constituição. Não é competência exclusiva do Poder Judiciário a interpretação e aplicação das regras constitucionais.

A questão tratada é que o Poder Judiciário, na contemporaneidade, conforme tratado por Mariana Oliveira de Sá (2015):

exerce uma atividade em que ele é fundamental para o cumprimento da Constituição, já que qualquer descumprimento às diretrizes constitucionais por qualquer um dos Poderes também caberá provocação do Judiciário, para que, a partir do devido processo constitucional, a instituição promova os direitos dos cidadãos.

No Brasil, esse processo de judicialização intensificou-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente os direitos fundamentais e fortaleceu instrumentos de controle judicial, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública. Conforme destacam Cappelletti e Garth (1988, p.12), o movimento de "acesso à justiça" busca reformar as instituições para garantir que a proteção de direitos seja ampla e difundida, permitindo que cidadãos e grupos sociais recorram ao Judiciário para a concretização de prerrogativas fundamentais. Note-se que essa perspectiva foca na democratização da justiça, sem necessariamente implicar, na obra original dos autores, um comprometimento direto da eficiência da Administração Pública por essa intervenção.

Nesse cenário, especialmente no século XXI, o Poder Judiciário assume um papel de protagonismo na proteção dos direitos fundamentais, atuando como o guardião da

Constituição e da ordem democrática. Esse fenômeno é corroborado por Lewandowski (2018, p. 37-38), que aponta o deslocamento de questões políticas e sociais para a esfera judicial como uma característica da "era dos direitos", consolidando o Judiciário como um agente essencial na implementação de políticas públicas em setores como saúde, moradia e educação.

É nesse sentido que surge a necessidade de estudar a atuação do Poder Judiciário e do Poder Administrativo, a partir da verificação da atuação das instituições responsáveis, sob a análise da preservação dos critérios de legitimidade e dos parâmetros estabelecidos para os limites dessa atuação, que devem ter como escopo a aplicação dos direitos e garantias fundamentais.

Atualmente está em destaque o fenômeno da judicialização da política e vários são os motivos que contribuem para essa realidade, mas dentre eles, pode ser destacado como o principal o princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República de 1988. Por esse princípio, o Poder Judiciário não pode se abster de decidir sobre lesões ou ameaças a direitos, o que o coloca como instância última para a resolução de controvérsias, incluindo aquelas envolvendo políticas públicas.

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido marcante nesse contexto. Um exemplo paradigmático é a ADPF 347, em que a Corte reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" no sistema penitenciário brasileiro, determinando providências que, em tese, extrapolaram a tradicional função judicial.

A judicialização da política emerge como uma resposta à inércia ou falhas das esferas tradicionais de poder, mas provoca um tensionamento crescente entre a discricionariedade administrativa e o controle jurisdicional. Segundo Costa, Vieira e Schoeps (2015), embora o Poder Judiciário atue como defensor dos direitos fundamentais e da cidadania, sua intervenção excessiva pode gerar desequilíbrios institucionais que desafiam a lógica do Estado Democrático de Direito.

Essa complexidade manifesta-se especialmente quando a revisão judicial invade o mérito de decisões técnicas do Executivo. Conforme aponta Costa (2015), o protagonismo judicial no Estado Social traz diagnósticos preocupantes quanto à sua consequência prática: ao tentar suprir omissões, o Judiciário pode acabar por comprometer a eficiência da Administração Pública, desorganizando o planejamento orçamentário e fragilizando a harmonia entre os Poderes. Assim, o que se inicia como uma garantia de direitos pode resultar em um entrave à gestão pública eficiente, exigindo uma análise rigorosa dos limites da intervenção magistrada.

Um dos principais fatores que contribuem para esse fenômeno da judicialização excessiva é a ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação e execução de políticas públicas. Habitualmente, essas instâncias não conseguem atender adequadamente às demandas da população, seja por falta de recursos, má gestão ou ausência de vontade política, e esse fato é agravado pela amplitude dos direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição de 1988, que estabeleceu a saúde, a educação e a moradia como direitos sociais essenciais, mas cuja implementação prática enfrenta sérias dificuldades.

Barroso (2008, p. 6-7) argumenta que, diante dessa lacuna, o Judiciário passou a ocupar um espaço antes reservado às esferas políticas, sendo frequentemente chamado a decidir questões de alta complexidade administrativa.

Outro elemento relevante é a falta de clareza e objetividade nos parâmetros que norteiam a discricionariedade administrativa. Embora essa seja uma prerrogativa legítima do gestor público, como ressalta Mello (2010, p. 412), ela não pode ser confundida com arbitrariedade. Quando os atos administrativos carecem de fundamentação sólida ou violam princípios constitucionais como razoabilidade e proporcionalidade, eles tornam-se suscetíveis a serem contestados judicialmente, e essa tendência se intensifica em um contexto onde o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o qual assegura que nenhum direito ameaçado ou lesado pode ser excluído da apreciação do Judiciário.

Além disso, a ausência de mecanismos eficazes de resolução administrativa de conflitos contribui para o aumento da judicialização. Muitos cidadãos recorrem ao Judiciário por não encontrarem, dentro da própria Administração Pública, canais confiáveis para resolver seus problemas, e como observa Dodge (2016), a incapacidade do Estado em responder de maneira célere e eficiente às demandas sociais aumenta a pressão sobre o Judiciário, que é frequentemente visto como a última instância capaz de garantir justiça.

Ademais, a judicialização excessiva também reflete uma crise de confiança nos demais Poderes. A percepção de que os legisladores e gestores públicos não cumprem suas funções de maneira adequada estimula os cidadãos a buscar soluções no Judiciário, cuja atuação é frequentemente associada à imparcialidade e à competência técnica. Streck (2011, p.55) alerta, contudo, para os riscos desse processo, que pode levar à hipertrofia do Judiciário, desequilibrando a harmonia entre os Poderes da República.

Embora esses fatores esclareçam algumas das causas estruturais e institucionais da judicialização excessiva, é importante reconhecer que o acesso à Justiça é um direito

inalienável, especialmente em um Estado Democrático de Direito. Cappelletti e Garth (1988, p. 12) destacam que o Judiciário desempenha um papel crucial na democratização do acesso à justiça, assegurando que cidadãos e grupos vulneráveis possam reivindicar seus direitos fundamentais e assim, qualquer tentativa de reduzir a judicialização deve ser cuidadosamente equilibrada para não comprometer a proteção desses direitos.

Diante desse panorama, urge reconhecer a linha tênue entre a necessidade de conter a judicialização excessiva e a garantia de acesso aos direitos fundamentais, que exige soluções integradas e coordenadas. O aprimoramento da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, com maior transparência e eficiência na gestão pública, é essencial para reduzir a dependência do Judiciário e, da mesma forma, o fortalecimento de instâncias administrativas de resolução de conflitos pode oferecer alternativas viáveis e menos onerosas para a população.

Por outro lado, é imprescindível que o Judiciário continue atuando como uma salvaguarda para os cidadãos que enfrentam omissões ou abusos por parte do Estado, especialmente em um país onde as desigualdades sociais e econômicas são profundas e os direitos fundamentais frequentemente negligenciados.

Portanto, embora a judicialização excessiva represente um desafio significativo para o equilíbrio institucional e a eficiência da Administração Pública, a prioridade deve ser sempre garantir que a população tenha acesso a seus direitos fundamentais. Essa é uma condição indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, conforme os valores consagrados na Constituição de 1988. O desafio, assim, é encontrar o equilíbrio entre o respeito à discricionariedade administrativa e a manutenção de um Judiciário acessível e eficaz.

Assim, embora a judicialização seja um mecanismo importante para a efetivação de direitos do cidadão, o excesso pode gerar riscos ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal. Aqui, é fundamental distinguir a judicialização da política do ativismo judicial. A primeira, conforme Barroso (2008, p. 9), decorre do modelo constitucional adotado pelo Brasil, que desloca questões de alta complexidade política e administrativa para o crivo do Judiciário. Já o ativismo judicial, como discute Streck (2011, p.45), refere-se a uma postura proativa e, por vezes, voluntarista do magistrado, que substitui a vontade do legislador e do administrador público por critérios subjetivos ou interpretações que extrapolam a legalidade constitucional.

Ocorre, então, o que parte da doutrina chama de “governo de juízes” (*juge cratie*), termo cunhado por Cappelletti em sua obra “Juízes Legisladores” (1993, p. 38) para designar

uma hipertrofia do Judiciário em detrimento das demais funções estatais. Essa postura pode minar a legitimidade democrática, já que os magistrados não são eleitos pelo povo e não estão sujeitos ao mesmo controle político que os representantes eleitos.

Do ponto de vista prático, a judicialização excessiva pode comprometer a eficiência da administração pública, ao impor obrigações sem considerar os limites administrativos e financeiros. Isso pode gerar desigualdade no acesso a serviços públicos, privilegiando aqueles que têm condições de acionar o Judiciário, em detrimento de quem depende da ação coletiva e programática do Estado.

Como adverte Dodge (2016): “a judicialização das políticas públicas, quando realizada de forma isolada e sem a devida consideração dos impactos sistêmicos, pode resultar em desorganização administrativa e frustração de outras políticas igualmente legítimas”.

Além disso, ressalta-se que o excesso de judicialização representa uma carga pesada para o Poder Judiciário, tanto financeira quanto social. Em um relatório publicado em 28/8/23 pelo CNJ, verifica-se que, em 2021, o custo do Poder Judiciário foi de R\$103,9 bilhões, equivalente a R\$489,91 por habitante. Nesse mesmo ano, estavam em tramitação 77,3 milhões de processos, dos quais 27,7 milhões foram novos ingressos e 26,9 milhões foram concluídos.

Ainda conforme o CNJ, o ano de 2022 mostrou um aumento preocupante nesses números. O custo subiu para R\$116 bilhões, e o custo per capita para R\$540,06. O volume de processos pendentes também cresceu, chegando a 81,4 milhões, com 31,5 milhões de novos casos e 30,3 milhões concluídos. Embora esse montante englobe uma vasta gama de demandas, o congestionamento sistêmico reverbera em todas as esferas. O custo médio de R\$3.828,38 por processo baixado evidencia que a máquina judiciária opera sob pressão extrema, o que compromete a celeridade até mesmo nas causas que envolvem direitos fundamentais sensíveis.

Nesse panorama, a judicialização de atos administrativos e políticas sociais insere-se como um fator adicional de sobrecarga.

Como observa Mello (2010, p. 415), a discricionariedade administrativa é legítima quando pautada nos princípios da legalidade e razoabilidade. Contudo, o ativismo judicial, ao exigir a implementação de políticas públicas específicas, desconsidera os limites técnicos e orçamentários enfrentados pela Administração Pública.

Diante dessa conjuntura, decisões judiciais que determinam a inclusão de pacientes em tratamentos de alto custo, por exemplo, desafiam os critérios técnico-orçamentários do

Sistema Único de Saúde (SUS). O Recurso Extraordinário nº 566.471 (STF, 2019), com repercussão geral, tratou justamente da obrigação do Estado de fornecer medicamentos não incorporados às políticas públicas, evidenciando a tensão entre o direito à saúde (art. 6º e 196 da CF) e a capacidade administrativa de gerir recursos escassos.

Outro exemplo relevante é a jurisprudência consolidada que obriga municípios a garantir vagas em creches, conforme entendimento do STF na RE 436.996/SP, em que se afirmou que “o Estado não pode se esquivar do cumprimento de deveres constitucionais com base em limitações orçamentárias”, interferindo diretamente na gestão da política educacional municipal.

Essas decisões, conforme analisa Sarlet (2012, p. 265-278), partem da tese da eficácia plena e aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, §1º, da CF/88). Segundo o autor, o Poder Judiciário fundamenta tais intervenções na premissa de que a proteção ao mínimo existencial atua como um limite intransponível à discricionariedade do administrador e à tese da "reserva do possível". Assim, a fundamentação dessas decisões não é meramente literal, mas decorre de uma construção doutrinária e jurisprudencial que prioriza a dignidade da pessoa humana sobre o planejamento orçamentário formal, ainda que essa escolha gere reflexos na eficiência da gestão pública.

No entanto, a implementação prática dessas determinações envolve desafios orçamentários e logísticos que não podem ser ignorados. A obrigação imposta pelo Judiciário, ao desconsiderar repetidamente a capacidade financeira e os critérios técnicos definidos pela Administração Pública, cria tensões que afetam a eficiência e a sustentabilidade das políticas públicas, colocando em xeque a própria viabilidade de longo prazo dos direitos que se pretende proteger.

Nesse contexto, pode-se inferir que o Poder Judiciário só deve controlar o ato administrativo discricionário no aspecto de sua legalidade, isto é, sem adentrar o mérito discricionário do administrador. Porém, a doutrina contemporânea, como observa Moreira Neto (2014, p. 87), propõe uma superação desse paradigma em direção a um Direito Administrativo de feição democrática, no qual a atuação estatal submete-se ao princípio da juridicidade.

Para o autor, a juridicidade impõe que o controle não se limite à mera subsunção do ato à lei, mas sim à sua conformidade com o bloco de constitucionalidade e com a proteção dos direitos fundamentais. Assim, Moreira Neto (2014, p. 87) argumenta que esse novo modelo busca realizar uma "democracia substantiva", na qual o controle judicial atua para

evitar que a discricionariedade se distancie do interesse público. No entanto, essa expansão do controle em nome da juridicidade exige cautela: ao syndicar o mérito sob o pretexto de garantir direitos, o Judiciário corre o risco de desorganizar a estratégia técnica da Administração Pública, impactando a eficiência gestora e a própria separação dos Poderes.

Conforme explicam Hirsch e Campos (2015), a juridicidade expande o bloco de legalidade, exigindo que o ato administrativo guarde conformidade não apenas com a lei em sentido formal, mas com todo o arcabouço de princípios e garantias positivados na Constituição de 1988. Dessa forma, o controle judicial deixa de ser uma análise meramente formal para se tornar um instrumento de realização da democracia substantiva.

Essa evolução, embora positiva em termos de controle de abusos, também gera um efeito de "engessamento" na Administração Pública. A percepção de que atos discricionários estão sujeitos a controle judicial tende a levar os administradores a adotarem posturas excessivamente cautelosas, o que, em determinadas situações, pode comprometer a agilidade e a capacidade de inovação necessárias para o enfrentamento dos desafios administrativos contemporâneos.

Ao editar um ato discricionário, o administrador público dispõe de uma margem de escolha que lhe permite realizar um juízo de valor diante do caso concreto. Trata-se de um espaço de atuação conferido pela lei, no qual é possível optar, entre alternativas legítimas, pela solução que melhor atenda ao interesse público. Contudo, essa liberdade não é absoluta: o exercício da discricionariedade deve sempre observar os princípios que regem a Administração Pública. Caso contrário, podem surgir distorções ou desvios em relação aos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O deslocamento de funções entre os Poderes pode gerar efeitos colaterais sobre a legitimidade democrática e a responsabilidade administrativa. O Executivo e o Legislativo são compostos por agentes políticos eleitos pelo povo, sendo diretamente responsáveis perante os cidadãos pelos resultados de sua atuação, enquanto o Judiciário, embora exerça um papel crucial na proteção dos direitos fundamentais, não possui a mesma base de representatividade e está menos sujeito a mecanismos de controle democrático, como eleições e *accountability* eleitoral (Dodge, 2016).

Quando o Judiciário interfere excessivamente na formulação e execução de políticas públicas, ele enfraquece a legitimidade das decisões dos Poderes Executivo e Legislativo, desestimulando o engajamento político e criando uma percepção de que os problemas sociais só podem ser resolvidos pela via judicial. Além disso, o Judiciário, ao assumir

responsabilidades que não lhe são próprias, torna-se vulnerável às críticas relacionadas à falta de expertise técnica em áreas específicas, como planejamento orçamentário ou gestão de políticas públicas.

O equilíbrio institucional depende de uma compreensão clara dos limites entre o controle de legalidade e a substituição do mérito administrativo. Decisões que impactem a discricionariedade administrativa devem ser fundamentadas na proteção de direitos fundamentais, mas também devem respeitar os critérios de viabilidade prática e técnica que orientam a atuação dos outros Poderes.

Por conseguinte, ainda que a judicialização tenha como objetivo garantir o acesso a direitos fundamentais, é necessário reconhecer que nem todos os problemas sociais podem ser resolvidos pela via judicial. Políticas públicas envolvem decisões complexas que requerem expertise técnica, planejamento e articulação política, sendo esses elementos que, por sua natureza, são mais bem gerenciados pelos Poderes Executivo e Legislativo e, como argumenta Barroso (2008, p. 12), o Judiciário deve atuar como um garantidor de direitos, mas sem usurpar funções que são próprias dos demais Poderes.

Entretanto, é essencial compreender que a proteção dos direitos fundamentais deve permanecer como prioridade absoluta e decisões judiciais que busquem concretizar esses direitos devem ser vistas como um alerta para a ineficiência ou omissão dos demais Poderes. Nesse sentido, a judicialização não é apenas um problema, mas também um sintoma de falhas estruturais no sistema político e administrativo, que devem ser corrigidas para evitar o desequilíbrio institucional.

Para lidar com os efeitos da judicialização excessiva, é fundamental que haja um diálogo interinstitucional entre os Poderes. O Judiciário, ao decidir sobre questões que envolvem políticas públicas, deve levar em conta os desafios administrativos e financeiros enfrentados pelo Estado, buscando soluções que promovam a justiça social sem comprometer a sustentabilidade das políticas públicas e paralelamente, o Executivo e o Legislativo devem intensificar seus esforços para formular e implementar políticas que atendam às demandas da população, reduzindo a necessidade de intervenção judicial.

Desse modo, a busca por um equilíbrio institucional requer que os três Poderes atuem de forma complementar e harmoniosa, respeitando os limites constitucionais e as atribuições específicas de cada um. Somente com essa abordagem será possível assegurar a proteção dos direitos fundamentais sem comprometer a eficiência e a legitimidade do Estado democrático

de direito, pois a judicialização deve ser um instrumento de garantia de direitos, e não um fator de desestruturação das funções estatais.

Portanto, é preciso analisar sob quais critérios essas escolhas do administrador público são feitas, principalmente se ferem algum valor positivado no ordenamento, embora respeitem a lei no sentido estrito, e julgar se é possível que o Poder Judiciário tenha competência para intervir e para controlar um ato administrativo discricionário que, embora respeite a lei no sentido estrito, ataca princípios positivados na Constituição, ou se tal conduta do Poder Judiciário seria invasão da matéria destinada à Administração Pública.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com efeito, conclui-se que a existência de uma discricionariedade administrativa, por vezes percebida como excessiva, em um contexto de alta judicialização da política, aponta para a necessidade e urgência da adaptação de um modelo de governança que preserve a harmonia entre o Poder Judiciário e o Poder Administrativo e, ao mesmo tempo, garanta a proteção dos direitos dos cidadãos, objetivo fundamental de qualquer Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, o Poder Judiciário deve atuar como guardião da legalidade, moralidade e razoabilidade dos atos administrativos, mas precisa buscar não invadir a esfera de liberdade do administrador, também determinada pela lei. O seu papel deve ser verificar se a decisão discricionária respeitou os parâmetros legais e os princípios constitucionais, e não substituir a escolha técnica ou política do gestor. Entende-se que a legalidade deve ser compreendida em sentido amplo, incluindo os princípios, mas sem se tornar um pretexto para o ativismo judicial desmedido.

Deve-se buscar a preservação da autonomia entre os poderes, até a medida em que for possível. De forma análoga, verificou-se que a judicialização, se excessiva, pode limitar a atuação da administração, desconsiderar os limites orçamentários e técnicos, e até mesmo gerar desorganização e iniquidade no acesso a serviços públicos, como demonstrado pelos alarmantes custos e volume de processos no Judiciário brasileiro.

Em síntese, o Estado brasileiro deve buscar a construção de um sistema onde a discricionariedade administrativa possa ser exercida com a agilidade e flexibilidade necessárias para atender ao interesse público, enquanto o controle judicial atua como uma salvaguarda essencial contra abusos, garantindo a legalidade e a proteção dos direitos, mas

sem usurpar as atribuições do Poder Administrativo. Somente com esse equilíbrio será possível construir uma administração pública mais eficiente, justa e verdadeiramente a serviço da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 28; 412-415.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 4, 2008, p. 2-10.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**: ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 09/09/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 436.996/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 26/10/2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/RN**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 11/03/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993, p.35-42.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 12-38.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 51-60.
- COSTA, Claudia Marcia. **O protagonismo do Poder Judiciário no estado social e democrático de direito**: diagnósticos, consequências e contribuições para a sua transformação democrática. Curitiba: Juruá, 2015.
- COSTA, Claudia Marcia; VIEIRA, Filipe; SCHOEPS, Patricia. **Cidadania, Democracia e o Estado Democrático de Direito**: o protagonismo do Poder Judiciário na defesa dos direitos fundamentais. Curitiba: Juruá, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 210-230.

DODGE, Raquel Elias Ferreira. Ministério Público e Políticas Públicas. In: ARANTES, Rogério B. et al. **Políticas Públicas e Sistema de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 2016.

HIRSCH, Fábio; CAMPOS, Jailce. O princípio da juridicidade e o controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários na implementação das políticas públicas. **Revista de Direito do Estado**, Salvador, n. 29, 2015.

LEWANDOWSKI, Enrique. **O protagonismo do Poder Judiciário na era dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 10. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2006, p.127.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.121-122.

MILDENBERGER, Marcelo. O controle judicial dos atos discricionários da Administração Pública. Belo Horizonte: **Fórum**, 2009, p.230-235.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 87.

SÁ, Mariana Oliveira de; BONFIM, Vinícius Silva. A atuação do Supremo Tribunal Federal frente aos fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 265-278.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto - decido conforme minha consciência?**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p.45-55.

TOURINHO, Rita. **Discricionariedade administrativa: eficiência e controle**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009, p.45-52.