

CONTROLE JUDICIAL E ESCOLHAS ADMINISTRATIVAS: UMA ANÁLISE À LUZ DA DOUTRINA CHEVRON

LUIZ ANTÔNIO REIS JÚNIOR

Copyright © 2025 Luiz Antônio Reis Júnior
Capa, revisões e diagramação: Luciano Quemello Borges

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Júnior, Luiz Antônio Reis
Controle judicial e escolhas administrativas : uma análise à luz da doutrina Chevron / Luiz Antônio Reis Júnior. -- 1. ed. -- Petrópolis, RJ : Like Editora, 2025.
Bibliografia
ISBN 978-65-80410-53-8
1. Administração pública - Brasil 2. Atos administrativos 3. Atos administrativos - Controle judicial - Brasil I. Título.
25-252889 CDU-351.94

Índices para catálogo sistemático:
1. Controle judicial : Atos administrativos :
Direito administrativo 351.94
Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415
Todos os direitos desta edição estão reservados ao autor

Produção:
Leggero Serviços Editoriais
@leggerolivros

Selo:
Like Editora
@likeeditora

Luiz Antônio Reis Júnior

Controle Judicial e Escolhas Administrativas: Uma Análise à Luz da Doutrina Chevron



1ª Edição
2025
Petrópolis/RJ



Senhores constituintes, concluída esta vossa tarefa preferencial, mas outro dever se abre ao vosso cuidado e esforço. Este dever indeclinável é sustentar a Constituição de 1988, apesar de quaisquer divergências com sua feitura; é colaborar nas leis que a tornem mais rapidamente o mais eficazmente operativa, apesar das dificuldades referidas – Afonso Arinos.

Quando o direito ignora a realidade, a realidade se vinga ignorando o Direito – George Ripert.

Com todo o meu amor, para Vanessa, Antônia e Benício, razões da minha felicidade.

Agradeço a Deus, por ter me sustentado até aqui.

À minha amada esposa Vanessa e aos meus filhos Antônia e Benício, que são as razões da minha vida, pelos incentivos diários e pelo convívio harmonioso.

Aos meus queridos pais Luiz Antônio (in memoriam) e Sônia, que sempre serviram como exemplos de honra, caráter e perseverança.

Aos meus irmãos Rafael e Juliana, que, por intermédio de suas famílias, deram-me presentes maravilhosos, meus sobrinhos, Pedro, Isabella e Artur, e também mais dois irmãos, que são os meus cunhados, Verônica e Artur.

Não posso deixar de fazer um agradecimento especial ao meu orientador Georgenor Franco Neto, pelos ensinamentos, sugestões e constantes incentivos.

Da mesma forma, aos meus colegas da Procuradoria-Geral do Município de Petrópolis, pelas trocas diárias, pela honradez nos seus misteres e pelos insights (que sequer sabem que foram responsáveis).

Por fim, agradeço à Ambra University, pela atenta dedicação aos seus alunos e por me conectarem com pessoas do mundo inteiro. Um agradecimento especial ao professor Felipe Asensi, por ter me apresentado a essa instituição... você tinha razão em todos os elogios.

Nota do Autor

Este livro tem como objetivo debater os limites que o controle judicial impõe sobre a Administração Pública e a noção de deferência, em especial tendo como farol o que se denominou "Deferência Chevron", a partir de um julgamento clássico norte-americano, verificando como suas proposições podem ser utilizadas no direito brasileiro.

Atuando diariamente dentro da máquina pública, foi possível para o autor verificar in loco como são feitas e processadas as escolhas administrativas, geralmente, sem o confronto de causa e efeito, e também como são censuradas algumas dessas escolhas, muitas vezes utilizando princípios constitucionais com alto grau de abstração, sem as devidas ponderações.

Surge, então, o problema de como são processadas as escolhas administrativas e como são censuradas essas escolhas.

Assim, busca-se trazer uma resposta ao seguinte questionamento: a "Doutrina Chevron" e o seu conhecido "teste de dois passos", já concretizado e desenvolvido nos Estados Unidos da América, podem ser uma boa alternativa de modelo de controle judicial deferente da Administração Pública, servindo de parâmetro para a aplicação do princípio no direito brasileiro, levando-se em consideração as mais recentes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro?

Buscou-se fazer uma análise dogmática de textos jurídicos, com apoio da doutrina e utilização do direito comparado, pela jurisprudência estrangeira e emprego da dialética, fazendo o confronto entre o pensamento nacional e o direito comparado a fim de produzir uma síntese.

No Capítulo I procurou-se trazer uma base teórica explorando os temas: separação de poderes, ativismo judicial e neoconstitucionalismo, intencionando mostrar como esses temas interagem diretamente com o controle judicial e refletem na deferência. A disputa entre administrar e julgar se encontra nas clássicas lições da separação de poderes. Na época em que foi concebida a teoria, havia um Estado mínimo, que não era um Estado subordinado propriamente ao direito, e que tinha uma visão muito mais voltada para o direito privado do que para o público. As ideias de função administrativa, Administração Pública propriamente dita e controle de constitucionalidade eram figuras absolutamente desconhecidas para o pensamento da época, que só foram incrementadas com a configuração do Estado de Direito. Como noção de Ativismo Judicial adota-se um conceito no trabalho de uma atuação muito mais vigorosa do Judiciário na sua interação com outros poderes políticos, causando um desequilíbrio na harmonia e independência dos Poderes. Na parte que trata do neoconstitucionalismo, evidencia-se a projeção dos valores da Constituição sobre o direito administrativo, alterando de forma profunda as maneiras de controle da Administração Pública.

No Capítulo II traça-se um delineamento do controle judicial sobre os atos administrativos, trazendo sua evolução e o seu estado atual. Na segunda metade do século passado era

conceituada pelos principais administrativistas a distinção entre controle de legalidade e controle de mérito dos atos administrativos. Ou seja, ao Judiciário era cabível fazer o controle de legalidade, no entanto, não cabia fazer o controle de mérito ou controle da conveniência e oportunidade dos atos discricionários. O mérito administrativo era considerado uma função essencialmente administrativa e o controle judicial não poderia atribuir à autoridade controladora a titularidade desse exercício. Ao longo do tempo, houve a ampliação do conceito de legalidade, como reflexo do neoconstitucionalismo, ocasionado que a atuação administrativa se faça em conformidade com o ordenamento jurídico como um todo, não somente com as leis. Hoje, o que se vê é uma tendência de revisão ilimitada da atuação administrativa. Constata-se que houve um colapso da separação de poderes clássica tal como concebida, especialmente a partir da Constituição de 88. Com a ampliação das funções administrativas de modo extraordinário, passou-se a um Estado cuja função é o bem-estar social, que tem por encargo promover o desenvolvimento econômico sustentável, reduzir as desigualdades regionais e eliminar a pobreza. Isso faz com que o Estado assuma uma gama enorme de competências que são, na sua quase totalidade, enquadradas como função administrativa. Esse "Estado que faz tudo" ultrapassa o conceito tradicional de administrar e aplicar a lei de ofício. Assim, além de aplicar a lei, administrar passa a ser criar, inovar e fomentar. À atividade administrativa foi acrescentada uma quantidade enorme de encargos, e isso envolveu concomitantemente a ampliação dos mecanismos de controle. Na mesma época também se amplia

a garantia de acesso à jurisdição, de modo que qualquer cidadão pode fazer o questionamento de qualquer ato de autoridade. Com isso, é fortalecida a ideia de reconhecimento de legitimidade política em favor do Poder Judiciário, que faz reduzir esta daqueles órgãos em que os agentes são eleitos pelo povo. Da estrutura estatal, o judiciário passa a ter uma maior confiança da população e passa a ser chamado a exercer funções que normalmente não eram a ele dadas. O cenário atual é de intenso controle, punições ríspidas, milhares de ações civis públicas e de improbidade. Nós temos todo um sistema de fiscalização e o que se poderia imaginar é que isso tudo geraria um resultado satisfatório. Só que o que se verifica é uma estrutura administrativa burocrática, inchada e lenta, na qual boa parte da riqueza nacional é voltada para manter os órgãos administrativos e, apesar disso, há inegável dificuldade na satisfação de direitos fundamentais do cidadão. Então, o que se vê é um excesso de controle sobre os atos da administração pública, que tem levado à paralização das ações e à insegurança jurídica. Não existem elementos objetivos de delimitação da competência jurisdicional. Não é possível afirmar que a competência jurisdicional é demarcada precisa e exatamente até determinado ponto, ou seja, não é possível dizer que alguma questão está excluída da análise pelo judiciário. Isto posto, é importante reconhecer a necessidade de autocontenção do Poder Judiciário. Em tese, é possível que ele controle todas as matérias e analise todas as decisões administrativas. Seria o reconhecimento de que certas decisões da Administração Pública poderiam ser exercidas com maior liberdade em compatibilidade com a vontade soberana da Nação, em