

PARÂMETROS PARA O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

PARAMETERS FOR JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE DISCRETION

Carlos Arruda Flores¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Administração Pública; 2. Discricionariedade Administrativa; 3. Parâmetros para o Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

RESUMO

O presente artigo científico propõe-se a apresentar parâmetros que possam balizar o controle judicial da discricionariedade administrativa através da aplicação dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, preservando a autonomia entre os poderes republicanos sem olvidar da eficiência administrativa. A discricionariedade administrativa há muito tempo deixou de significar uma reserva absoluta de poder do administrador e passou a merecer uma análise judicial profícua, indo muito além da mera verificação de legalidade. A atividade administrativa pressupõe não apenas o atendimento da mera legalidade, mas também e principalmente a harmonia com valores principiológicos maiores que norteiam todo ordenamento jurídico nacional, em especial aos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade. Analisando ensinamentos doutrinários verificou-se que o Poder Judiciário vem realizando o controle da discricionariedade administrativa de modo amplo e que segundo a doutrina a atuação administrativa deve ser precedida de um juízo valorativo envolvendo os princípios da razoabilidade/proporcionalidade. Para o desenvolvimento da pesquisa foram

¹ Advogado Público em Florianópolis-SC. Mestre em Ciência Jurídica, no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, linha de pesquisa Constitucionalismo e Produção do Direito; Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera - Uniderp; Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera - Uniderp; Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade do Vale do Itajaí; Graduado na Universidade do Vale do Itajaí; (carlosarrudaflores@hotmail.com).

utilizados os métodos indutivo e dedutivo, operacionalizado pelas técnicas de conceitos operacionais e da pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Parâmetros; Controle Judicial; Discricionariedade Administrativa; Razoabilidade; Proporcionalidade.

ABSTRACT

This research paper proposes to provide parameters that can delimit the judicial control of administrative discretion in the application of constitutional principles of reasonableness and proportionality, preserving the autonomy of powers between the Republicans without forgetting administrative efficiency. The administrative discretion has long ceased to mean an absolute reserve power of the trustee and began to receive a useful legal analysis, going far beyond the mere verification of legality. The administrative activity involves not only the assistance of mere legality, but also and especially the harmony with the values that guide all principiológicos largest national legal system, especially the implied constitutional principles of reasonableness and proportionality. Analyzing religious teachings it was found that the Judiciary has been realizing the control of administrative discretion fairly and according to the doctrine that the administrative action must be preceded by a value judgment involving the principles of reasonableness / proportionality. For the development of research methods were used inductive and deductive, operated by the techniques of operational concepts and literature.

KEYWORDS: Parameters; Judicial Control; Reasonableness; Proportionality; Administrative Discretion.

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura trazer, sem pretensões conclusivas, alguns parâmetros no tocante ao controle judicial da discricionariedade administrativa. As ferramentas que irão possibilitar a obtenção desses parâmetros são os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade.

A Administração Pública vem sofrendo uma grande pressão por parte da sociedade moderna, tendo em vista que esta não mais se contenta com atos que atendam tão somente ao princípio da legalidade. A legitimação pública dos atos administrativos não ocorre mais por mera subordinação à autoridade ou ao próprio ato normativo, é preciso que a imposição estatal se justifique e tenha

sustentação dentro do arcabouço principiológico, que confere sentido e completude ao ordenamento jurídico nacional.

O império da lei pela lei e o positivismo absoluto aos poucos cedem espaço para a razão sensível. A moderna Administração Pública é aquela que não mais se contenta com a aplicação formal da lei, por isso não basta que um ato administrativo seja legal, é preciso que ele também seja justo, moral e adequado diante da situação-problema apresentada.

No Brasil a maioria dos administradores públicos advém das mais diversas áreas de formação e muitas vezes não possuem qualquer formação na seara jurídica. Esse contexto dá margem ao surgimento de injustiças e das mais diversas arbitrariedades administrativas, não restando outra alternativa ao cidadão que se depara com situações desse nível a não ser recorrer ao Poder Judiciário. Diante desse quadro contextual surge um problema intrigante: até que ponto é possível controlar a discricionariedade administrativa sem que isso configure invasão de um poder "interdependente" na esfera de atuação do outro? Para tentar dirimir essa problemática é preciso adotar alguns pressupostos, dentre os quais que decisões que afetarem diretamente os administrados deverão causar não apenas o menor transtorno, mas também o maior benefício possível a eles.

Esse equilíbrio entre o menor transtorno e o maior benefício possível em relação ao cidadão administrado pode ser obtido através do alcance da eficiência administrativa, que por sua vez encontra respaldo na aplicação de princípios constitucionais. A aplicação principiológica ganhou muita relevância na atualidade, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade estão sendo utilizados nos mais diversos casos, sem olvidar que por vezes se prestam a apenas legitimar convicções subjetivas do próprio operador. Como todos os demais princípios a razoabilidade e a proporcionalidade contêm um alto teor de subjetividade, sendo imprescindível o uso da capacidade interpretativa e do bom senso para sua correta aplicação.

O subjetivismo que é inerente a esses dois princípios deve estar calcado em motivações normativas, em especial na Carta Magna da nação. Os valores a serem aplicados e reconhecidos por meio dos princípios são valores coletivos,

comuns, identificados no corpo normativo, isso põe por terra o argumento falacioso que tenta desqualificar a aplicação principiológica afirmando que se prestaria, tão somente, a dar guarida a vontades e anseios pessoais do aplicador.

Retomando a questão da discricionariedade, parte-se do pressuposto que todo administrador possui o dever de emanar atos corretos e adequados, e que ao mesmo tempo todos os administrados possuem o direito de serem afetados na forma mais adequada ou menos prejudicial possível. O dever de agir corretamente e o direito de obter atos adequados formam uma conjuntura ideal, um norte que deve ser buscado por todos os administradores e servidores públicos.

Obviamente não se pretende averiguar a aplicação desses princípios em relação a atos vinculados, pois se entende que a Administração Pública não deve utilizar a sua "autonomia" para flexibilizar normas por meio de interpretação, pois muitas dessas normas foram de iniciativa sua ou sancionadas pelo Poder Executivo, bastando alterá-las ou revogá-las pela mesma via. Desse modo não pode o administrador deixar de aplicar, ou aplicar apenas parcialmente aquelas normas que ele entende injustas ou inadequadas, essa tarefa é inerente ao Poder Judiciário. Caso assim não ocorra haverá uma grande ameaça à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

O objeto da presente investigação é a aplicação, pelo Poder Judiciário, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no controle dos atos discricionários. Pretende-se, sobretudo, investigar sinteticamente o que são esses princípios, quais suas diretrizes e como devem ser aplicados diante de problemas concretos submetidos ao Poder Judiciário.

A metodologia utilizada para desenvolver a proposta é pautada pela técnica de pesquisa bibliográfica, documental e pelos métodos dedutivo e indutivo. Foram pesquisadas informações na jurisprudência nacional dos tribunais superiores e na literatura nacional e estrangeira especializada. O artigo está dividido em três partes visando a melhor estruturação e compreensão da matéria exposta.

Na primeira parte, denominada Atividade Administrativa, é feita uma abordagem genérica sobre a atuação do Poder Executivo por meio da aplicação de princípios gerais da Administração Pública, ou seja, dos princípios da legalidade, finalidade, motivação e moralidade.

A segunda versa sobre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, demonstrando seus conceitos, diferenças, diretrizes e seu conteúdo finalístico. Buscar-se-á nesse trecho delinear os parâmetros específicos dos princípios principais desta pesquisa.

Na terceira parte adentra-se no ponto principal da pesquisa: a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade como parâmetros no controle judicial da discricionariedade administrativa.

O tema pesquisado tem enfoque no exercício do poder/dever de controle judicial em relação à discricionariedade dos atos administrativos, demonstrando uma visão diferenciada sobre o poder discricionário, na qual o poder cede lugar ao dever e o livre arbítrio ou a discricionariedade plena abre margem para a vinculação principiológica.

Não há qualquer pretensão de esgotar o assunto em razão da sua complexidade e da multiplicidade de entendimentos antagônicos. Foram abordados somente os aspectos mais relevantes, no entendimento do próprio pesquisador, visando sempre identificar a forma correta de utilização desses princípios no controle judicial e os limites impostos, indiretamente, às decisões dos administradores públicos.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública e governo são termos interligados. Governo, formalmente, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, são as funções estatais básicas, operacionalmente é a condução política dos negócios públicos. Em resumo, o governo ora se apresenta como os poderes e órgãos do

Estado, ora como manifestação da soberania através das funções inerentes a esses poderes².

Administração, formalmente, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; materialmente, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral e operacionalmente é o desempenho dos serviços próprios do estado ou por ele assumidos em prol da população³.

A Constituição brasileira de 1988 deu sustentação ao direito administrativo e à atividade administrativa ao inserir em seu esse conteúdo em seu corpo normativo⁴.

O interesse público que norteia a Administração Pública traz consigo a necessidade de observar não somente à lei, mas também aos princípios gerais do direito, à moral e à razão⁵.

O vínculo entre o direito administrativo e o Estado Constitucional e Democrático de Direito é ensinado por Marçal Justen Filho:

A afirmação de um Estado Democrático de Direito e a própria existência do direito administrativo conduzem à adoção de um instituto jurídico que venha a formalizar e adequar a autonomia das escolhas do administrador público pela supremacia do princípio da legalidade. Esse instituto é a discricionariedade administrativa.⁶

Certamente quem exerce uma função pública não detêm competência absoluta para fazê-lo, pois há restrições que devem ser observadas e que precedem a liberalidade que conferida. Diante de qualquer ofensa à legalidade ou a qualquer dos preceitos maiores do Estado Democrático de Direito o administrador deve rever sua iniciativa.

² Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 65.

³ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 65.

⁴ Cf. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, p. 51.

⁵ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 83.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, p. 203.

Há uma visível diferença entre as regras do direito público e as do direito privado, no direito público as regras são geralmente mais rígidas e severas, em razão não só da abrangência dos atos, mas das conseqüências maiores à coletividade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

[...] a norma de direito público sempre impõe desvios ao direito comum, para permitir à Administração Pública, quando dele se utiliza, alcançar os fins que o ordenamento jurídico lhe atribui e, ao mesmo tempo, preservar os direitos dos administrados, criando limitações à atuação do Poder Público⁷.

Espera-se da Administração Pública um fiel equilíbrio entre a proteção aos direitos individuais e satisfação dos interesses coletivos, pois caso ceda em demasia para qualquer dos lados poderá incorrer em abuso ou em danos de difícil reparação⁸. Entende-se por atividade administrativa todas as atividades realizadas pela Administração no intuito de dar provimento às tarefas que lhes são afetas. Esse desempenho deve estar sempre pautado no bom senso e no respeito aos princípios constitucionais que norteiam qualquer atividade pública.

Os fins da Administração Pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade⁹.

A Administração externa sua vontade através de atos administrativos, os quais podem ser divididos em discricionários e vinculados. Denomina-se vinculado o ato que decorre da vontade legal, ou seja, não há liberalidade na forma de agir, por sua vez o ato discricionário permite certa margem de ponderação e escolha a critério do administrador.

[...] como certos aspectos do ato são sempre vinculados, não há ato administrativo inteiramente discricionário. No ato

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 64.

⁸ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 65.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 87.

vinculado, todos os elementos estão estabelecidos em lei. Já no ato discricionário, alguns elementos vêm definidos minuciosamente em lei (competência, finalidade e forma), enquanto outros são deixados para análise do agente público (motivo e objeto) com maior ou menor liberdade de apreciação da oportunidade e conveniência.¹⁰

Odete Medauar menciona que a liberalidade balizada vai além de um simples poder, existindo, na verdade, um poder-dever no tocante à Administração, seria um dever advindo do poder, e com este entrelaçado de tal modo que sempre que estiver em jogo o interesse público haverá uma obrigação de atuação da autoridade administrativa no sentido de agir consoante o ordenamento jurídico¹¹.

O interesse público nem sempre se confundirá com o interesse do Estado, pois este representa o povo, mas nem sempre age visando beneficiá-lo. O Estado perde sua legitimidade quando age contrariando o interesse público.

[...] Distingue-se o interesse público primário (interesse da coletividade) do interesse público secundário (interesse da Administração), que eventualmente irão se contrapor, com a natural prevalência do primeiro. Compete ao administrador, na hipótese de aparente ou efetiva colisão, privilegiar o primeiro em detrimento do último.¹²

O conjunto de normas e diretrizes que balizam a atividade administrativa chama-se ordenamento jurídico, sendo este exteriorizado, sobretudo, por regras e princípios que formam um arcabouço hermético que permite a resolução de qualquer caso concreto. Regras e princípios são normas com características diferenciadas, não raro vislumbra-se um conflito aparente entre elas cuja resolução recai sobre o Poder Judiciário, mas o que leva à resolução errônea de conflitos no dia-a-dia da Administração Pública?

A problemática havida é que nem sempre os operadores possuem conhecimento jurídico ou um assessoramento que os permita fazer um juízo interpretativo correto. Não raro observa-se toda sorte de atos injustos, irracionais, irrazoáveis

¹⁰ BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**, p. 122.

¹¹ Cf. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, p. 118. "Menciona-se amiúde, no direito administrativo brasileiro, a locução *poder-dever*, para expressar o dever conjugado ao poder ou, de modo similar, o *dever que nasce do exercício de um poder*".(grifo da autora.)

¹² MOTTA, João Francisco da. **Invalidação dos Atos Administrativos**, p. 63.

ou permeados por imperfeições que emergiram a partir de alguma falha interpretativa.

Para fazer um juízo interpretativo correto, primeiramente, é preciso ter alguma formação jurídica e muito bom senso para saber identificar no ordenamento jurídico existente o que é uma norma e o que é um princípio e até que ponto uma decisão pode ser tomada.

Princípios e regras são normas que diferem entre si, cada uma possui sua própria razão de existência. Tem-se para este trabalho que princípios são diretrizes abstratas, que impõem a realização de uma finalidade, de um ideal. O conteúdo de um princípio só é corretamente definido dentro do contexto de um caso concreto, no qual a sua aplicação possa ser analisada. Por sua vez as regras atuam na seara das possibilidades jurídicas e fáticas, são comandos com alto teor de concretude ou objetividade.

Robert Alexy ensina que princípios são “mandatos de otimização”, que se caracterizam pelo fato de poderem ser cumpridos em diferentes graus, de acordo com as possibilidades reais e jurídicas. A oposição entre princípios e regras é que irá determinar o âmbito das possibilidades jurídicas. As regras não admitem essa equalização, pois não há meio termo, elas contêm determinações no âmbito do fático e juridicamente possível¹³. Robert Alexy ensina que:

Los principios ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida posible, teniendo en cuenta las posibilidades jurídicas y fácticas. Por lo tanto, no contienen mandatos definitivos sino sólo prima facie. Del hecho de que un principio valga para un caso no se infiere que lo que el principio exige para este caso valga como resultado definitivo. Los principios presentan razones que pueden ser desplazadas por otras razones opuestas.

Totalmente distinto es el caso de las reglas. Como las reglas exigen que se haga exactamente lo que en ellas se ordena,

¹³ Cf. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Apud CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito**, p. 98.

*contienen una determinación en el ámbito de las posibilidades jurídicas y fácticas.*¹⁴

O conjunto principiológico representa um norte balizador dos atos administrativos, pois sendo os princípios preceitos maiores, insculpidos na Carta Magna, garantem o atendimento aos fins públicos e a efetivação da justiça no Estado Democrático de Direito. Segundo a obra de Anna Paola Zonari de Lorenzo:

[...] a exatidão e justiça das decisões administrativas não se sustentam pela mera observância dos seus requisitos formais de validade. Para a legitimidade deste exercício, mister sejam racionais e razoáveis, tanto no sentido intuitivo que assalta a mente do cidadão comum diante da situação concreta, quanto no sentido de confrontar esta situação com juízos objetivos de valores e princípios jurídicos¹⁵.

A Administração tem o dever de atender à lei muito mais rigidamente que os particulares, até porque é o agir de tal modo que a sustenta e garante legitimidade ao Estado de Direito¹⁶.

Há no Direito Administrativo moderno a tendência à substituição do formalismo desmotivado pela utilização de um conjunto de princípios maiores, que vêm se destacando na hierarquia normativa brasileira.

Os princípios são chamados por Alexy de “normas de otimização”, caracterizadas pelo fato de que podem ser cumpridas em diferentes graus e que a medida do seu cumprimento não somente depende de possibilidades reais ou fáticas como também jurídicas. As possibilidades fáticas dizem respeito à adequação da norma

¹⁴ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução para espanhol: Ernesto Grazón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 132-147, 1993. Tradução própria: Os princípios ordenam algo que deve ser realizado na maior medida possível, tendo em conta as possibilidades jurídicas e fáticas. Portanto, não contém ordens definitivas, mas sim orientadoras. Se um princípio é válido para determinado caso, não se exige que esse princípio valha como resultado definitivo. Os princípios apresentam razões que podem ser desqualificadas por outras razões opostas. Totalmente diferente é o caso das regras. Como as regras exigem que se faça exatamente o que elas ordenam, contém uma determinação no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas.

¹⁵ LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 87.

¹⁶ Cf. LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 79.

às circunstâncias e condições apresentadas no caso concreto, No que tange a dimensão das possibilidades jurídicas, esta estará determinada pelos princípios e regras que venham a contrapor-se em determinado caso¹⁷.

Luiz Henrique Cademartori explica que quando Alexy, no parágrafo anterior, afirma que, se os princípios determinam que algo deve ser realizado na maior medida do possível considerando possibilidades fáticas e jurídicas, eles não possuem comandos definitivos e sim, "*prima facie*". O que significa que somente após a relação de preferências estabelecidas entre princípios, quando colidem em dado caso concreto, estabelecido, será possível auferir qual deles será o mais relevante e, portanto, prevalente para aquele caso, a partir de então, torna-se ele uma regra que prescreverá um direito definitivo¹⁸.

Há vários princípios que norteiam os atos da Administração Pública, dentre eles se destacam o princípio da legalidade previsto nos artigos 5º, II e 37, *caput*, da Carta Federal que assegura o cumprimento da lei como base de legitimação dos atos administrativos. Entería e Tomás-Ramón Fernandez *apud* Lúcia Valle Figueiredo sobre o princípio da legalidade entendem que:

Trata-se, simplesmente, de fazer coerente o sistema legal, que há de se supor que responda a uma ordem de razão e não a um casuísmo cego, o qual, de outra parte, está claro desde a doutrina geral do ordenamento, que, mais atrás, se expôs, e que impede identificar a este como lei escrita. Nesse difícil fio entre uma proibição de extensões analógicas e uma exigência de coerência legal move-se a doutrina de poderes inerentes ou implícitos, que são, definitivamente, poderes efetivamente atribuídos à Administração pelo ordenamento, ainda que não pelo componente escrito do mesmo¹⁹.

O princípio da finalidade vislumbrado através do princípio da legalidade nos artigos. 5º, II e 37, *caput*, da Constituição Brasileira de 1988, é muito mais que

¹⁷ Cf. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. *Apud* CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito**, p. 98.

¹⁸ Cf. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito**, p. 98.

¹⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, p. 43.

a busca do aperfeiçoamento da legalidade, ou a sua correta aplicação, ele é a própria raiz da legalidade, a razão de ser da norma.

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais do que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada²⁰.

O princípio da motivação é encontrado nos artigos. 1º, II, parágrafo único e 5º, XXXV da Carta Federal Brasileira de 1988, se justificando na exata medida em que se propõe a conter abusos, desvios de caráter e perseguições pessoais na esfera da discricionariedade conferida aqueles que administram a coisa pública.

Já o princípio da moralidade, previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, traz consigo que nem sempre o que é legal, é justo, cabendo ao administrador não somente observar a legalidade do ato, mas também a ética nele contida, pois a finalidade do ato é tão importante quanto o escopo legal que o ampara.

A própria sociedade brasileira alcançou um maior nível de maturidade e passou a exigir dos administradores públicos atos não apenas legais, mas dotados de moralidade. Sob uma ótica jus naturalista pode-se dizer que a moralidade é afeta à legalidade, que não pode ser concebida estritamente, mas sim sob uma visão mais ampla e condizente com os valores constitucionais existentes.

2. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

No Brasil o princípio da razoabilidade está implícito na Constituição e pode ser facilmente extraído através de outros princípios constitucionais ou dos artigos 5º, 37 e 84 da Magna Carta de 1988²¹.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 97.

²¹ Cf. LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 87.

Para Herbert da Silva Gonçalves, várias são as funções e aplicabilidade da razoabilidade, atuando ora como elemento aferidor de constitucionalidade, ora como termômetro da legitimidade dos atos do poder público, ou ainda, como parâmetro para aplicação da norma ao caso concreto²².

Segundo Alexandre Moraes o princípio da razoabilidade é aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público no exercício de suas atividades, observando critérios racionais e coerentes²³

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello: "É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme a finalidade da lei". Pois a lei prevê a existência da razão, do razoável naquilo que ao povo pertence, e que ao administrador fora somente delegado²⁴.

A razoabilidade almeja impedir a arbitrariedade administrativa, coibindo excessos e medidas que se furtam à razão. O simples fato de não poder saber qual a melhor decisão não significa que tal circunstância não possa ser julgada como incabível diante de determinada situação²⁵.

O que se exige do Poder Público através da razoabilidade é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras.²⁶

Segundo Lúcia Valle Figueiredo (2003, p. 50) "é por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderá contrastar atos administrativos e verificar se estão dentro da moldura comportada pelo Direito"²⁷.

²² Cf. GONÇALVES, Herbert da Silva. **O Princípio da Proporcionalidade Como Instrumento de Interpretação dos Direitos Fundamentais a partir da Constituição Federal de 1988**, p. 107.

²³ Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, p. 909.

²⁴ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 156.

²⁵ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 99.

²⁶ Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**, p. 114.

Lúcia Valle Figueiredo sintetiza que “a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência”²⁸.

Segundo Ana Paola Lorenzo:

[...] o atendimento á razoabilidade pode ser verificado pelo cotejo entre o resultado concreto do ato com a finalidade legal segundo a qual ter-se-ia dado exercício da respectiva competência. Serve-se, ainda mais, à avaliação da causa do ato, isto é, da adequação entre motivo e conteúdo para o atendimento do fim legal²⁹.

Quando houver mais de uma opção o administrador deve optar pela que cause menor dano ao administrado, pois não é o fim de qualquer ato administrativo causar embaraços ou restrições além do necessário.

A razoabilidade não invade o mérito do ato administrativo, ela apenas cria um limite para a atuação de poder discricionário. O limite do legítimo, do razoável. Para o jurista Diogo Figueiredo, mérito é o uso correto da discricionariedade. Mérito seria então a integração administrativa sendo feita corretamente. Quando respeitado o limite do legal, e do limite do legítimo, o ato terá mérito. Mérito é o uso correto da discricionariedade. Extrapolou esses limites, não há mérito, e deixa de ser discricionário, para ser arbitrário³⁰.

O que a teoria da razoabilidade prega, não é invadir o mérito. O que ela pretende, e vem conseguindo é criar mais um limite para atuação desmedida do administrador que precisa ser retificada pelo Poder Judiciário.

O princípio da razoabilidade é uma diretriz de bom-senso, aplicada ao Direito. Esse bom-senso jurídico se faz necessário à medida que as exigências formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das

²⁷ Cf. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, p. 50.

²⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, p. 50.

²⁹ LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 88.

³⁰ Cf. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**, p. 123.

normas, a palavra da lei, que o seu espírito³¹. Enuncia-se com este princípio que o Poder Judiciário, ao analisar a possibilidade de anulação de ato administrativo, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades públicas³².

Por sua vez o princípio da proporcionalidade (originário da Alemanha) está amparado nos artigos 5º, II; 37 e 84, IV da Carta Magna podendo ser entendido como proporcional tudo aquilo que é adequado à percepção de determinada finalidade, necessário e que não excede o limite de forças que se deve mover para alcançar um determinado objetivo.

No Brasil o princípio da razoabilidade não está expresso na Constituição Federal, mas pode facilmente ser visualizado implicitamente através dos princípios da moralidade, igualdade e do devido processo legal além das normas referidas no texto constitucional³³. Devido a sua natureza principiológica ele pode ser exigido, através da abstração, ou do espírito dos princípios da moralidade e da igualdade, estes sim explícitos na Constituição Federal de 1988. Assim como o princípio da proporcionalidade, que "pode ser expresso ou implícito à constituição. No caso brasileiro, apesar de não expresso, ele tem condições de ser exigido em decorrência da sua natureza"³⁴. Afirma ainda, que "o princípio da proporcionalidade num dado sistema jurídico pode derivar do Estado de Direito, dos Direitos Fundamentais, ou ainda, do princípio do Devido Processo Legal"³⁵.

³¹ Cf. LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 88. "[...] o atendimento à razoabilidade pode ser verificado pelo cotejo entre o resultado concreto do ato com a finalidade legal segundo a qual ter-se-ia dado exercício da respectiva competência. Serve-se, ainda mais, à avaliação da causa do ato, isto é, da adequação entre motivo e conteúdo para o atendimento do fim legal".

³² Cf. LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 88.

³³ LORENZO, Anna Paola Zonari de. **A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade**, p. 79.

³⁴ STUMM, Raquel Denize. **O Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional brasileiro**, p. 121.

³⁵ STUMM, Raquel Denize. **O Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional brasileiro**, p. 97.

O administrador público deveria ser o primeiro a observar os direitos do administrado, ponderando toda e qualquer iniciativa sua, agindo da forma menos gravosa e alcançando o máximo de legalidade, quando não o faz o seu ato é excessivamente reduzido ou ampliado e pode/deve ser corrigido pelo Poder Judiciário.

Para ser bem preciso, a violação à proporcionalidade ocorre quando, tendo dois valores legítimos a sopesar, o administrador prioriza um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro. Comum que haja sacrifícios na aplicação do Direito. No entanto, o erro está em realizar o sacrifício excessivo de um direito³⁶.

A proporcionalidade difere da razoabilidade por estar ligada intimamente à necessidade e a adequação de uma determinada medida diante do fim proposto, enquanto a razoabilidade preocupa-se com a compatibilidade entre o meio utilizado e o fim almejado. Não podendo o administrador público utilizar-se de medida que não demonstre a correta relação entre o meio e o fim, que contraria o bom senso do homem mediano.

Guerra Filho frisa que são diversos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na origem e em sua destinação; para ele enquanto o princípio da razoabilidade teria uma função negativa (não ultrapassar os limites do juridicamente aceitável), o princípio da proporcionalidade seria assinalado por uma função positiva (demarcar aqueles limites, indicando como se manter dentro deles).³⁷

É interessante a distinção feita pelo doutrinador Helenílson Pontes:

A proporcionalidade não se esgota na razoabilidade. [...] Portanto, enquanto a razoabilidade exige que as medidas estatais sejam racionalmente aceitáveis e não arbitrárias, o princípio da proporcionalidade determina que as mesmas, além de preencherem tal requisito, constituam instrumentos de maximização dos comandos constitucionais, mediante a

³⁶ FREITAS, Juarez. Controle **dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**, p. 57.

³⁷ Cf. GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**, p. 81-83.

menor limitação possível aos bens juridicamente protegidos³⁸

Como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade estão implícitos na Constituição Brasileira de 1988, em um nível hierárquico superior à legislação ordinária, pode-se dizer que o desrespeito da Administração a qualquer desses princípios configuraria desrespeito ao ordenamento jurídico nacional. Havendo nesse caso um poder-dever da Administração de agir em consonância com os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade contém três subprincípios, quais sejam: a adequação, a necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito, a explicação de cada um deles deixará de ser abordada por ser este um trabalho diminuto.

3. APLICAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE COMO PARÂMETROS PARA O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Segundo Gabriela Tavares Miranda Maciel as prerrogativas e, em especial, a discricionariedade não são um atributo natural da Administração, devendo ser empregadas quando presentes certos requisitos visando o interesse público objetivo. O princípio da razoabilidade corresponde a essa idéia, vez que não havendo correlação adequada entre as medidas adotadas pelo administrador e o fim a que deve ser proposto o ato configurar-se-á a irrazoabilidade³⁹.

Edimur Ferreira de Faria em sua obra intitulada Curso de Direito Administrativo Positivo leciona que:

Já se afirmou que no exercício da discricionariedade o agente transita numa faixa com liberdade de movimentação sem ultrapassar os seus limites. Durante muitos anos se

³⁸ PONTES, Helenilson Cunha. **O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário**, p. 44-45.

³⁹ MACIEL, Gabriela Tavares Miranda. Revista Jurídica Consulex n.º 147, p. 65.

entendeu que nessa faixa existia verdadeiro leque de opções à disposição do agente e que a ele caberia escolher a que julgasse melhor, segundo a sua convicção, ainda que uma outra atendesse à situação concreta. O entendimento contemporâneo, todavia, conduz-se para restringir essa liberdade. [...] O subjetivismo estará sempre a nortear o comportamento do autor do ato e do que lhe controla. Alguns parâmetros vêm sendo selecionados pela doutrina especializada, na tentativa de estabelecer limites ao poder discricionário⁴⁰.

Bandeira de Mello vai além, quando diz que o princípio da proporcionalidade deve controlar não só os excessos, mas também a insuficiência, ele versaria sobre o tamanho e a força despendidos para que se possa realizar uma determinada tarefa. Não bastando ao administrador público alcançar o resultado, se o fizer de forma dispendiosa, ou utilizando-se de forma que ultrapassem os limites do necessário. Mas também não pode o administrador mover recursos de qualquer ordem, de ínfima monta, que presumam insuficiência diante da situação pretendida⁴¹.

Segundo Edimur Ferreira de Faria

A razoabilidade e a proporcionalidade vêm sendo defendidas pelos autores modernos como meio de limite do poder discricionário. O agente público no exercício da faculdade discricionária, ao aplicar a lei, deve ter noção clara do razoável, para saber dosar o seu comportamento nos limites da norma jurídica e de acordo com a vontade da mesma⁴².

Importante ressaltar que o princípio da proporcionalidade ou da ponderação informa a produção de sentenças, atos legislativos e atos administrativos, devendo todos os Poderes observá-lo em seu produto final⁴³.

O administrador público deve obediência à lei (princípio da legalidade) e tem como dever absoluto a busca da satisfação dos interesses públicos (princípio da

⁴⁰ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**, p. 196.

⁴¹ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 101.

⁴² FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**, p. 197-198.

⁴³ Cf. FAGUNDES, Cristiane Druve Tavares. A Solução de Conflitos Principiológicos e a Proporcionalidade. **Revista de Processo**, p. 13.

finalidade), de onde se conclui que a prática de atos administrativos discricionários deva ocorrer de acordo com o princípio da razoabilidade.

O que o Poder Judiciário deverá analisar é se houve coerência lógica nas decisões e medidas administrativas, inclusive na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras, para isso deverá utilizar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade como diretrizes de aferição.⁴⁴

O que deve haver é uma maior aplicação de princípios constitucionais na seara administrativa, Regina Maria Macedo Nery Ferrari ensina que quando se trata da constitucionalização do direito administrativo o que se encontra, é a incidência direta dos princípios constitucionais no campo da atividade administrativa e em seu entorno.⁴⁵

Dessa forma, uma medida somente será adequada se para alcançar sua finalidade causar o menor prejuízo possível e se houver proporcionalidade entre as vantagens que dela derivam e os danos efetivos e/ou potenciais que ela poderá acarretar.⁴⁶

O Poder Judiciário dispõe de um poder amplo e abrangente na aplicação dos princípios objeto desta pesquisa, cabendo inclusive aplicar ou deixar de aplicar normas ou mesmo graduar o nível de incidência de normas diante de casos concretos. Os atos discricionários desse modo não só podem como devem ser controlados judicialmente, num espectro negativo, visando sempre restringir arbitrariedades de medidas administrativas desarrazoadas ou desproporcionais.

Nos atos administrativos vinculados não há margem para ponderação, a lei preenche todas as lacunas do ato que só precisa ser formalizado. No entanto, nos atos administrativos discricionários existe um vazio normativo que é preenchido pelo administrador, que conforme visto neste trabalho não tem

⁴⁴ Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**, p. 114

⁴⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 281.

⁴⁶ Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**, p. 115.

liberdade plena, mas sim uma liberdade limitada a certos princípios que regem o ordenamento jurídico.

Portanto, no âmbito da discricionariedade administrativa os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser ferramentas de controle judicial tutelando o interesse público em face das escolhas dos administradores. Esse controle não deve ser confundido com a inexistência de poder administrativo de escolha, porque o que se propõe neste artigo acadêmico é uma limitação negativa, uma exclusão judicial de opções discricionárias exacerbadas. A opção escolhida pelo administrador deve ser adequada e proporcional à resolução do caso concreto, sendo que para isso deve ser levado em conta não apenas o interesse público, mas garantias do cidadão. Não se deve privilegiar a plena autonomia administrativa, sob pena de omissão judiciária frente às mais diversas aberrações jurídicas.

Observa-se uma maior incidência de preceitos constitucionais na seara administrativa, assim como uma maior interferência judicial no âmbito discricionário. Esses fatos não devem ser vistos com ressalva, pois são altamente positivos na medida em que humanizam, racionalizam e resgatam a boa relação do cidadão com o Estado.

O controle judicial da discricionariedade simboliza o rompimento com a cultura ultrapassada da autonomia intocável ou da interdependência entre os poderes e passa a valorizar a prevalência de valores democráticos e de justiça, mais condizentes com o Estado Democrático de Direito.

Significa que a função administrativa se materializa em atividade administrativa, que é um conjunto de atos. Esse conjunto de atos deve observar uma sequência predeterminada, que assegure a possibilidade de controle do poder jurídico para realizar os fins de interesse coletivo e a promoção dos direitos fundamentais.⁴⁷

Em suma o bem estar dos cidadãos e o respeito ao ordenamento jurídico que são duas finalidades almejadas pelo Estado Democrático de Direito relativizam

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, p. 296.

setores administrativos que até então não eram sujeitos a amplo controle judicial.

Esta discussão remete a várias outras como a função e os limites de atuação judicial, as quais, por hora, não merecem maior estudo e aprofundamento por interferirem no frágil equilíbrio das esferas dos poderes republicanos. O fato é que diante da notória inércia, não raro proposital, dos demais poderes o Poder Judiciário vem atuando de forma completiva, preenchendo lacunas e muitas vezes exercendo atribuições que não são originariamente suas. Essa é apenas uma constatação sobre a qual não pretendo fazer um juízo valorativo, mas é inegável que existe uma sociedade que precisa de respostas justas e pontuais, então quando algo não funciona, quando a democracia representativa quebra o elo entre representante e representado, é natural o surgimento de alternativas para preencher o vácuo.

O controle judicial da discricionariedade administrativa é uma forma de dar racionalidade à atuação administrativa, algo excepcional, pois só deve ser exercido em situações anômalas nas quais quem deveria agir corretamente falha por omissão ou comissão. Valorizar em demasia a (in)competência do Poder Executivo e a impossibilidade de intromissão judicial seria um absurdo, pois o direito dos cidadãos a atos administrativos razoáveis e proporcionais sucumbiria diante da reserva de poder e do formalismo atributivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do direito administrativo, permeado pelo direito constitucional, traça outros contornos e faz um delineamento da função administrativa, fornecendo subsídios capazes não só de orientar o administrador, mas também passíveis de serem utilizados na correção de atos arbitrários através do Poder Judiciário.

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são normas mestras segundo as quais ao administrador público não se permite tomar decisões

arbitrárias, eles também funcionam como ferramentas jurídicas de aferição de acerto ou desacerto.

A razão e a proporção que deve existir em cada ato administrativo representam simultaneamente um dever do administrador e um direito dos administrados. Quando a Administração age de forma abusiva gera injustiças de toda ordem e seus atos podem ser prontamente controlados pelo Poder Judiciário.

Quando o administrador não adequar o direito ao fato, caberá ao Poder Judiciário, desde que devidamente provocado, restituir o bom senso e fazer prevalecer a racionalidade. O controle judicial da subjetividade contida em qualquer medida discricionária permite que situações altamente injustas sejam impedidas de produzirem efeitos ou sanadas a tempo.

O Poder Judiciário ao exercer o seu controle estará obrigado, segundo o entendimento pesquisado na dogmática nacional, a seguir critérios em sintonia com a proporcionalidade e a razoabilidade. O entendimento que deve preponderar é que os atos administrativos não devem ser apenas legais, mas também razoáveis e proporcionais devendo sempre haver o seu controle e eventual correção frente a cada caso concreto.

A mudança da atual posição formalista para outra mais moderna e crítica ocorrerá na medida em que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade passarem a ser efetivamente adotados em todos os atos administrativos submetidos ao Poder Judiciário.

Os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade possuem, na medida do que fora pesquisado, aplicação obrigatória frente à discricionariedade administrativa, atuando por vezes através de um juízo de exclusão – negativo - impondo ao administrador a realização de outra escolha, sempre de forma a preservar os valores que norteiam a justiça e a essência do próprio Estado Constitucional.

Este trabalho não comportou a pretensão de esgotar o tema, pelo contrário, pretendeu apenas iniciar o estudo sobre parâmetros de controle judicial da

FLORES, Carlos Arruda. Parâmetros para o controle judicial da discricionariiedade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

discricionariiedade administrativa através da aplicação judicial dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Grazón Valdés. Madrid: *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. O Começo da História. A nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. **Interesse Público**, n.º 19, 2003.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 04 de dezembro de 2011.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariiedade administrativa no estado constitucional de direito**. Curitiba: Juruá, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

FAGUNDES, Cristiane Druve Tavares. A Solução de Conflitos Principiológicos e a Proporcionalidade. **Revista de Processo**, São Paulo, n.º 185, 2010.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 5ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. São Paulo, n.º 40, p. 271-290.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

FREITAS, Juarez. **Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

FLORES, Carlos Arruda. Parâmetros para o controle judicial da discricionariedade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

GONÇALVES, Herbert da Silva. **O Princípio da Proporcionalidade Como Instrumento de Interpretação dos Direitos Fundamentais a partir da Constituição Federal de 1988**. Florianópolis, 2001. Dissertação (Mestrado em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LORENZO, Anna Paola Zonari de. A Trilogia Motivo Conteúdo Finalidade do Ato Administrativo em Face do Princípio da Razoabilidade. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n.º 22, p. 77-93, 1998.

MACIEL, Gabriela Tavares Miranda. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n.º 147, p. 62-65, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27ª. edição. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MOTTA, João Francisco da. **Invalidação dos Atos Administrativos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

NETO, Chade Rezek. O Princípio da Proporcionalidade e sua Aplicação no Direito Brasileiro. **Revista Jurídica Universidade de Franca**, Franca, n.º 9, p. 65-69, 2º semestre. 2002.

PONTES, Helenilson Cunha. **O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 2000.

FLORES, Carlos Arruda. Parâmetros para o controle judicial da discricionariedade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

STUMM, Raquel Denize. **O Princípio da Proporcionalidade no Direito.**

Submetido em: Junho/2013

Aprovado em: Março/2014