

# LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O MÉRITO ADMINISTRATIVO E SUA RELEVÂNCIA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS

Prof.<sup>a</sup> Dra. Gláucia Maria Araújo Ribeiro<sup>1</sup> e Osmar Neto de Paula Correa<sup>2</sup>

## RESUMO:

O presente artigo discorre sobre a possibilidade do controle judicial sobre o mérito administrativo, buscando apontar, no uso do método dedutivo de pesquisa e com base na legislação e respaldada doutrina, os limites nos quais se verifica correta sindicabilidade jurisdicional e seus reflexos para Políticas Públicas Ambientais, sem prejuízo da oportunidade e conveniência do administrador público. Aponta-se também de forma particular a questão dos limites do controle judicial em relação aos atos no bojo da deslegalização, além de indicar consequências práticas à boa delimitação do controle judicial sobre o mérito administrativo.

## ABSTRACT:

This paper discourses regarding the possibility of judicial control over administrative discretion, aiming to indicate, through deductive methods and based on the legislation and solid doctrine, the boundaries of the accurate judicial ascertainment and its reflections on Environmental Policies, without preclusion of convenience and opportunity reasoning by the public administrator. It is also designated the peculiar matter of the boundaries of judicial control concerning acts of delegalization, as well as the indication of practical consequences due to a refined delimitation of judicial control over administrative discretion.

Palavras-chave: Controle. Judicial. Mérito. Limites. Políticas. Meio ambiente.

Keywords: Judicial. Control. Discretion. Boundaries. Environment. Policies.

## 1. Introdução

A atuação do Poder Público na seara ambiental se dá, em grande medida, por meio de ações do Poder Executivo, no exercício de sua função típica, conforme se pode depreender da leitura dos artigos 21, incisos XIX, XX, XXIII e XXV, 23, incisos VI, VII, VIII e XI, da

---

<sup>1</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutoranda em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Professora de Direito Administrativo (UEA). Email: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br).

<sup>2</sup> Acadêmico de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), 10º Período, servidor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Email: [ondpc.dir16@uea.edu.br](mailto:ondpc.dir16@uea.edu.br).

Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> (CF/88). Assim, à referida atuação aplica-se o regime jurídico dos atos administrativos. Estes são tratados na doutrina como compostos de cinco elementos: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Dentre eles, o motivo e o objeto são os elementos que comportam discricionariedade do administrador público, materializando o mérito administrativo. Tal juízo de conveniência e oportunidade é privativo do agente público competente, não podendo o Poder Legislativo ou Judiciário, em suas respectivas funções típicas, adentrar no mérito do ato, conforme o art. 2º da CF/88. Não obstante, sobretudo quando produzidos no âmbito das questões ambientais, atos administrativos podem causar lesão, efetiva ou potencial, a direitos, razão pela qual, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, não se pode furtar o Poder Judiciário de apreciar a questão. Como hão de se compatibilizar as duas regras constitucionais?

De plano, cabe salientar que o ato administrativo vinculado, bem como os elementos vinculados do ato discricionário, “*está ligado à lei por um elo de vinculação*”<sup>4</sup> onde “*o motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quis expressar*”<sup>5</sup> conforme doutrina de Carvalho Filho (2014, p. 125), o que confere ao Judiciário, novamente na leitura de Carvalho Filho (2014, p. 1033), o “*poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa*”<sup>6</sup>. Na hipótese de desconformidade do ato perante o ordenamento jurídico, resultará a anulação do mesmo diretamente pelo Estado-Juiz.

Onde surgem maiores complicações são justamente nos elementos discricionários dos atos congêneres, encontrados em grande número nas normas que disciplinam as atribuições da

---

<sup>3</sup> Art. 21. Compete à União:  
XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;  
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;  
XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:  
[...]  
XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.  
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;  
VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;  
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

<sup>4</sup> CARVAHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – São Paulo. 27ª edição. Atlas, 2014. p. 125

<sup>5</sup> Idem. p. 125

<sup>6</sup> Idem, p. 1033.

Administração Pública Ambiental, a exemplo do Decreto Federal nº 6.514 de 2008<sup>7</sup>, posto que frequentemente se vale do Poder de Polícia para execução de políticas ambientais. Sobre o tema, dispõe Carvalho Filho (2014, p. 125):

*o que é vedado ao Judiciário, como corretamente tem decidido os Tribunais, é apreciar o que se denomina normalmente de mérito administrativo, vale dizer, a ele é interditado o poder de reavaliar critérios de conveniência e oportunidade dos atos, que são privativos do administrador público*<sup>8</sup>.

Assim, em virtude do princípio da separação de poderes, não é possível ao Poder Judiciário revogar atos discricionários, adentrando ao mérito do ato, substituindo-se ao agente público gestor. Resta então dizer que o mérito administrativo não poderá ser escrutinado pelo Poder Judiciário, a fim de evitar lesão a direito?

De forma alguma. É possível sopesar o mérito administrativo sob o prisma da legalidade, tanto das regras quanto dos princípios, verificando se o juízo de conveniência e oportunidade do administrador público acha-se em conformidade com o ordenamento jurídico. Em não se encontrando o mérito esteado na legalidade, cumpre ao Poder Judiciário anular o ato, diretamente. Leia-se a lição de Moreira Neto (1998, p.79): “*embora o núcleo de escolhas administrativas que atendam otimamente ao interesse público continue insindicável, os seus limites [...] não só podem como devem ser contratados pelo Judiciário*”<sup>9</sup>.

Desta maneira, afigura-se possível a análise de legalidade no mérito administrativo pelo Poder Judiciário, tendo em vista não adentrar no juízo de conveniência e oportunidade do agente público gestor, mas apenas na conformidade do ato com o ordenamento jurídico, restando assim compatibilizadas as regras do art. 2º e do art. 5º, XXXV, ambas da CF/88.

Afigura-se então que dentro da esfera do mérito administrativo existem duas realidades distintas: legalidade e conveniência e oportunidade. Aquela enseja anulação do ato viciado diretamente pelo Poder Judiciário, estas ensejam revogação do ato pelo administrador público competente, jamais pelo Poder Judiciário. Como, então, dentro do mérito administrativo, identificar fronteiras entre as questões de legalidade e a substância da

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em 11/09/2020.

<sup>8</sup> Idem. p. 1033.

<sup>9</sup> MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 79.

conveniência e oportunidade, a fim de determinar com precisão a incidência do controle judicial, em sua função típica, sobre o mérito administrativo?

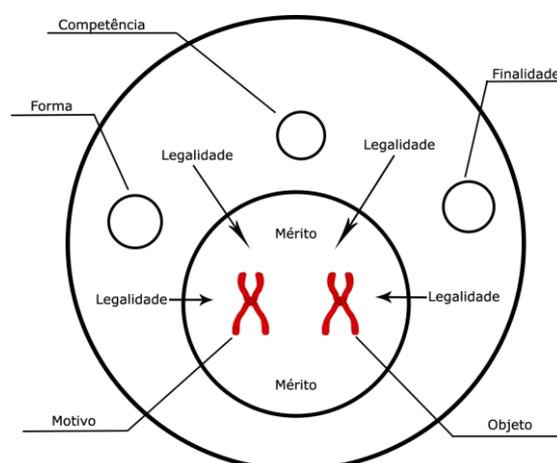
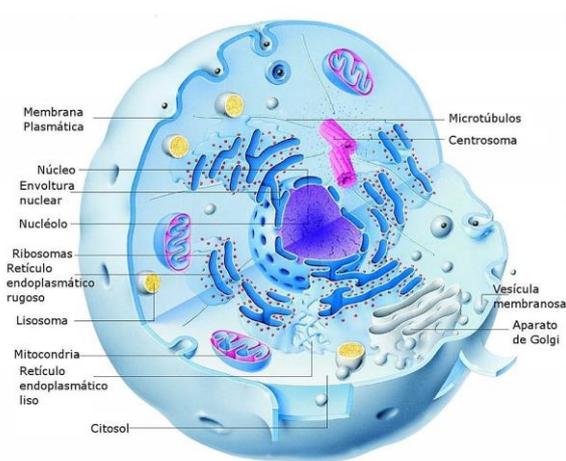
Pretende-se neste trabalho apontar soluções a essa questão, com a pretensão de contribuir como substrato teórico para a ampliação prática de direitos e garantias, demonstrando a relevância que há na delimitação mais acurada do mérito administrativo no bojo das políticas socioambientais.

Primeiramente debruçar-se-á sobre questão anteriormente apresentada, buscando indicar a análise da razoabilidade e racionalidade do ato, além de verificação do nexu entre o motivo ensejador e o resultado pretendido como formas de indicar limites ao controle de legalidade do Poder Judiciário sobre o mérito administrativo. Posteriormente, destacar-se-ão os limites do controle judicial sobre atos normativos decorrentes de deslegalização. Após, apresentar-se-ão consequências práticas da delimitação do controle judicial sobre o mérito administrativo nas políticas socioambientais.

## **2. Legalidade e controle judicial do mérito administrativo**

Determinar a legitimidade da incidência do controle judicial sobre o mérito administrativo é de suma importância em um Estado Democrático de Direito, sobretudo de matriz social, como o Brasil. Neste, o Estado incumbe-se de diversas atividades que demandam do Poder Executivo larga atuação na vida social, dentre elas a das políticas socioambientais, as quais se materializam, muitas vezes, em atos administrativos discricionários, dotados de mérito administrativo, isto é, de análise de conveniência e oportunidade pelo gestor público. No juízo de mérito administrativo, há possibilidade de lesão ou ameaça de lesão, por violação à legalidade, razão pela qual não pode se furtar o Poder Judiciário de enfrentar a questão. Assim, é essencial definir até onde pode agir o Poder Judiciário sobre o mérito administrativo, em exame de legalidade e para resguardar direitos, a fim de que se garanta a segurança jurídica e o respeito à separação de poderes.

Antes, porém, de buscar apontar critérios para a demarcação de fronteiras entre a conveniência e oportunidade e a legalidade no mérito administrativo, apresentar-se-á modelo para melhor visualizar como infunde-se a legalidade no mérito administrativo. Já que se trata no presente trabalho da questão ambiental, intimamente ligada aos organismos vivos, sobretudo da fauna, propõe-se o esquema do ato-celular discricionário:



Imagens 1 e 2: célula animal<sup>10</sup> (à esquerda) e modelo celular do ato administrativo<sup>11</sup> (à direita)

Conforme Lopes e Rosso (2016, p. 221)<sup>12</sup>, em uma célula animal, existem dois meios: o citoplasma e o núcleo. No citoplasma encontram-se diversas organelas citoplasmáticas que desempenham diversas atividades no bom funcionamento da célula, mas que precisam, necessariamente, estar no citoplasma para sobreviver. Já no núcleo, existe o nucleoplasma, meio em que o material genético da célula (cromossomos) se encontra e precisa para subsistir. Não obstante, existem influxos de nutrientes do citoplasma para o nucleoplasma por meio de poros na membrana nuclear, sem os quais não é apto o nucleoplasma a suportar a existência do material genético da célula.

Assim, o meio em que se encontram as organelas “competência”, “forma” e “finalidade” é o da “legalidade”, único meio eficaz para a subsistência das mesmas. Já o meio em que se encontram os cromossomos “motivo” e “objeto” é o do “mérito”, igualmente o único meio apto à sobrevivência do núcleo do ato e a salvaguarda de sua “informação genética”, qual seja, o juízo de conveniência e oportunidade. Ocorre, entretanto, que entre o meio exterior ao núcleo –legalidade – e o meio interior – mérito – ocorrem trocas, havendo influxo de legalidade ao meio do mérito, dando-lhe as características necessárias para que seja adequado à existência dos cromossomos “motivo” e “objeto”.

<sup>10</sup> Imagem disponível em: <https://biologiainloco.wixsite.com/biologiainloco/post/celula-animal>. Acesso em 31/07/2020.

<sup>11</sup> Modelo próprio.

<sup>12</sup> LOPES, Sônia. ROSSO, Sérgio. Bio – Volume 1 – São Paulo, 3ª Edição. Saraiva Didáticos, 2016. p. 221.

É dizer, não é possível que haja motivo e objeto legítimos sem que haja conformidade destes ao ordenamento jurídico, e tal necessidade de conformidade advém de, no mérito, haver a imprescindível presença da legalidade, ainda que rarefeita. Como preceitua Moreira Neto (1998, p.83):

*O Judiciário não tem, assim, diretamente, [...] a tutela da legitimidade, pois que esta, no Estado Democrático, é, em última análise, do povo e de seus representantes eleitos; mas tem-na indiretamente, a partir da definição positivada de legitimidade que se contém na norma legal, explícita ou implicitamente, quando autoriza à Administração o exercício da discricionariedade.*<sup>13</sup>

Havendo, portanto, aspectos de legalidade no mérito do ato, deve o Poder Judiciário analisar, quando provocado, a conformidade daquele à lei, no exercício de seu mister constitucional, sem intrometer-se no juízo de conveniência e oportunidade que também permeia o ato, em atenção ao princípio de separação dos poderes. Novamente Moreira Neto (1998): “*Confrontando a oportunidade e conveniência do ato praticado com os seus limites técnicos, o julgador está em condições de contrastá-lo com padrões objetivos que conduzam à satisfação da legitimidade implícita na finalidade legal*”<sup>14</sup>.

Assim, visualizada, claramente, a imprescindível legalidade no mérito administrativo, cumpre apontar formas de diferenciá-la do juízo de conveniência e oportunidade, privativo do administrador público, com fins de indicar, precisamente, o escopo controle judicial sobre o mérito do ato.

### **3. Limites de incidência do controle judicial sobre o mérito**

Como demonstrado, o controle judicial sobre o mérito administrativo somente incidirá sobre seus aspectos de legalidade. Assim, resta identificar, no mérito do ato, o que caracteriza a legalidade, que, por exclusão, não será juízo de conveniência e oportunidade.

Retome-se a analogia do mérito administrativo com a célula eucarionte animal:

O espaço em que em encontram os cromossomos “motivo” e “objeto”, que condensam o juízo de conveniência e oportunidade, é o meio da “legalidade”. Para que os cromossomos possam subsistir, é necessário que estes componham-se de forma adequada ao meio. Caso os cromossomos “motivo” e “objeto” acharem-se viciados, não sobreviveram no meio da

---

<sup>13</sup> MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 83.

<sup>14</sup> Idem, p. 83.

“legalidade”. Assim, deve-se analisar quais os requisitos que o meio “legalidade” impõe à existência sadia dos cromossomos “motivo” e “objeto”.

O meio “legalidade” impõe aos cromossomos conformidade com o ordenamento jurídico, isto é, sua composição não deve ferir princípios aplicáveis à administração pública e deve estar alinhada com o interesse público.

É dizer: no mérito administrativo o exame de legalidade fica adstrito a verificação da conformidade do motivo e objeto aos (i) princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, bem como à (ii) persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado. Nesta linha Moreira Neto (1998) afirma:

*Quando a lei faz uma previsão específica incompleta do interesse público caberá ao Judiciário examinar se a Administração a completou coerentemente com o sistema, utilizando os princípios instrumentais da realidade e da razoabilidade. A integração deve ter a mesma natureza axiológica do ato integrado<sup>15</sup>.*

Para Mello (2013, p. 111), o princípio da razoabilidade consubstancia-se no dever da administração pública de “obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida<sup>16</sup>”. Dessa forma, o Estado-Juiz, ao analisar ato administrativo impugnado, deve prezar pela adequação e necessidade do mérito do ato, no sentido de que este deve ser o meio apto à produção dos resultados pretendidos e que é a forma menos onerosa, aos administrados, de alcançá-los, sob pena de ferir a legalidade: “Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos<sup>17</sup>”, aponta Mello (2013, p. 112).

O princípio da racionalidade administrativa, faceta do princípio da eficiência, impõe, na visão de Coelho (2017, p.59), “ação estatal por meio da alocação de recursos de forma mais racional<sup>18</sup>”. Isto é, no mérito do ato deve haver lógica, no sentido de que os efeitos materiais do ato respeitem o uso racional dos recursos públicos. Ademais, impõe que o

---

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 83.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013. p. 111

<sup>17</sup> Idem, p. 112.

<sup>18</sup> COELHO, Jerri. Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão. Revista do TCU, 2011. p. 59. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/193/186>. Acesso em: 30/07/2020.

administrador deve se valer do conhecimento científico-racional, ao adotar determinada postura em face de outra.

A persecução do interesse público é fator essencial para que se configure legítimo quaisquer atos administrativos, os quais só serão, conforme Mello (2013, p. 102), “[...] *validamente exercidos – na extensão e intensidade proporcionais ao que seja irrecusavelmente requerido para o atendimento do escopo legal a que estão vinculados*”<sup>19</sup>. Assim, o mérito administrativo deve encontrar-se arrimado no interesse público, sendo ele próprio o respaldo do liame entre o motivo ensejador do ato e o resultado pretendido.

Como exemplo sintético da análise do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, sob o prisma da razoabilidade, racionalidade e interesse público, e no bojo das políticas públicas ambientais, tomemos por base a Lei do Estado do Amazonas nº 3.785 de 2012<sup>20</sup>, em seu artigo 7º:

*Art. 7.º As atividades de aquicultura de pequeno porte serão dispensadas do licenciamento ambiental estadual, ficando, obrigadas, porém, a realizar o Cadastro de Aquicultura no IPAAM.*

*Parágrafo único. As atividades de aquicultura de pequeno porte somente serão dispensadas do licenciamento ambiental a que se refere o caput deste artigo nos casos em que não:*

*I - seja resultante do uso alternativo de áreas de exploração mineral para a atividade de aquicultura na forma de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD;*

*II - necessite de supressão vegetal na área a ser utilizada;*

*III - proponha a construção de novos barramentos de cursos d’água com finalidade de uso para criação de organismos aquáticos;*

*IV - sejam empreendimentos produtores de formas jovens de organismos aquáticos;*

*V - sejam utilizadas espécies com elevado (médio e alto) potencial de severidade em condições de cultivo na sua forma intensiva e super-intensiva.*

No *caput* do referido artigo ficam dispensadas as atividades de aquicultura de “pequeno porte”. Que haveria de se entender por aquicultura de pequeno porte? Decerto não se poderia adotar como critério a metragem cúbica de água que detém a maior fazenda de aquicultura da região, mas poderia o Poder Público, quando na produção do ato normativo decorrente do previsto no art. 7º da Lei Estadual nº 3.785 de 2012, buscar volume aproximado de que dispõem os menores produtores da região. Ato normativo, exarado no exercício da discricionariedade administrativa, que estabelece como aquicultura de “pequeno porte” aquela

---

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013. p. 102.

<sup>20</sup> Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/8240/8240\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/8240/8240_texto_integral.pdf). Acesso em: 11/09/2020.

desenvolvida em volume de água que detêm apenas os grandes fornecedores é plenamente sindicável e anulável pelo Poder Judiciário, por não observar a razoabilidade.

Nos incisos IV e V do parágrafo único, são apresentados os conceitos de “formas jovens de organismos aquáticos” e de “espécies com elevado potencial de severidade”. Como haveria de se definir, no exercício de atribuição discricionária, prolatando ato cingido de mérito administrativo, o que é organismo jovem e espécie com potencial de severidade? Certamente deve se buscar referenciais científicos, racionais, na melhor doutrina de Engenharia de Pesca e ciências afins. Não há como se furtar da racionalidade na escolha das definições dos referidos termos constantes nos incisos IV e V, sob pena de gravíssima violação ao direito. Caso se buscasse critério fora da linha da racionalidade, seria nulo o ato, apreciável pelo Poder Judiciário em exame de legalidade no meio do mérito administrativo.

Retornando ao *caput*, dispõe-se que a aquicultura de pequeno porte esta dispensada de licenciamento, isto é, não lhe é facultado fazê-lo, mas que, entretanto, deve realizar o cadastro de aquicultura junto ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM). Caso a referida autarquia, ao editar ato normativo que discipline o mencionado “cadastro”, imponha para sua realização rigor excessivo, próprio de um licenciamento ambiental, estará burlando a previsão de dispensa de licenciamento constante na Lei, indo de encontro ao interesse público primário nela disposto. O interesse público, nesse caso, não se presta ao papel de nexos entre o motivo ensejador do ato (a previsão do *caput* do art. 7º) e o resultado (cadastro com rigor de licenciamento ambiental). Poderia, nestes termos, o Poder Judiciário adentrar ao mérito administrativo, em exame de estrita legalidade, para invalidar o ato, posto que contrário ao interesse público constante no ato normativo primário.

Cabe ao Poder Judiciário, então, quando em exame de legalidade de atos discricionários, ademais de verificar o enquadramento do mesmo à margem de faculdade positivada na lei, perquirir a legitimidade da conveniência e oportunidade por meio da análise da razoabilidade e racionalidade do ato, além de verificar o nexos entre o motivo ensejador e o resultado pretendido, o qual deve estar na linha do interesse público e os princípios aplicáveis à administração pública.

### **3.1. Limites do controle judicial sobre atos normativos decorrentes de deslegalização**

A deslegalização é o fenômeno em que o próprio ato normativo primário (lei) confere ao ato normativo secundário (ato administrativo normativo) a capacidade de regular inteiramente a matéria, não criando balizas pontuais ao administrador público, mas conferindo-lhe ampla discricionariedade. Quaresma (2017, p.10) aponta que: “*O fenômeno da deslegalização, portanto, corresponde à delegação da competência normativa, típica dos órgãos legislativos, às agências reguladoras, que, por sua vez, integram a estrutura do Poder Executivo*<sup>21</sup>”.

Assim, por autorização do legislador, o administrador público pode criar ato normativo disciplinado a matéria delegada com profundidade, sobretudo na hipótese de tal ato ser produzido no âmbito de órgão ou entidade especialista na matéria.

Com tamanha faculdade conferida pela lei ao agente público, que profere ato normativo, muitas vezes beirando a criação de obrigações aos particulares, decerto cumpre ao Poder Judiciário intervir, quando provocado, na hipótese de lesão ou ameaça de lesão a direito. Quais os limites, entretanto, dessa intervenção Judicial? Sobretudo levando-se em conta que o princípio da legalidade, no caso da deslegalização, acha-se mitigado?

Novamente, o exame de legalidade do Poder Judiciário sobre os atos normativos decorrentes de deslegalização deve se pautar na verificação da conformidade do motivo e objeto do ato aos princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, além de identificar a persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado.

Na específica situação da deslegalização, é realçada a necessidade de não se ater o Poder Judiciário, quando no exame da questão, à legalidade gramatical, porquanto inexistente. Se, no dizer de Mello (2013, p. 995), “*nada há de surpreendente, então, em que o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, se estenda necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato*<sup>22</sup>”, quanto mais aos atos normativos praticados no bojo da deslegalização, que carregam ampla discricção. Imperioso é a análise deste, pelos prismas ora apontados, pelo Poder Judiciário.

---

<sup>21</sup> QUARESMA, Vicente Tavares. O conflito aparente entre a lei e a normatização técnica das agências reguladoras: qual deve prevalecer? – Rio de Janeiro, 2017. p. 10. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2017/pdf/VicenteTavaresQuaresma.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2017/pdf/VicenteTavaresQuaresma.pdf). Acesso em: 30/07/2020.

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013. p. 995

No âmbito das Políticas Públicas Ambientais, o fenômeno da deslegalização é claramente visualizada nas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), as quais disciplinam com profundidade sobre matérias que, a princípio, poderiam ser regulamentadas diretamente pela Lei.

A Lei nº 6.938 de 1981<sup>23</sup> (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 10, dispõe que:

*Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.*

Tal previsão, em consonância com o art. 225, § 1º, IV, da CF/88, reitera a obrigação do procedimento de licenciamento ambiental nas hipóteses acima descritas, entretanto não se encontram na Política Nacional do Meio Ambiente maiores aprofundamentos sobre o licenciamento ambiental. O que ocorre, na verdade, é a delegação da competência normativa ao CONAMA para regular a matéria, por via de deslegalização, como se depreende da leitura dos artigos 8º, I, e 11, *caput*. Referida competência do CONAMA materializou-se na Resolução nº 237 de 1997, que dispõe, dentre outras coisas, sobre definições, etapas, espécies e prazos do procedimento de licenciamento ambiental.

Como já explanado, poderia o Poder Judiciário sindicar a Resolução nº 237 de 1997, não obstante decorrer de deslegalização, analisando-a sob o prisma da razoabilidade, racionalidade e interesse público, além de outros princípios aplicáveis à administração pública geral e ambiental.

Tome-se por exemplo o art. 15 da Resolução nº 237 de 1997:

*Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação.*

Haveria razoabilidade e racionalidade, se, suponha-se, o CONAMA, no exercício da competência que lhe fora atribuída pela Lei nº 6.938 de 1981, tivesse regulamentado a matéria no sentido de delimitar um prazo de 7 (sete) dias para o empreendedor atender à solicitação de esclarecimentos e complementações? Decerto que não, tendo em vista que dificilmente

---

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 12/09/2020.

conseguiria o empreendedor apresentar resposta, dada a complexidade natural dos procedimentos de licenciamento ambiental. Some-se ainda o disposto no art. 16<sup>24</sup> da referida Resolução e vislumbra-se violação ao interesse público, na medida em que o licenciamento ambiental não é procedimento tendente a inviabilizar o progresso, mas sim a possibilitar o desenvolvimento sustentável, como se depreende dos artigos 170, VI, da CF/88 e art. 2º da Política Nacional do Meio Ambiente.

Situação relevante no âmbito do controle judicial dos atos normativos decorrentes de deslegalização é a eventual incompatibilidade entre a lei anterior e o ato. Por vezes, lei em sentido formal confere à Administração Pública (Ex.: CONAMA) a discricionariedade de regular inteiramente determinada matéria por meio de ato normativo secundário, entretanto há lei anterior àquela deslegalizadora que regula, pontualmente, determinados aspectos do que haveria de ser regulado por ato normativo discricionário. Quem há de prevalecer? (i) O ato normativo, que não obstante hierarquicamente inferior à lei anterior, teve a outorga da regulação da matéria por lei posterior, ou (ii) a lei anterior, tendo em vista sua superioridade normativa em relação ao regulamento?

Defendendo a posição (i), Oliveira (2013, p.113) dispõe que:

*O ato normativo da agência, que respeita os parâmetros fixados pela própria lei deslegalizadora, prevalece sobre a legislação anterior. Isso não significa que o ato administrativo tenha primazia sobre a lei. A lei deslegalizadora, ao efetivar o rebaixamento hierárquico apontado, possibilita que todo o tratamento da matéria por ela especificada seja efetivado por atos da agência. Dessa forma, a revogação da legislação anterior não é operada diretamente pelo ato administrativo normativo regulatório, mas sim pela própria lei deslegalizadora que utiliza o ato da agência para revogar, de forma diferida no tempo, a lei anterior<sup>25</sup>.*

Já na linha da posição (ii), decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093/SP<sup>26</sup>, de relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada em 24 de setembro de 2014:

*A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la*

---

<sup>24</sup> “Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.”

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. - São Paulo, Método, 2013, p. 113.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6972092>. Acesso: 29/07/2020.

*ao inovar na criação de direitos e obrigações. Em espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente.*

Qualquer das posições que se adote, como foi da posição (ii), escolhida pelo STF, deverá o controle judicial levar em conta a compatibilização do ato normativo com a ordem legal, o que, como demonstrado, materializa-se na verificação da conformidade do motivo e objeto do ato aos princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, além de identificar a persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado.

#### **4. Consequências práticas da delimitação do controle judicial sobre o mérito**

Ao delimitar o escopo do controle judicial sobre o mérito cria-se manifestação dupla de justiça: (i) o administrado poderá valer-se do Poder Judiciário para anular ato lesivo, ainda que a ilegalidade do mesmo esteja contida no mérito administrativo e (ii) o administrador público poderá atuar com maior segurança jurídica, conhecendo, no mérito administrativo, o que lhe cabe juízo de conveniência e oportunidade e o que deve mostrar adstrição à legalidade normativa ou principiológica.

No tocante a (i), Moreira Neto (1998, p. 84) aponta: “*Expungidos os abusos e desvios, que advêm da violação dos limites à discricionariedade, [...] o ato administrativo passa a ser uma realidade doutrinariamente aperfeiçoada, com geral benefício para pública administração e, mais ainda, para os administrados*<sup>27</sup>”.

Sobre (ii), novamente Moreira Neto (1998, p. 84) discorre: “*O controle dos limites estimula a edição de atos administrativos transparentes, bem travejados, bem motivados, claramente definidos, coerentes, confiáveis*<sup>28</sup> [...]”.

Ambos os benefícios (i) e (ii) trazidos pela clarificação dos limites de controle judicial do mérito administrativo traduzem-se no princípio da segurança jurídica, proporcionando, na lição de Carvalho Filho (2014, p 38):

*De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se*

---

<sup>27</sup> MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 84.

<sup>28</sup> Idem, p. 84

*difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado*<sup>29</sup> [...].

No tocante às Políticas Públicas Ambientais, mostra-se de grande relevância a delimitação do meio em que, no mérito, infunde-se legalidade e pode o Poder Judiciário agir. Caso editado ato normativo que inobserva, no seu mérito, os princípios da prevenção, precaução, razoabilidade, racionalidade, este poderá ser questionado junto ao Poder Judiciário, e mais facilmente apontados os seus vícios, resguardando, com tutela jurisdicional, o meio ambiente. Da mesma forma que Atos normativos secundários aberrantes, contrários ao desenvolvimento sustentável e a livre iniciativa, cujo motivo e objeto não se comunicam, eivados de irracionalidade, falta de razoabilidade e distanciados do interesse público poderão ser tenazmente combatidos pelos empreendedores.

Doutra feita, conhecendo melhor o que lhe compete, quando da edição do ato normativo, verdadeiras Políticas Públicas Ambientais, o Administrador Público será preciso, resguardando o interesse público, a razoabilidade, racionalidade e os princípios aplicáveis à administração pública geral e ambiental. Proporciona-se, com a adequada edição de atos normativos ambientais, menor risco de lesão ao meio ambiente, posto que a norma conforme o direito não resguardará práticas ofensivas aos bens ambientais, o que pode findar por acontecer na hipótese de ato normativo com mérito viciado.

## **5. Considerações Finais**

Observa-se pelo que foi discorrido no presente artigo que é possível o controle judicial do mérito administrativo, posto que imerso no meio da legalidade, que impõe conformidade do juízo de conveniência e oportunidade ao ordenamento jurídico, devendo-se, para tanto, verificar a conformidade do motivo e objeto aos princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, bem como à persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado, sendo tal análise de suma importância para um melhor desenrolar de Políticas Públicas Ambientais, no âmbito dos atos normativos secundários.

Assim, havendo melhor conhecimento dos limites da sindicabilidade judicial sobre a discricionariedade administrativa por administradores públicos, magistrados e membros da sociedade civil, vislumbra-se tendência a maior efetividade das políticas públicas ambientais

---

<sup>29</sup> CARVAHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – São Paulo. 27ª edição. Atlas, 2014. p. 38

(que é a proteção do meio ambiente), posto que os atos discricionários serão editados com maior observância da legalidade, positiva e principiológica, e aqueles que a furtem poderão ser mais facilmente identificados e anulados junto ao Poder Judiciário.

## 6. Referências

CARDOSO, João Gabriel. O controle jurisdicional do mérito administrativo: uma análise sobre os aspectos de legalidade e legitimidade nos atos discricionários. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-controle-jurisdicional-do-merito-administrativo-uma-analise-sobre-os-aspectos-de-legalidade-e-legitimidade-nos-atos-discricionarios/>. Acesso em: 31/07/2020.

CARVAHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – São Paulo. 27ª edição. Atlas, 2014.

COELHO, Jerri. Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão. Revista do TCU, 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/193/186>. Acesso em: 30/07/2020.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 16/09/2020.

Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em: 11/09/2020.

Lei do Estado do Amazonas nº 3.785, de 24 de julho de 2012. Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/8240/8240\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/8240/8240_texto_integral.pdf). Acesso em: 11/09/2020.

Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 12/09/2020.

LOPES, Sônia. ROSSO, Sérgio. Bio – Volume 1 – São Paulo, 3ª Edição. Saraiva Didáticos, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013.

MEZZOMO, Renato Ismael Ferreira. O controle judicial do mérito dos atos administrativos discricionários. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33660/o-controle-judicial-do-merito-dos-atos-administrativos-discricionarios/1>. Acesso em: 31/07/2020.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo - São Paulo. Método, 2013

QUARESMA, Vicente Tavares. O conflito aparente entre a lei e a normatização técnica das agências reguladoras: qual deve prevalecer? – Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

[https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2017/pdf/VicenteTavaresQuaresma.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2017/pdf/VicenteTavaresQuaresma.pdf). Acesso em: 30/07/2020.

Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 16/09/2020.

SILVA, Cláudio José. Controle jurisdicional de ato discricionário. 2017. Disponível em: [http://estudodeadministrativo.com.br/estudo/?p=1102&doing\\_wp\\_cron=1583515499.7008490562438964843750](http://estudodeadministrativo.com.br/estudo/?p=1102&doing_wp_cron=1583515499.7008490562438964843750). Acesso em 31/07/2020.

WEBER, Ministra Rosa. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093/SP. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6972092>

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE DIREITO**  
**ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA II/2021 REFERENTE AO SEMESTRE 2020.2**

Às 15 horas do dia 13 do mês de maio do ano de 2021 na sala do Mini Auditório, compareceram para defesa pública da monografia de conclusão do curso de Direito, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito o aluno (a): Osmar Neto de Paula Correa, matrícula 1613020054, tendo como Título da Monografia: **LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O MÉRITO ADMINISTRATIVO E SUA RELEVÂNCIA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS**

Constituíram a Banca Examinadora os professores:

Professor (a) Orientador (a): Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Glaucia Maria de Araújo Ribeiro;

Professor (a) Examinador (a): Prof<sup>ª</sup> MsC Vânia Maria Marques Marinho;

Professor (a) Examinador (a) Prof Esp Albefredo Melo de Souza Junior

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, ficou definido que o trabalho foi considerado APROXADO, com conceito 10,0.  
Eu, [Assinatura] (Professor Orientador(a), lavrei a presente Ata que segue assinada por mim e pelos demais membros da Banca Examinadora.

Observações: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Assinaturas dos Membros da Banca Examinadora:

[Assinatura]  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Glaucia Maria de Araújo Ribeiro  
Nome Completo  
Orientador(a)

[Assinatura]  
Prof<sup>ª</sup> MsC Vânia Maria Marques Marinho  
Nome Completo  
Examinador(a)

[Assinatura]  
Prof Esp Albefredo Melo de Souza Junior  
Nome Completo  
Examinador(a)