

A Importância do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade no âmbito do direito administrativo brasileiro

Paulo Ricardo Silva Lima¹, Madson Severino Da Silva², Alexandra Silva Dos Santos Lima³, Camila Marques Da Silva⁴, Marianne Barros Magalhães De Azevedo⁵, Maycon Gomes De Araújo⁶

¹Mestrando em ciência da informação – Universidade Estadual de Alagoas – UFAL, Graduado em Administração Pública – Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, Graduando em Direito – Centro Universitário Tiradentes – UNIT, E-mail: pauloricardo.admpublic@gmail.com;

² Graduando em direito - Centro Universitário Tiradentes – UNIT, Email:madyson647@gmail.com;

³ Graduanda em Direito – Centro Universitário Tiradentes – UNIT, E-mail:alexandralima172@gmail.com;

⁴ Graduanda em Direito – Centro Universitário Tiradentes – UNIT, E-mail: camila_marques1992@gmail.com;

⁵ Graduanda em Direito – Centro Universitário Tiradentes – UNIT, E-mail: maribmazevedo@hotmail.com;

⁶ Graduando em Direito – Centro Universitário Tiradentes – UNIT, E-mail: maycon91_@hotmail.com.

RESUMO - A administração pública brasileira é regida por princípios explícitos e implícitos, os explícitos são aqueles que estão elencados na constituição federal vigente (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), enquanto os implícitos são aqueles adotados pela doutrina brasileira ou que estão destacados em outros dispositivos legais. Diante do exposto, o artigo em espécie buscou analisar a importância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a continuidade dos serviços públicos nas mais diversas organizações da administração pública brasileira. Foi utilizada a revisão bibliográfica e documental como práticas metodológicas para a pesquisa, nos valendo, portanto, de livros, artigos científicos e outras fontes que tratam do assunto com propriedade.

Palavras-Chave: Princípios; Razoabilidade; Proporcionalidade.

ABSTRACT - The Brazilian public administration is governed by explicit and implicit principles, the explicit ones are those that are listed in the current federal constitution (Legality, Impersonality, Morality, Publicity and Efficiency), while those implicit are those adopted by Brazilian doctrine or that are highlighted in others provisions. In view of the above, the article in kind sought to analyze the importance of the principles of reasonableness and proportionality for the continuity of public services in the most diverse organizations of the Brazilian public

administration. The bibliographical and documentary revision was used as methodological practices for the research, using therefore books, scientific articles and other sources that deal with the subject with property.

Keywords: Principles; Reasonability; Proportionality.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública pode ser entendida como todo o aparelho administrativo ao qual o Estado dispõe com o objetivo de gerenciar seus recursos e exteriorizar suas funções, ou seja, é toda entidade, órgão, instituição e agentes que de alguma forma exerça função pública - seja explorando a atividade econômica ou como prestadora de serviços. Diferente da iniciativa privada, no qual o administrador está livre para executar tudo aquilo que não seja proibido, o administrador público apenas agirá em virtude lei, da maneira que esta dispuser.

A Constituição da República federativa do Brasil de 1988 traz expressamente em seu bojo, no art. 37, alguns dos principais princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a observância de todos estes princípios é obrigatória a execução de qualquer ato administrativo. Mas não são apenas estes os balizadores da atividade administrativa do Estado, existem também os princípios implícitos, que não são encontrados expressos na Carta Magna, todavia, possuem valor normativo idêntico a esses, como por exemplo os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da supremacia do interesse público ao privado.

A função primordial do Estado é garantir o bem estar social de seus cidadãos, por meio de programas, e ações voltadas para as áreas de interesse da população e executados pela administração pública. Esta possui papel fundamental para a sociedade, gerindo os recursos estatais, concretizando ações e programas diretamente ligados ao desenvolvimento social, buscando sempre o interesse público e a atender a função característica do Estado, observando sobretudo os princípios que regem a administração pública.

Destarte, o presente trabalho buscou analisar a importância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no tocante ao direito administrativo sob a ótica da doutrina majoritária e jurisprudência, sendo utilizado como métodos científicos investigativos a revisão bibliográfica e análise documental.

2. Análise dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na doutrina brasileira

É importante salientar que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade não estão explícitos na Carta Magna de 1988, entretanto estes fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro e são de suma importância para a administração pública. O princípio da razoabilidade na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), trata-se de uma tentativa de limitar o poder de discricionariedade (o direito de escolha) do administrador público, para a autora tal princípio está interligado na busca pela satisfação dos interesses públicos, exigindo do poder público a pertinência entre a oportunidade e conveniência para se atingir uma finalidade pública.

E apesar dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade não estarem previstos em normas constitucionais específicas, estes encontram-se em ascensão na doutrina e jurisprudência pátria, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal. (OLIVEIRA, 2013).

O Supremo Tribunal Federal vem utilizando bastante esses dois princípios no controle de constitucionalidade de leis. Na administração pública são usados especialmente no controle de atos discricionários que implicam em restrição aos direitos da população ou então imponha sanções administrativas desproporcionais. Como alude os autores Alexandrino e Paulo, os dois princípios controlam a legalidade ou a legitimidade dos atos, contudo, não avaliam o mérito, conveniência e oportunidade do ato. (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Os princípios devem ser observados no caso concreto no contexto de observar a relação meio-fim, da qual serão identificados os critérios de razoabilidade e proporcionalidade. Caso o poder judiciário perceba que determinado ato da administração pública impôs limitações inadequadas, desproporcional ou desnecessárias, ordenará que o ato seja anulado. (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Sobre o princípio da proporcionalidade, esse nasceu originalmente no Direito Administrativo durante o século XIX, a fim de evitar eventuais arbítrios do Poder Público, sobretudo no exercício do denominado poder de polícia. Em contrapartida, tal princípio recebe seu caráter constitucional somente após a Segunda Guerra Mundial, na Alemanha. É importante ressaltar que embora o princípio não estivesse positivado no texto constitucional alemão, a doutrina e a jurisprudência adotaram que o princípio da proporcionalidade seria um princípio implícito decorrente do Estado de Direito. (OLIVEIRA, 2013).

No mesmo ínterim, José Carvalho Filho (2017) complementa que:

princípio da proporcionalidade, que está ainda em evolução e tem sido acatado em alguns ordenamentos jurídicos, guarda alguns pontos que o assemelham ao princípio da razoabilidade e entre eles avulta o de que é objetivo de ambos a outorga ao Judiciário do poder de exercer controle sobre os atos dos demais Poderes” (p. 43).

Para Fernanda Marinela (2018) no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade explica que:

O princípio da proporcionalidade está contido no da razoabilidade. O princípio da proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que se vive, analisando sempre cada caso concreto. A atuação proporcional da autoridade pública exige também uma relação equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo a não tornar a prestação excessivamente onerosa para uma parte” (p. 102).

O princípio da razoabilidade desenvolveu-se no *common law*, que surge no direito norte-americano por intermédio da evolução jurisprudencial da cláusula do devido processo legal, positivado na Constituição dos Estados Unidos. Assim sendo, a partir do momento em que a Suprema Corte introduziu em sua jurisprudência a distinção entre liberdades econômicas e liberdades pessoais, vide caso *United States v. Carolene Products*, a análise com afincamento de casos envolvendo a liberdade econômica pelos tribunais deveria ser evitada, todavia, nos julgamentos que envolviam as liberdades pessoais, o ativismo judicial era indispensável. Vale destacar que desde então o princípio da razoabilidade vem sendo utilizado como forma de valoração pelo Judiciário da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos, tornando-se um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais. (OLIVEIRA, 2013).

Sob a ótica de Fernanda Marinela no tocante ao princípio da razoabilidade:

O princípio da razoabilidade não visa substituir a vontade da lei pela do julgador, visto que cada norma tem uma razão de ser. Entretanto, ele representa um limite para a discricionariedade do administrador, exigindo uma relação de pertinência entre oportunidade e conveniência, de um lado, e finalidade legal de outro (MARINELA, 2018, p. 100).

Nesta seara, releva frisar que embora a Lei 9.784/99 faça menção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade como sendo distintos, na realidade estes caminham intrinsecamente, visto que o princípio da razoabilidade exige proporcionalidade em sua aplicação. Acentua-se que esta proporcionalidade não deve ser medida pelos critérios pessoais do administrador, mas sim diante do caso concreto. (DI PIETRO, 2017).

Para Carvalho Filho (2017):

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade. (p. 41).

Destarte, o princípio da razoabilidade exige alguns aspectos ao administrador, quais sejam, uma atuação coerente, compatível com o caso concreto, sempre ponderando o bom senso e a racionalidade, de modo que aprofundam o conceito de que a razoabilidade diz respeito aos padrões de comportamento e análise da conduta, ao modo que o administrador, naturalmente como o homem médio na sociedade, precisa analisar os aspectos supramencionados. (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Insta salientar que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade tem servido para o controle da legalidade dos atos administrativos discricionários, de modo que há um grau de liberdade para o administrador exercer sua função, mas ao mesmo tempo, caso não aja em conformidade com tais princípios, estará sujeito, por exemplo a sanções e até mesmo a possível anulação de tal ato. Por fim, os autores fazem um comparativo entre os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e a isonomia, ao ponto que para sua aplicação, faz-se necessária a ponderação dos elementos dos casos concretos. (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

CONCLUSÃO

É relevante pontuar a respeito da importância dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, estes no intuito de garantir a ordem pública e garantir efetivamente à finalidade da lei. Nesta senda, constata-se que a administração pública, ao exercer suas funções, deve primar pela razoabilidade de seus atos com a finalidade de legitimar as suas condutas, fazendo com que o princípio seja utilizado como vetor para justificar o grau de intervenção imposto pela esfera administrativa ao destinatário.

Vale ressaltar a respeito da importância do Princípio da Razoabilidade no direito administrativo, haja vista que este mostra-se ainda mais evidente quando se põe em pauta a face sancionadora que este exerce frente aos administrados, visto que diversas vezes ocorre por meio de dispositivos abertos e abstratos, por intermédio dos atos discricionários. Realça-se ainda que o supramencionado princípio serve como instrumento, o qual consiste na liberdade de ação dentro de critérios estabelecidos pelo legislador. Desta feita, se houver margem de opção para

o agente efetivar a vontade abstrata da lei, este deverá adotar a melhor medida para o atendimento da finalidade.

Em contrapartida, esta discricionariedade por parte do agente não pode resultar em atitudes incoerentes, desconexas e infundadas. Deve, portanto, haver adequação ou proporcionalidade entre o motivo e a finalidade, sob pena do ato administrativo ser objeto de invalidação pela própria administração ou pelo Judiciário, na hipótese de provocação do interessado.

Nestes moldes, cabe salientar o entendimento da doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro, porquanto, sob a ótica desta, trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Ademais, no que tange a doutrina, como visto anteriormente, não há uma uniformidade acerca dos princípios aqui discutidos, em virtude do entendimento de autores, de que tais princípios podem ser distintos, outros entendem por serem sinônimos, e demais entendem que a proporcionalidade está abrangida no conceito de razoabilidade.

Nesse diapasão, o princípio da razoabilidade constitui, antes de mais nada, um critério de aferição da moralidade administrativa, tendo em vista que seu uso possibilita ao administrado, através do uso de alguns pressupostos perceber a legalidade material do ato produzido, isso porque, força e adequa a utilização do meio à finalidade pretendida, e desde que esse meio seja uma necessidade impostergável para consecução do fim almejado, bem como que não existam outros meios menos gravosos para obtenção do ideal visado.

Destarte, conforme supramencionado, a atuação do agente público deve seguir fielmente os referidos princípios, respeitando o entendimento doutrinário, no tocante ao conceito de cada um, tendo em vista a sua importância para a garantia da ordem democrática, vez que ensejam a possibilidade de concretização de justiça social e dos valores a elas inerentes. Ademais, não impedem em nada a atuação do Estado e nem dificulta o alcance coletivo, pois apenas servem como norte para uma atuação coesa, moderada e de bom senso por parte dos executores da vontade estatal.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de; **Direito administrativo - 3ª ed.** - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.



REVEXT

Revista de Extensão da Uneal

ISSN 2447-2751

eduneal

ABEU

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Vol. 4, nº 1. 2019, Julho de 2019.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado – 15ª ed.** Rio de Janeiro, Impetus, 2008.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 de mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José. **Manual de Direito Administrativo - 31. ed.** - São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo - 31. ed.**- Rio de Janeiro, Forense, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo – 12. ed.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo.** 2º ed. – São Paulo, 2013.