



---

CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

**LILIAN HARUKO HAYASHI**

**PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE DA LEI E OS LIMITES DA  
FUNÇÃO LEGISLATIVA**

---

Apucarana  
2021

LILIAN HARUKO HAYASHI

**PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE DA LEI E OS LIMITES DA  
FUNÇÃO LEGISLATIVA**

Projeto de pesquisa apresentado à disciplina de Trabalho de Curso (TC) do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Apucarana- FAP, para obtenção de nota parcial.

Orientador(a): Prof. Fábio Yuji Yoshida Hayashida

**Apucarana  
2021**

LILIAN HARUKO HAYASHI

**PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE DA LEI E OS LIMITES DA  
FUNÇÃO LEGISLATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Apucarana – FAP, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, com nota final igual a 10,0 conferida pela Banca

Examinadora formada pelos professores:

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Fábio Yuji Yoshida Hayashida.  
Faculdade de Apucarana

---

Prof. Esp. Danylo Fernando Acioli  
Machado  
Faculdade de Apucarana

---

Prof. Esp. Rodolfo Mota da Silva  
Faculdade de Apucarana

Apucarana, 04 de novembro de 2021.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por todas as bênçãos e oportunidades da minha vida, a força que faz brotar quando os desafios aparecem.

Minha gratidão eterna a todos que participaram e torceram por mim, em especial:

Ao meu esposo Humberto que sempre acreditou e apoiou minhas decisões, caminhando ao meu lado de maneira incansável.

A meus filhos, Andressa, Gabriele e Luiz que sempre compreenderam o tempo que estive ausente para concretizar este feito.

A meus pais Haruo e Teruko que mesmo hoje estando tão longe, quando precisei me deram a base e a formação para a vida.

A minha sogra, Aico pelo apoio e incentivo de sempre.

Aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos, desta enorme família que tanto amo.

A todos os professores que passaram por minha graduação, pelo carinho e dedicação que aplicaram na transmissão de conhecimento e sabedoria.

Ao professor e orientador Fábio Yuji Yoshida Hayashida, pelo apoio, atenção e incentivo na realização de todas as etapas deste trabalho, sempre me mostrando o caminho a ser seguido.

E a todos que participaram desta história.

*“Julgue seu sucesso pelas coisas que  
você teve que renunciar para conseguir”.*

**Dalai Lama**

HAYASHI, Lilian Haruko. **Princípio da Razoabilidade da Lei e os Limites da Função Legislativa**. 62p. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Graduação em Direito da Faculdade de Apucarana - FAP. Apucarana-Pr. 2021.

## RESUMO

O Princípio da Razoabilidade da Lei e os Limites da Função Legislativa tratam-se de meios para o controle de excesso ou abuso do Poder do Estado. Para isso é necessário a abordagem da estrutura organizacional do Estado, o conceito dos três Poderes da Nação, assim como a definição de suas funções. Posteriormente será explicado o conceito do Princípio da Razoabilidade, sua origem, as críticas existentes a este princípio, suas aplicações e funções. Nos capítulos seguintes é tratado o Princípio da razoabilidade da Lei, e demonstrado o uso da razoabilidade no ordenamento jurídico brasileiro e aplicação no Poder Judiciário. Como o foco do trabalho versa sobre a função legislativa, é dado ênfase a este tópico, mostrando os limites para função legislativa e descrevendo a integração com o Princípio da Razoabilidade. Para concluir, um estudo das relações entre a Razoabilidade e outros institutos: discricionariedade, interesse público, legitimidade.

**Palavras-chaves:** Princípio da Razoabilidade, Poder Legislativo, Estado, Função Legislativa.

HAYASHI, Lilian Haruko. **Principle of Reasonableness of the Law and the Limits of Legislative Function**. 62p. Law Graduation Work (Monograph). Faculdade de Apucarana - FAP. Apucarana-Pr. 2021.

### **ABSTRACT**

The Principle of Reasonable Law and the Limits of the Legislative Function are means to control excess or abuse of State Power. For this it is necessary to approach the organizational structure of the State, the concept of the three Powers of the Nation, as well as the definition of their functions. Subsequently, the concept of the Principle of Reasonability, its origin, the existing criticisms to this principle, its applications and functions will be explained. The following chapters deal with the Principle of Reasonableness of the Law, and demonstrate the use of reasonableness in the Brazilian legal system and its application in the Judiciary. As the focus of the work is on the legislative function, this topic is emphasized, showing the limits for the legislative function and describing the integration with the Principle of Reasonableness. To conclude, a study of the relationship between Reasonability and other institutes: discretion, public interest, legitimacy.

**Keywords:** Principle of Reasonableness, Legislative Power, State, Legislative Function.

## LISTA DE SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADECON	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
CFB	Constituição Federal do Brasil
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito
CPP	Código Processual Penal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
STF	Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>ORGANIZAÇÃO POLITICA E FUNÇÕES LEGISLATIVAS</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Da Separação dos Poderes</b>	<b>15</b>
2.1.1	Modelo Tripartite	17
2.1.2	Poder Executivo e Poder Judiciário	19
<b>2.2</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>23</b>
2.2.1	Funções do Poder Legislativo	24
2.2.2	Funções Atípicas do Legislativo	25
2.2.3	Funções Típicas do Legislativo	26
<b>3</b>	<b>PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Princípios Constitucionais</b>	<b>28</b>
<b>3.2</b>	<b>Conceitos e origem do Princípio da Razoabilidade</b>	<b>30</b>
3.2.1	Conceito do Princípio da Razoabilidade	31
3.2.2	Origem do Princípio da Razoabilidade	35
3.2.3	Previsão Legal do Princípio da Razoabilidade	37
3.2.4	Críticas ao Princípio da Razoabilidade	37
<b>4</b>	<b>PRINCIPIO DA RAZOABILIDADE DA LEI E OS LIMITES DAS FUNÇÃO LEGISLATIVA</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Princípio da Razoabilidade da Lei</b>	<b>39</b>
4.1.1	Exemplos de Aplicações do Princípio da Razoabilidade	40
4.1.2	Aplicação do Princípio da Razoabilidade no Poder Judiciário	42
4.1.3	Discricionariade e o Princípio da Razoabilidade	45
4.1.4	Legitimidade, Legalidade e o Princípio da Razoabilidade	47
4.1.5	Teoria da Reserva do Possível e o Princípio da Razoabilidade	48
<b>4.2</b>	<b>Limites da Função Legislativa</b>	<b>50</b>
<b>4.3</b>	<b>Limitações do legislador</b>	<b>52</b>
4.3.1	Limitações Materiais	52
4.3.2	Limitações Formais	54
<b>4.4</b>	<b>Princípio da Razoabilidade aplicado na Função legislativa</b>	<b>55</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>59</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo explorar o Princípio da Razoabilidade da Lei e os Limites da Função Legislativa, para tanto é necessário que se tenha os fundamentos da organização do Estado, bem sólidos e estruturados, afim de criar uma base de compreensão de como o princípio foi se consolidando e sua aplicabilidade cada vez mais observada, para tanto, são abordados estes conceitos.

O Princípio da Razoabilidade é a norma constitucional que estabelece critérios formais e materiais para a ponderação de princípios e regras, quando se é necessário o equilíbrio de valor sobre institutos, versa sobre o âmbito da discricionariedade com base na pauta prevista pela Constituição, estando essencialmente ligada ao bom senso mais do que ao senso comum.

Por conseguinte, o Princípio da Razoabilidade da Lei vem para um termo flexível, impugnando e renunciando a práticas do absolutismo. É uma ferramenta que nasceu pela busca da limitação do Poder do Estado, evitando que este se torne abusivo ou aplique em excesso este poder. Instrumento que lida diretamente com a discricionariedade do agente, levando a este um pedido de ponderação na aplicação de regras e princípios, de acordo com a necessidade, a adequação e do interesse público.

Deste modo, pode-se conceitualizar Princípio da Razoabilidade da Lei, destaca-se pela sua aplicação no Poder Judiciário, principalmente quando ocorre confrontos entre princípios ou entre princípios e regras, e na interpretação da norma de acordo com o razoável, é um instrumento muito utilizado para que a se alcançar a justiça.

O trabalho, também visa trazer para o centro da discussão sobre as limitações das funções legislativas. Segundo a Constituição da República de 1988, cabe ao Legislativo funções típicas: legislar e fiscalizar, bem como funções atípicas: controlar e julgar. A Carta Magna dedicou preponderantemente as atribuições de natureza legiferante ao Poder Legislativo, responsável precípua por elaborar as normas de Direito que regem a sociedade.

Esta função é de extrema importância, pois é o berço de todo ordenamento, por este motivo apesar do princípio da razoabilidade ter pouca ênfase nesta etapa, quando o legislador debruça seus esforços na elaboração de um texto que irá reger as mais diversas e complexas relações, deve observar se o texto ou as proposições

serão de verdadeira razoabilidade, se após aprovado e instituído realmente irá de encontro com o interesse público e não ferirá com sua discricionariedade as limitações oriundas da legislação maior.

## 2 ORGANIZAÇÃO POLITICA E FUNÇÕES LEGISLATIVAS

Observado os primeiros artigos da Constituição Federal, consegue-se traçar um perfil da organização política brasileira e identificar as características do Estado Brasileiro.

Como forma de governo, é adotada a República, porque o Chefe de Estado é escolhido pelo povo e seu mandato é temporário; federativa, pois os Estados são dotados de certa autonomia política; presidencialista, porque ambas as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado são exercidas pelo presidente. Sendo assim o Brasil é uma república federativa presidencialista.

República (do latim *res publica* que significa "coisa pública"), é a forma de governo de um país, com poderes constituídos a partir da decisão de cidadãos ou representantes e que possui um mandato com tempo limitado. Sua origem está ligada a estrutura do sistema político da Roma Antiga, e na atualidade o termo "república" refere-se, regra geral, a um sistema de governo cujo poder emana do povo.

A República (do latim *res publica*, coisa pública) configura forma de governo na qual o governante é um representante do povo, por ele escolhido, para um mandato determinado, podendo ser responsabilizado por seus atos, já que é um gestor da coisa pública. Com origem na Idade Antiga (ou Antiguidade), a República se opõe à Monarquia, na qual o governante, embora se considere um representante do povo, não é por ele escolhido, bem como não tem um mandato determinado e, em regra, não pode ser responsabilizado por seus atos.<sup>1</sup>

Desta maneira, Dalmo Dallari conceitua República como "forma de governo que se opõe à monarquia, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, uma vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo."

2

Dallari também relaciona as características desta forma de governo, tratando da temporariedade, ou seja, o chefe do governo tem um mandato limitado, a eletividade, tratando-se de representante eleito pelo povo e responsabilidade, pois é politicamente responsável, prestando conta de atos e decisões ao povo e aos órgãos competentes.

---

<sup>1</sup>NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 530.

<sup>2</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 82.

**Temporiedade.** O Chefe do Governo recebe um mandato, com o prazo de duração predeterminado. E para evitar que as eleições reiteradas do mesmo indivíduo criassem um paralelo com a monarquia, estabeleceu-se a proibição de reeleições sucessivas.

**Eletividade.** Na república o Chefe do Governo é eleito pelo povo, não se admitindo a sucessão hereditária ou por qualquer forma que impeça o povo de participar da escolha. **Responsabilidade.** O Chefe do Governo é politicamente responsável, o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política, ou ao povo diretamente ou a um órgão de representação popular.<sup>3</sup>

Quanto a forma de Estado, entende-se o modo pelo qual o Estado organiza o povo seu território e estrutura da divisão dos Poderes, e define quem a ele ficarão subordinados ou serão coordenados.

O Brasil segue a forma federativa, disposta no artigo primeiro da Constituição Federal, significa que o Estado Brasileiro é composto pela associação de unidades territoriais dotadas de autonomia política que juntas se expressam nacionalmente como a União.

Segundo Nunes Junior, a respeito de formas de Estado afetam diretamente a estrutura da organização política de um país, ensina que as formas de governo são classificadas em quatro vertentes: Unitário, Federal, Regional e Autônomo:

Além dos sistemas de governo e das formas de governo, é imperioso verificar as formas de Estado, que afetam diretamente a estrutura da organização política. Atualmente, três são as formas de Estado: a) Estado Unitário: os que têm um poder central, que é a cúpula e o centro do poder político; b) Estado Federal (Federação): vários centros de poder autônomo convivem; c) Estado Regional: menos centralizado que o Estado Unitário, mas sem chegar ao extremo da descentralização federal (como no caso da Itália); d) Estado Autônomo.<sup>4</sup>

O autor ensina que inspirada na Constituição norte-americana de 1891, o Brasil tem a sua formação como uma Federação:

Além do princípio republicano, o art. 1º da Constituição de 1988 também prevê o princípio federativo. Ora, desde a Constituição de 1891, o Brasil é uma Federação, com inspiração norte-americana. Federação é a união de vários estados, cada qual com uma parcela de autonomia. Opõe-se ao Estado Unitário, que possui um comando central único, ainda que descentralizado administrativa e/ou politicamente.<sup>5</sup>

Segundo Rabat, de um ponto de vista formal o estudo do federalismo

---

<sup>3</sup> DALLARI, 1998. p. 82.

<sup>4</sup> NUNES JÚNIOR, 2019. p.1556.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.532.

brasileiro tem início com a adoção da forma federal a partir da instauração da república, mas não se pode omitir nos campos de estudo o pano de fundo das discussões e fatos que levaram à formação político administrativa do Estado brasileiro:

A mudança para a república e para a federação se deu a partir da confluência de alguns fatores. A unidade territorial do país já estava relativamente assegurada; havia uma mudança do peso relativo das províncias, em especial com o crescimento econômico de São Paulo, que se mostrava pouco compatível com um poder central em que a influência de províncias economicamente declinantes era arraigado; o fim do regime escravista eliminara um dos sustentáculos principais do império.<sup>6</sup>

De acordo com Temer, o conceito de federação aplicado ao Estado Brasileiro Consolida-se na Constituição de 1891, instrumento que fornece todos os lineamentos básicos indispensáveis à sua caracterização, a Constituição de 1934 manteve a forma federal de Estado acrescentando o fator do Senado Federal passou a ser órgão colaborador da Câmara dos Deputados. A Constituição de 1937, outorgada pelo Presidente da República ao povo brasileiro, fez subsistir, formalmente, a Federação, no período de 1937 à 1945 pouca obediência se prestou à Constituição, assim, embora formalmente federal, a forma de Estado foi, realmente., unitária. Já a Constituição promulgada em 1946, a Federação foi restabelecida pela Constituinte daquele ano que, em amplo e democrático debate, fez nascer um dos mais primorosos textos constitucionais do Brasil, a partir desta Constituições fortaleciam cada vez mais o poder da União, centralizava-se o poder naquela pessoa de capacidade política ao mesmo tempo que se entregava ao Presidente da República a maior parte do seu exercício, e assim transcorreu com a inclusão dos instrumentos como o AI5, até que a EC 11, de 13.10.78, revogou todos os Atos Institucionais uno que contrariarem a Constituição Federa e por fim na Constituição Cidadã fez-se renascer a Federação:

Finalmente, a Constituição de 5/10/88 faz renascer a Federação. Confere maior soma de competências administrativas e legislativas aos Estados. Dá-lhes mais recursos tributários na tentativa de pauta se por uma verdade: não há verdadeira autonomia sem numerário para execução de suas tarefas constitucionais.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2002, p. 9.

<sup>7</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. Malheiros, 22ª ed. rev. e ampl: São Paulo, 2008, p. 75.

Com a formação de um Estado e a opção pela forma de governo, o próximo passo é reconhecer qual o sistema de governo adotado, ou seja, como se dará o alinhamento entre chefe de Estado e o chefe de governo.

Segundo Nunes Junior, são quatro os tipos de sistemas de governo:

Em nosso entendimento, são quatro os tipos de sistemas de governo: a) parlamentarismo; b) presidencialismo; c) semipresidencialismo ou sistema misto; d) sistema diretorial.<sup>8</sup>

Podemos conceituar parlamentarismo como um sistema de governo que pode ser aplicado tanto por repúblicas quanto por monarquias. Neste sistema, o chefe de Estado e chefe de Governo são representados por pessoas diversas e cada uma delas tem funções diferentes para o país. Assim, o rei ou presidente não tem grandes responsabilidades políticas e a função administrativa fica a cargo do parlamento, é apenas um representante que cuida das questões diplomáticas com os outros países e às vezes age como um moderador nas relações partidárias.

Já o presidencialismo, sistema de governo adotado pelo Brasil, a separação entre os títulos de chefe de Estado e chefe de governo não se vê de forma clara. As funções de chefe de Estado, e de chefe de governo ficam reunidas em uma pessoa, o presidente.

As características marcantes do presidencialismo são de acordo com Nunes Junior:

As características marcantes do presidencialismo são: a) o Presidente da República é Chefe de Estado e Chefe de Governo; b) a chefia do Executivo é unipessoal; c) o Presidente da República é escolhido pelo povo; d) o Presidente é escolhido para um mandato determinado; e) o Presidente da República tem poder de veto; f) o Presidente pode ser responsabilizado politicamente.<sup>9</sup>

O Estado Brasileiro, portanto, trata-se de uma República federativa ou república federal, e está dividido em Estados, regiões ou entidades, que possuem alguma autonomia governativa. Confirmado no artigo 18 da Constituição Federal:

**Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.  
§ 1º Brasília é a Capital Federal.

<sup>8</sup> NUNES JÚNIOR, 2019. p.1540.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 1543.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Consolidando estas ideias, o Brasil é uma República Federativa, sob a base de um Estado Democrático de Direito, constituindo como entes federativos a União, os Estados-membros e os Municípios, bem como o Distrito Federal. Em todos os entes, de forma harmônica, está aparente a figura dos três poderes, cada qual com suas funções e especificidades.

Formas de governo, Sistema de governo, Formas de estado, são fundamentais para a essência de um Estado propriamente dito, é a base para o entendimento da estrutura da separação de poderes e o desdobramento destes assuntos.

## 2.1 Da Separação dos Poderes

Um dos objetivos da separação dos poderes é o estabelecimento de um governo limitado, moderado, atento dos direitos fundamentais e voltado para o interesse geral, também de uma prerrogativa constitucional conhecida como o sistema de freios e contrapesos, que se trata na prática de delimitação de um poder por outro.

Dallari assim afirma:

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos.<sup>10</sup>

A estrutura da separação de poderes é um modelo governamental que tem por objetivo melhorar a governança de um Estado pela fragmentação do seu poder

---

<sup>10</sup> DALLARI, 1998. p.79



em órgãos distintos e independentes, cada qual especializado em um aspecto ou área de governo, tendo em vista impedir que os poderes políticos de uma sociedade se concentrem demais em uma única figura de autoridade, visão está caracterizada pela funcionalidade.

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de Poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “*Política*”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no *Segundo tratado do governo civil*, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu *O espírito das leis*, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º da nossa Constituição Federal.<sup>11</sup>

Como observa-se a estruturação e a divisão de poderes é fundamentada em dois elementos: a independência, a inexistência de qualquer subordinação entre estes Poderes e uma especialização funcional, a chamada função típica.

Quanto a sua origem “a controvérsia cerca a origem da separação dos poderes. Uns a encontram já na antiguidade, outros somente a veem na modernidade, mas entre os adeptos de uma ou outra tese várias correntes se digladiam”.<sup>12</sup>

A separação de poderes foi concebida pelo constitucionalismo liberal para assegurar a moderação no exercício do poder, evitando o arbítrio dos governantes e protegendo a liberdade dos governados. ideia essencial é a de que, ao se conferir funções estatais diferentes a órgãos e pessoas diversas, evita-se uma concentração excessiva de poderes nas mãos de qualquer autoridade, afastando-se o risco do despotismo.<sup>13</sup>

No Brasil a Separação dos Poderes está expresso no art. 2º da Constituição Federal nos seguintes termos: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” E foi discutida ao longo da história por diversos e ilustres pensadores, dentre os quais podemos citar Platão, Aristóteles, Locke, Montesquieu, entre outros, todos estes esforços trouxe o modelo tripartite

<sup>11</sup> MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. Grupo Gen., 2021 p. 491.

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, nº 4, abril-junho/2015, p. 67.

<sup>13</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel de **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho; Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.248.

conhecido atualmente, inclusive reconhecido como princípio constitucional no ordenamento jurídico brasileiro.

Desde que Aristóteles identificou o exercício de três funções estatais distintas e Montesquieu as atribuiu a três órgãos estatais independentes e autônomos entre si, é de conhecimento geral que tal princípio vem sendo o centro de significação dos limites do controle recíproco e da deferência entre os Poderes da República.<sup>14</sup>

A Constituição Federal vigente consagrou a teoria da separação de poderes, considerando esta como a divisão de atribuições entre órgãos distintos e autônomos. Os poderes do Estado, ademais, possuem funções típicas, que lhes são primárias, e algumas funções atípicas, que, portanto, não lhe são naturalmente inerentes.

O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais.<sup>15</sup>

Como princípio, a separação de poderes, atua pela autonomia e harmonia, caracterizada pela máxima de que cada Poder tem a sua esfera de atuação predominante, sem que possa ingressar na esfera de atuação predominante de outro Poder. A passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal se deu pela separação de Poderes, denominada Tripartição dos Poderes Políticos.

### 2.1.1 Modelo Tripartite

O pioneiro a falar sobre a corrente Tripartite foi o pensador Aristóteles com o livro “A Política”, nesta obra ele particiona o poder nos seguintes institutos: o Poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

John Locke, filósofo inglês, em seu livro “Segundo tratado do governo civil”, tem o seguinte conceito de repartição do poder: de seu ponto de vista, o Executivo tem a finalidade de aplicar as leis, e o Federativo, mesmo tendo legitimidade, não poderia desvincular-se do Executivo, cabendo a ele cuidar das questões

---

<sup>14</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012. p.249.

<sup>15</sup> BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo.** 2 ed. Editora Saraiva: São Paulo. 2010, p.174.

internacionais de governança, traz também que o Poder Legislativo se destaca aos demais, com uma certa superioridade.

Desta maneira, as proposições levam a crer que as funções estatais deveriam ser separadas evitando o excesso de poder nas mãos de apenas de uma entidade ou um indivíduo. Montesquieu defendia o equilíbrio entre os poderes, de forma que eles exercessem suas atribuições de forma autônoma e livre, mas com constante, fiscalização exercida pelos outros poderes instituídos.

Assim defendia Montesquieu em “Do Espírito das Leis”:

“Existem sempre num Estado pessoas eminentes pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honras. Se elas ficassem confundidas entre o Povo, e não tivessem senão um voto como os outros, a liberdade comum seria a sua escravidão, e elas não teriam interesse em defender a liberdade, porquanto a maioria seria contra elas. A participação dessas pessoas na Legislação deve pois estar proporcionada às demais vantagens que têm no Estado. Ora, isto se dará se elas formarem um corpo com direito de frear as iniciativas do Povo, assim como o Povo terá o direito de frear as delas.”<sup>16</sup>

A contribuição intelectual que Montesquieu deu à construção da separação de poderes foi grandiosa. Foi ele quem fundamentou a divisão dos poderes do Estado e deu contornos específicos a cada um deles.

Há os que afirmam ser, naquela idade, obra de Aristóteles, enquanto não faltam os que a entendem um arranjo empírico que este sistematizou. Sustentam numerosos juristas que surgiu, em tempos modernos, na obra de John Locke, a que se opõem os que adotam a ideia de ter sido formulada pela primeira vez por Montesquieu, no Espírito das Leis.<sup>17</sup>

O modelo tripartite atual consiste em atribuir a três órgãos independentes e harmônicos entre si as funções Legislativa, Executiva e Judiciária.

Desde a propositura clássica de Montesquieu (2002), ainda não se produziu arranjo institucional mais equilibrado que a distribuição de competências entre Legislativo, Executivo e Judiciário, com freios e contrapesos garantidos constitucionalmente. É evidente que houve avanços no conceito e que a divisão é menos estanque diante da complexidade da vida contemporânea, todavia segue como linha mestra de um estado democrático, na medida em que difunde o Poder entre indivíduos, impedindo que um, ou mesmo um grupo, imponha-se sobre o soberano fazendo uso dos recursos que este lhes empresta para governar.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 2008. p. 171.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, 2015. p. 68.

<sup>18</sup> LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo**: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica, 2009, p. 33.

Depois de todo o estudo para obtenção das concepções que regem a separação de poderes e a estrutura tripartite, pode-se examinar este instituto como um princípio presente no ordenamento jurídico brasileiro. O legislador constituinte originário ao estabelecer este princípio na CFB de 1988, a consagrando como cláusula pétrea, deixa comprovada a sua importância e relevância, tornando inconstitucional qualquer Proposta de Emenda que tente aboli-la.

nos termos do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, a “separação dos Poderes” é uma cláusula pétrea, matéria que não pode ser suprimida da Constituição Federal, por emenda constitucional... Dessa maneira, não será apenas inconstitucional a Proposta de Emenda Constitucional que suprime integralmente a separação dos Poderes, mas também a Emenda Constitucional que acaba por concentrar poderes nas mãos de uma só pessoa ou só órgão, ou cria controles ou interferências indevidas de um Poder sobre o outro.<sup>19</sup>

Toda a concepção e a estrutura do modelo tripartite na normativa brasileira não foi idealizada e construída por apenas uma pessoa, foi objeto da história e demandou em seu desenvolvimento teórico e prático conhecimento de vários pensadores, passando por diversos momentos políticos e administrativos, culminando assim neste primoroso princípio que garante a democracia no país, e é aplicada também em várias democracias do mundo.

Assim, observa-se a evolução do princípio da Separação dos Poderes no país, a teoria Tripartite presente até a atualidade, transpassando épocas e regimes ditatoriais e autoritários, mas sem perder sua função e sua essência, delegar atribuições aos órgãos do Estado, sem concentrar o poder em apenas um, evitando o abuso deste.

Mesmo com a visão de uma separação das atividades e poder, não se pode dizer que exista a total separação, ambos legislam, administram e julgam, cada um deles possuindo seu poder preponderante a chamada função típica e as funções secundárias, as funções atípicas.

### 2.1.2 Poder Executivo e Poder Judiciário

Conforme visto anteriormente, como o Sistema de Governo adotado no Brasil é o presidencialismo, leva-se ao entendimento que o Poder Executivo agrega as

---

<sup>19</sup> NUNES JÚNIOR, 2019. p.1679.

funções que envolvem atividades desempenhadas pelo Chefe de Governo e Chefe de Estado. Como Chefe de Estado, tem sua representatividade no que tange as relações internacionais e como Chefe de Estado, em seus atos administrativos gerais, assim defende Gilmar Mendes:

A referência ao Poder Executivo contempla atividades diversas e variadas, que envolvem atos típicos da Chefia do Estado (relações com Estados estrangeiros, celebração de tratados), e atos concernentes à Chefia do governo e da administração em geral, como a fixação das diretrizes políticas da administração e a disciplina das atividades administrativas (direção superior da Administração Federal), a iniciativa de projetos de lei e edição de medidas provisórias, a expedição de regulamentos para execução das leis etc. (CF, art. 84), a iniciativa quanto ao planejamento e controle orçamentários, bem como sobre o controle de despesas (CF, art. 163-169) e a direção das Forças Armadas.<sup>20</sup>

O Poder Executivo é exercido em três graus: municipal, os prefeitos são os responsáveis finais, juntamente com os vice-prefeitos; estadual e Distrito Federal, os governadores lideram o Executivo com os vice-governadores; federal, é a União, onde temos o Presidente da República, representante máximo do Poder Executivo.

A função típica do Poder Executivo se dá na execução os assuntos que foram deliberados pelo Legislativo, cuidando do interesse público, através de seus atos administrar o Estado. Este poder tem a representatividade do cidadão, trabalha a retirar do papel os direitos e deveres deste.

Executar é administrar, é dar. Administrar, dar, conferir o preceituado na lei, a competência do Poder Executivo é disciplinada pela Constituição (art. 76 a 91), mas o desenvolvimento de sua atividade é infralegal. O art., 84, IV, preceitua competir ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos (das leis) para sua fiel execução.<sup>21</sup>

Possui certos poderes para isto, resumidamente, poder disciplinar, regulamentar, hierárquico e também de polícia, e é regido por princípios que devem estar presente em todas as suas atividades, princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência.

Por sua função substancial inerente, administrar, obedecendo as normas editadas pelo Legislativo, são raras as vezes que atua de forma atípica, desta forma, temos por exemplo, quando desempenha atividade atípica de natureza legislativa, assim o Presidente da República dispõe do direito de sanção e de veto e pode expedir

<sup>20</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**, 6 ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2011, p. 936.

<sup>21</sup> TEMER, 2008, p.160

medidas provisórias com força de lei. A possibilidade de adoção do instituto das Medidas Provisórias, com força de Lei, conforme determina o artigo 62 da Magna Carta de 1988.

Embora administrar seja a sua função típica, o Executivo tem outras atribuições. Uma delas, relevante, é a expedição de atos com força de lei: as medidas provisórias (art. 62); outra, de natureza política, consiste em sua participação no processo legislativo, pela iniciativa, sanção, veto e promulgação das leis, bem como de deflagrador do processo de emenda a Constituição.<sup>22</sup>

Podemos também citar, como atribuição atípica de natureza jurisdicional, o julgamento de seus servidores nos contenciosos administrativos.

O Poder Judiciário tem o poder de aplicar a lei nos casos concretos submetidos quando invocados pela sociedade. Assim, cabe aos juízes garantir o livre e pleno debate da questão que opõe duas ou mais partes em uma lide cuja natureza pode abranger varia áreas, permitindo que todos os que serão afetados pela movimentação da Justiça expor suas razões e argumentos em um processo, garantindo assim a ampla defesa e contraditório.

A Constituição de 1988 confiou ao Judiciário papel até então não outorgado por nenhuma outra Constituição. Conferiu-se autonomia institucional, desconhecida na história de nosso modelo constitucional e que se revela, igualmente, singular ou digna de destaque também no plano do direito comparado. Buscou-se garantir a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Assegurou-se a autonomia funcional dos magistrados.<sup>23</sup>

O Poder Judiciário é a instituição dos três poderes que administra as leis e a justiça perante a sociedade, defendendo os direitos e resolvendo lides que surgem em relações jurídicas tutelados pelo Estado, para isto, utiliza métodos como a investigação, apuração, julgamento e punição.

Gilmar Mendes entende que “diferentemente do Legislativo e do Executivo, que se encontram em relação de certo entrelaçamento, o Poder Judiciário, ou a Jurisdição, é aquele que de forma mais inequívoca se singulariza com referência aos demais Poderes”.

Segundo Michel Temer, o Judiciário, como os demais Poderes do Estado, pratica, além dos atos que o tipificam, os jurisdicionais outros, de natureza administrativa e legislativa.

---

<sup>22</sup> TEMER, 2008, p.160

<sup>23</sup> *Ibidem*, p 963.

Por ato jurisdicional entende-se aquele capaz de produzir a coisa julgada (art. 5º e, XXXVI). É função típica, prevalecte, do Poder Judiciário exercer a jurisdição. Esta, por sua vez, consiste no poder de dizer o direito (juris dicere) aplicável a uma controvérsia, deduzida processualmente em caráter definitivo e com a força institucional do Estado.<sup>24</sup>

O Poder Judiciário é dividido em duas partes: Justiça Comum e Justiça Especializada, a comum compõe-se de Justiça Federal e Estadual, a Especializada constitui-se pela Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar, e conforme apresentado pela CFB/1988 em seu art. 92, conforme cita Flavio Martins, apresentando sua estrutura:

Um dos três Poderes reconhecidos expressamente no art. 2º da Constituição Federal, o Poder Judiciário tem seus órgãos previstos no art. 92 da Constituição Federal: “I – o Supremo Tribunal Federal; I-A – o Conselho Nacional de Justiça; II – o Superior Tribunal de Justiça; II-A – o Tribunal Superior do Trabalho; III – os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais; IV – os Tribunais e Juizes do Trabalho; V – os Tribunais e Juizes Eleitorais; VI – os Tribunais e Juizes Militares; VII – os Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”.<sup>25</sup>

Desempenha a função atípica de natureza legislativa no momento em que elabora o regimento interno de seus Tribunais ou quando preenche lacunas na lei mediante a estudo do caso concreto, e função atípica de natureza executiva quando administra a organização, quando concede licenças, férias ou outros benefícios aos seus membros e servidores (art. 96, I, c, f, CRFB/1988).

O art. 99 da Constituição dispõe expressamente sobre a garantia da autonomia administrativa e financeira dos órgãos judiciais. Esse artigo compõe, assim, em conjunto com os art. 95 e 96, o plexo de disposições constitucionais que tratam das garantias institucionais do Poder Judiciário. Enquanto o art. 95 trata das garantias funcionais da magistratura e o art. 96 dispõe sobre as garantias da autonomia orgânico-administrativa dos órgãos judiciais, o art. 99 cuida das garantias da autonomia financeira dos tribunais. Tais garantias são imprescindíveis para a independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais e, dessa forma, são pressupostos de efetividade do direito fundamental à tutela judicial efetiva.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> TEMER, 2008, p.172

<sup>25</sup> NUNES JÚNIOR, 2019,p.1924

<sup>26</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1421.

## 2.2 Poder Legislativo

O Poder Legislativo tem como sua função primordial a elaboração das leis, além de exercer várias outras funções constitucionais, apresentando assuntos de necessidade pública indo de encontro com o interesse do cidadão. Este aspecto sobre as reivindicações da população é importantes e agrega ao interesse geral e também a fiscalização dos atos do executivo.

Quando se fala em separação dos Poderes, o Legislativo sempre figura entre eles, apesar de não possuírem hierarquia entre eles, o Poder Legislativo possui uma anterioridade lógica, pois, o Poder Executivo é incumbido de administrar sob matéria legislada e o Judiciário é responsável pela interpretação destas normas.

•

Não importando o modelo utilizado pelo país no tocante à separação dos Poderes (bipartição, tripartição, quadripartição ou pentapartição), o Poder Legislativo sempre estará presente. Embora não haja uma hierarquia formal do Poder Legislativo sobre os demais, existe uma anterioridade lógica. Isso porque a função típica do Judiciário é a jurisdicional (aplicar a lei aos casos concretos), e a função típica do Executivo é administrar dentro dos limites da lei.<sup>27</sup>

A organização do Poder Legislativo, em âmbito Federal é desempenhada por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou seja, é bicameral. A composição das respectivas Casas Legislativas segue a seguinte formatação:

Câmara dos Deputados, os Deputados Federais que compõem a Câmara dos Deputado são eleitos diretamente nos 27 Estados da Federação pelo sistema proporcional. Nenhum Estado terá mais de setenta deputados ou menos de oito deputados. Ao todo, a Câmara possui 513 Deputados Federais.

O Senado Federal é a câmara representativa dos Estados federados. O Senado é composto de representantes dos estados e do Distrito Federal, elegendo cada um três senador (com dois suplentes cada). Ao todo são 81 senadores.

Nas esferas estaduais e municipais o Poder Legislativo é exercido por apenas uma Casa Legislativa. Nos estados, as Casas que representam o poder em questão são as Assembleias Legislativas e Câmara do Distrito Federal. Nos municípios, as Câmaras Municipais são responsáveis por desenvolver as atividades legislativas. Nos Estados, o Poder Legislativo é representado pelas Assembleias Legislativas. Cada

---

<sup>27</sup> NUNES JÚNIOR, 2019. p.1715



estado da Federação possui a sua Assembleia, que está localizada na respectiva capital. No Distrito Federal, chama-se Câmara Legislativa.

O Poder Legislativo no município é realizado pelas Câmaras Municipais, cujos membros são os vereadores. As Câmaras Municipais são constituídas de, no mínimo, nove vereadores e, no máximo, cinquenta e cinco. Esse número é proporcional à população do município, conforme prevê o art. 29, IV, a, b e c da Constituição Federal, que fixa os limites.

### 2.2.1 Funções do Poder Legislativo

A estrutura política em que foi fundada dos poderes públicos, conforme apresentou na definição histórica de Montesquieu, que adotou a repartição de três níveis de poder: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Esses poderes atuam de maneira independente, mas harmônica. Conforme já abordado, esta prerrogativa do Poder Legislativo em anteceder os demais Poderes, se dá pela distinção baseada no fato da função legislativa trabalhar em uma seara onde as normas jurídicas ainda são abstratas e para a sociedade em geral. Já quando tratamos dos outros poderes, Executivo e Judiciário, estes trabalham em um cenário onde há a concretização e a individualização da norma.

Todas as funções do Estado são divididas em legislação, administração e jurisdição. De um lado, há a distinção entre a função legislativa, em virtude da preparação de normas jurídicas abstratas e gerais, de forma hipotética, e as funções administrativa e jurisdicional, em razão da produção de normas jurídicas concretas e individuais, de modo casuístico. Em suma: a administração e a jurisdição são traduzidas como atividades de concretização e individualização da legislação.<sup>28</sup>

Abordando as funções típicas do Poder Legislativo temos as atribuições de legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).

---

<sup>28</sup> MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 406.

O Legislativo possui funções legislativas, fiscalizadoras, administrativas e julgadora.

As funções legislativas versam sobre a elaboração de leis sobre todos os assuntos definidos como de sua competência (a repartição de competência fica inserido no capítulo II da constituição (CFB/88) nos artigos 22 a 24). Desta maneira os operadores das Casas Legislativas têm o direito de apresentar projetos de lei, moções, emendas aos projetos de lei, aprovar ou rejeitar projetos, aprovar ou rejeitar vetos do prefeito, governador ou presidente da República.

As funções fiscalizadoras se destinam à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo e os atos de toda a administração pública a que representam, acontece por meio da apresentação de requerimentos de informação sobre a administração, criação de CPIs para apuração de fato determinado. Podem realizar inspeções e vistorias nos órgãos públicos e ainda através de convocação de autoridades públicas para depor e prestar esclarecimentos.

As funções administrativas exercidas pela Casa Legislativa, é restrita à sua organização interna, regulamentação de seu funcionalismo, estruturação e direção de seus serviços auxiliares.

Observa-se também o Poder Legislativo exercendo funções parecidas com o Poder Judiciário, ele pode processar e julgar o chefe do Poder Executivo ou seus representantes em crime de responsabilidade, e impor a esses agentes políticos penas como o impeachment, e a perda do mandato.

As Casas Lei exercem desempenham a função de assessoramento, através de um instrumento legislativo chamado indicação, é a forma pelo qual o Legislativo sugere ao Chefe do Poder Executivo medidas de interesse da administração pública como a adoção de programas sociais, melhor gestão, etc.

### 2.2.2 Funções Atípicas do Legislativo

As funções atípicas constituem-se em administrar e julgar. Quando o Legislativo exerce função atípica de natureza executiva, vai dispor sobre sua organização, provendo cargos, concedendo férias, licenças a servidores etc. Na função atípica de natureza jurisdicional ocorre, por exemplo, quando o Senado julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

São funções atípicas: administrar e julgar. O Legislativo administra quando dispõe sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços. Julga quando decide a respeito dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, bem como dos Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com aqueles praticados pelo Chefe do Executivo.<sup>29</sup>

### 2.2.3 Funções Típicas do Legislativo

As atribuições e a organização do Poder Legislativo se encontram na Constituição da República de 1988 do artigo 44 ao 75, segundo a Constituição cabe ao Legislativo funções típicas: legislar e fiscalizar, bem como foi descrito funções atípicas: controlar e julgar, a Magna Carta, porém, dedicou preponderantemente as atribuições de natureza legiferante ao Poder Legislativo, responsável precípua por elaborar as normas de Direito que regem a sociedade.

É competência do Poder Legislativo a fiscalização e o controle da administração pública, baseadas nos termos dos arts. 31; 49, inciso X; 70 e 71 da Carta Magna de 1988. Desdobrando a regra genérica constante desses dispositivos, ela prevê diversos institutos para o desempenho dessa função pelo Parlamento.

Duas competências fiscalizadoras são atribuídas ao Legislativo: uma, ampla e geral, que lhe permite indagar e questionar a respeito de todos os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta. É competência derivada da ideia segundo a qual os atos da administração devem ser acompanhados e fiscalizados pelo povo.<sup>30</sup>

A partir de um controle externo, o Poder Legislativo deve realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo e das entidades da administração direta e indireta. No cumprimento dessa função, o Poder Legislativo conta ainda com o apoio dos Tribunais de Conta, que em item parecer técnico para apreciação nas Casas Legislativas. Segundo Mendes:

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração

---

<sup>29</sup> TEMER, 2008, p.133.

<sup>30</sup> TEMER, 2008, p.134

direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70 da CF).<sup>31</sup>

Como é formado por representantes da população e da vontade dos Estados que compõem a Federação, tem legitimidade para criar normas com a finalidade de disciplinar a vida em sociedade e para garantir que a finalidade pública seja perseguida pela Administração Pública como um todo.

a atividade do Legislativo é tipificada pela produção de normas infraconstitucionais geradoras de direitos e obrigações. Legislar é sua atividade típica. Esse vocábulo “legislar” é abrangente de todas as espécies normativas previstas no art. 59 da CF, à exceção das medidas provisórias e das leis delegadas. Estas últimas, produzidas pelo Presidente da República sem aprovação posterior do Legislativo. Também é típico do Legislativo o mister fiscalizatório. A ele compete exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, como previsto no art. 70. Sobre essa fiscalização discorreremos mais adiante.<sup>32</sup>

Em suma, o Poder Legislativo tem em sua função, agrupar os representantes políticos para que trabalhem na criação de novas leis. Trata-se da função primordial do Estado, traçar uma configuração para que a sociedade onde o poder se manifesta em normas amplas e obrigatórias para todos os habitantes do território nacional.

---

<sup>31</sup> MENDES, 2020. p. 1313

<sup>32</sup> TEMER, 2008, p.133.

### 3 PRINCIPIO DA RAZOABILIDADE

#### 3.1 Princípios Constitucionais

Os princípios foram influenciados principalmente pelas Revoluções Francesa e Americana. No Brasil, desde o século XIX, havia certa resistência na elaboração de uma Constituição Brasileira, isto por que, o país era comandado por um rei que tinha suas regras próprias.

Ao longo de sua evolução, os Princípios Constitucionais tomaram um status de norma, ao lado das regras normativas, conforme descrito por Souza Neto e Sarmiento:

A classificação das normas constitucionais mais discutida pela doutrina contemporânea é aquela que as distingue em princípios e regras constitucionais. A grande ênfase da doutrina no debate desta classificação pode ser associada a um importante movimento na teoria e na prática do Direito, ocorrido no Brasil e alhures — aqui sobretudo após o advento da Constituição de 88 —, no sentido da valorização dos princípios, aos quais hoje se reconhece, de forma praticamente incontroversa, o caráter plenamente normativo.<sup>33</sup>

Segundo Nunes Junior abud Ronald Dworkin a diferença entre princípios e regras jurídicas é de natureza lógica. Segundo Dworkin os princípios e regras distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.

Entende-se então que as regras possuem uma dimensão ligada a validade, já os princípios possuem uma dimensão de peso.

Enquanto as regras são normas de conteúdo mais determinado, delimitado, claro, preciso, os princípios são normas de conteúdo mais amplo, vago, indeterminado, impreciso. O que diferencia a regra do princípio não é o assunto da norma jurídica, mas a forma através da qual ela é tratada.<sup>34</sup>

Humberto Ávila distingue regras e princípios da seguinte maneira:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes

<sup>33</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.306

<sup>34</sup> NUNES JÚNIOR, 2019. p.391

são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.<sup>35</sup>

Princípio embora não estejam escritos, servem como vetores que informam e dão apoio ao direito, utilizados como base para a criação e integração das normas jurídicas, respaldados pelo ideal de justiça.

Os princípios constitucionais são extraídos de enunciados normativos, com elevado grau de abstração e generalidade, que preveem os valores que influenciam a ordem jurídica, com a finalidade de informar as atividades produtiva, interpretativa e aplicativa das regras, de sorte que eventual colisão é removida na dimensão do peso, a teor do critério da ponderação, com a prevalência de algum princípio concorrente.<sup>36</sup>

Nos princípios constitucionais encontra-se valores considerados fundamentos de validade de todo sistema jurídico, são ápice do mecanismo. Possuem força vinculante e são na verdade o início para qualquer atividade judicante, seja quanto a aplicação ou interpretação da letra da lei, são aqueles que demonstram os valores fundamentais na ordem jurídica do Estado. Portanto, servem como limite de atuação do jurista e ao mesmo tempo em que funciona como vetor de interpretação, o princípio tem como função limitar a vontade subjetiva do operador do direito. É necessária e obrigatória a observância deste conceito em qualquer situação, sob pena de invalidade por vício de inconstitucionalidade.

Para Paulo Bonavides: “Princípios são verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser, na qualidade de normas jurídicas, dotadas de vigência, validez e obrigatoriedade.”<sup>37</sup>

Pode-se afirmar, então, que os princípios são os elementos que devem ser perseguidos pelo Estado (em sua acepção mais ampla), vinculando a todos os entes e valendo como um impositivo para o presente e como um projeto para o futuro que se renova cotidianamente, constituindo-se numa eterna construção da humanidade. Por serem estes princípios os valores máximos expressos pelo pacto constitucional, eles se apresentam, por conseguinte, como imperativos por ocasião da elaboração da

<sup>35</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p.70

<sup>36</sup> MORAES, 2018. p.121.

<sup>37</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.256.

Constituição jurídica, estando o Poder Legislativo constituinte (o poder constituído) a eles necessariamente obrigado, de modo que a ele somente cabe transportá-los para o texto, razão pela qual entendemos ser este momento meramente de cunho declaratório, pois ao legislador não cabe a prerrogativa de deliberar acerca deles.<sup>38</sup>

São diferentes os papéis dos princípios e das regras, dentro do ordenamento jurídico, as regras descrevem fatos presumíveis, possuem a clara função de regulamentar, direta ou indiretamente, as relações jurídicas. Já os princípios são os norteadores do direito, consagrados na Constituição como ferramentas utilizadas para desenvolvimento, interpretação das leis.

### 3.2 Conceitos e origem do Princípio da Razoabilidade

Após o passado de ditadura que se instaurou no país, a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada no ano de 1988, veio e firmou um compromisso perante a sociedade. A Carta Magna trouxe a garantia dos direitos fundamentais e individuais, e no Art. 5º dentre outros consolidou o princípio da razoabilidade, princípio este que tem reflexo na teoria constitucional, político-administrativa.

O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, no Brasil, tal como desenvolvido por parte da doutrina e, também, pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, é o produto da conjugação de ideias vindas de dois sistemas diversos: (i) da doutrina do devido processo legal substantivo do direito norte-americano, onde a matéria foi pioneiramente tratada; e (ii) do princípio da proporcionalidade do direito alemão. Na sequência se reproduz, objetivamente, a trajetória de cada um desses princípios, até a sua confluência no pensamento jurídico brasileiro.<sup>39</sup>

A razoabilidade tem o objetivo de harmonização do Direito com suas condições externas, conceitos e costumes comuns a sociedade, exige a relação das normas com as condições de aplicação no caso concreto, a razoabilidade tem também como dever de harmonização do geral com o individual, sua aplicação da exige a relação de causalidade entre meio e fim a que se destina.

---

<sup>38</sup> LEAL, Mônica Clarissa H. **A Constituição como princípio**: os limites da jurisdição constitucional brasileira. Editora Manole, 2003, p. 51.

<sup>39</sup> BARROSO, 2020. p.249.

O princípio da razoabilidade tem tido aplicação em todos os ramos do direito brasileiro, e mais além, é um vetor para interpretações e deve andar junto com a Lógica Jurídica e a Lógica Legislativa e Administrativa.

### 3.2.1 Conceito do Princípio da Razoabilidade

A palavra Razoabilidade em sua etimologia de “razoável”, do L. RATIO, “cálculo, procedimento, suposição”, também “pensar”, que originou também “razão”, adjetivo que possui raiz latina. Estar com a razão significa, em regra, estar apoiado em algo legítimo, por um motivo justo. Segundo Souza e Sarmento:

Pessoas razoáveis se empenham para que a vida pública seja regida por normas que possam ser aceitas por todos, e não pelas regras que sejam mais convenientes aos seus próprios interesses, ou mais compatíveis com as doutrinas religiosas ou filosóficas que professem.<sup>40</sup>

A Razoabilidade é um dos princípios mais difíceis de se definir ou conceituar, possui um caráter subjetivo, isto porque a percepção dos limites da razoabilidade é um fator pendente mais do conhecimento intuitivo, derivado de uma observação de desequilíbrio, desproporção, assimetria que a apreensão de um objeto ou uma matéria ocasiona, do que do estudo intelectual, obtido mediante operações ou raciocínios complexos. Moraes define a o princípio da razoabilidade da seguinte maneira:

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas competências – inclusive tributárias –, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.<sup>41</sup>

Segundo Fabio de Oliveira “Razoabilidade é a norma constitucional que estabelece critérios formais e materiais para a ponderação de princípios e regras, com o que confere lógica aos juízos de valor e estreita o âmbito da discricionariedade com base na pauta prevista na Constituição, estando essencialmente ligada ao bom senso mais do que ao senso comum.”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 395.

<sup>41</sup> MORAES, 2021, p. 1001.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Fábio de. **Por uma teoria dos princípios – o princípio constitucional da razoabilidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.p 105.



Uma questão relevante é o conceito de razoabilidade com o conceito de proporcionalidade. Não existe consenso na doutrina e na jurisprudência sobre as diferenças entre os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, notando que grande parte da jurisprudência trata estes princípios como sinônimos. Há uma vertente adotada na jurisprudência que analisa a proporcionalidade como um modo de graduação de medida, uma forma de proibir o excesso, já a razoabilidade leva em conta a análise da adequação e da necessidade.

Um expressivo segmento de juristas, em que se incluem autores como Gilmar Ferreira Mendes, Luís Roberto Barroso, Suzana de Toledo Barros e Fábio Corrêa Souza de Oliveira, afirma que tais princípios seriam equivalentes, apesar da origem histórica diversa — a proporcionalidade originária do direito alemão, e a razoabilidade do anglo-saxão. Outros autores, como Willis Santiago Guerra Filho, Virgílio Afonso da Silva, Humberto Ávila, José Adércio Leite Sampaio e Wilson Steinmetz, negam esta equivalência, atribuindo conteúdos diferentes à razoabilidade, que não se basearia nos três subprincípios em que se divide a proporcionalidade.<sup>43</sup>

Como visto, alguns autores destacam que a fundamental diferença está na origem do princípio da razoabilidade e o princípio da proporcionalidade, uma do direito alemão, e a outra do direito anglo-saxão. Segundo Fabio de Oliveira:

A origem do princípio da razoabilidade, consoante a doutrina majoritária, encontra-se no artigo 39 da Magna Carta Inglesa de 1215 (sistema do *commom law*). Menciona-se a decisão do caso da Associated Provincial Picture House Ltd. V. Wednesbury Corpn, de 1948, quando o Lord Greene estabeleceu que “existe irrazoabilidade quando a Administração realiza uma atuação tão absurda que nenhuma pessoa sensível poderia sequer sonhar que ela se acha dentro dos poderes de autoridade”<sup>44</sup>

Grande parte da doutrina e da jurisprudência trata os princípios como sinônimos, não se tem ainda um consenso neste quesito, tendo em vista que os dois termos transmitem a mesma ideia de adequação. Mas esta visão conjunta dos princípios não prejudica o entendimento ou a aplicação dos institutos.

Doutrinadores e estudiosos entendem que há diferenças técnicas entre os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, essa linha também é adotada por parte da jurisprudência.

A jurisprudência do STF vem tratando as expressões “princípio da proporcionalidade” e “princípio da razoabilidade” como sinônimas. A Corte alude em inúmeros julgados ao princípio da

<sup>43</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 394

<sup>44</sup> OLIVEIRA, 2007, p.82.

“razoabilidade/proporcionalidade”, equiparando-o também ao devido processo legal substantivo.<sup>45</sup>

Lenza utiliza três parâmetros para observação ao princípio da razoabilidade, em especial quando ocorre o conflito entre valores constitucionais, deve-se considerar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade:

Trata-se de princípio extremamente importante, em especial na situação de colisão entre valores constitucionalizados. Como parâmetro, podemos destacar a necessidade de preenchimento de 3 importantes elementos:

necessidade: por alguns denominada exigibilidade, a adoção da medida que possa restringir direitos só se legitima se indispensável para o caso concreto e não se puder substituí-la por outra menos gravosa;

adequação: também chamado de pertinência ou idoneidade, quer significar que o meio escolhido deve atingir o objetivo perquirido;

proporcionalidade em sentido estrito: sendo a medida necessária e adequada, deve-se investigar se o ato praticado, em termos de realização do objetivo pretendido, supera a restrição a outros valores constitucionalizados. Podemos falar em máxima efetividade e mínima restrição.<sup>46</sup>

Souza Neto e Sarmento pontuam alguns conceitos sobre o Princípio da Razoabilidade na visão de outros autores, de acordo com o jurista argentino Humberto Quiroga Lavié há dimensões complementares no princípio da razoabilidade: a razoabilidade interna e a razoabilidade externa, onde a primeira concerne à existência de um vínculo lógico entre os motivos determinantes de uma medida, a própria medida e a finalidade por ela objetivada e a razoabilidade externa não diz respeito a aspectos lógicos da medida, mas à sua conformidade com o senso comum da comunidade e com os valores constitucionais. Já Humberto Ávila segundo a visão destes autores:

num esforço de reconstrução analítica da jurisprudência do STF, decompôs a razoabilidade em três diferentes acepções: razoabilidade como equidade, como congruência e como equivalência. A primeira imporia a adaptação de regras gerais às peculiaridades do caso concreto, sempre que este fugisse significativamente da normalidade, tornando a incidência da regra injusta, a razoabilidade como congruência exigiria a presença de uma relação harmônica entre as normas e as suas condições externas de aplicação. O legislador não pode basear-se em realidade fática inexistente nem se afastar da “natureza das coisas”, e a razoabilidade como equivalência imporia

<sup>45</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 395.

<sup>46</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.136

certa proporção entre a medida adotada e o critério que a dimensiona.<sup>47</sup>

Gustavo Zagrebelsky *apud* Souza Neto e Sarmento, sobre o conceito de Razoabilidade:

na doutrina italiana, distinguiu, por sua vez, três aspectos do princípio da razoabilidade. O primeiro aspecto é relacionado ao princípio da igualdade: a razoabilidade conjugasse com o princípio da isonomia para aferir a validade das diferenças de tratamento instituídas pelo Estado. O segundo aspecto concerne à racionalidade. Esta racionalidade diz respeito não apenas à contradição entre elementos presentes em uma mesma norma, como também à sua desarmonia com o sistema jurídico. E o terceiro aspecto envolve a razoabilidade como imperativo de justiça, que Zagrebelsky equipara ao juízo de equidade.<sup>48</sup>

Da mesma maneira na Filosofia do Direito:

a Filosofia do Direito, Chaïm Perelman, que associou a razoabilidade à aceitabilidade social de uma determinada norma, ato ou decisão. A exigência de razoabilidade, na sua ótica, mostraria a insubsistência da visão que pretende resumir o Direito a um processo de aplicação mecânica de normas, baseado na lógica formal; Filosofia Política contemporânea, John Rawls construiu um conceito próprio de razoabilidade, que ele associou à reciprocidade. Nas palavras de Rawls, ‘as pessoas são razoáveis (...) quando (...) se dispõem a propor princípios e critérios que possam constituir termos equitativos de cooperação e quando se dispõem, voluntariamente, a submeter-se a eles, dada a garantia de que os outros farão o mesmo’.<sup>49</sup>

Do prisma da Jurisprudência Souza Neto e Sarmento tecem algumas considerações trazendo diferentes significados a este princípio. Na jurisprudência constitucional, é enfatizado da vedação à arbitrariedade: devem existir motivos objetivos e racionais subjacentes aos atos estatais, sobretudo os que restringirem direitos, este princípio pode ser aplicado para exigir a presença de uma relação de pertinência entre a medida prevista pelo legislador e os critérios adotados por ele para definir os seus destinatários. Em geral, este parâmetro é empregado em conjugação com o princípio da isonomia, para obstar diferenciações injustificadas entre pessoas e situações.<sup>50</sup> Destaca-se também em outros aspectos:

A razoabilidade por vezes é invocada como exigência de correspondência entre a medida estatal e o quadro fático que lhe é subjacente. O Estado, ao editar normas ou outras medidas, não pode se basear em fatos inexistentes, descolando-se da realidade. Outra dimensão da razoabilidade diz respeito à exigência de coerência

<sup>47</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 396.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 396.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 396.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 396.

normativa. Neste sentido, fala-se em coerência interna e em coerência externa da medida;<sup>51</sup>

O princípio em questão pode ser visto também como razoabilidade sendo equidade. Esta faceta da razoabilidade é mobilizada quando se verifica que a aplicação de uma norma geral e abstrata sobre um caso concreto produziria resultados profundamente injustos ou inadequados. A razoabilidade possui importante papel no ordenamento jurídico e na sociedade, pois serve para afastar leis e atos normativos abusivos ou extremamente restritivos, para que os efeitos da norma sejam aplicados com base no bom senso, de modo adequado e proporcional a cada situação jurídica.

### 3.2.2 Origem do Princípio da Razoabilidade

A origem histórica do referido princípio, segundo Luís Roberto Barroso, remonta à Inglaterra do século XIII, mais precisamente, à Magna Charta Libertarum de 1215. Esse pacto resultou de um acordo entre os barões ingleses e o Rei João Sem Terra, pacto este que limitava os poderes do Rei.

Barroso leciona que este documento, ao limitar o poder do rei por meio da garantia do devido processo legal aos seus súditos, trouxe a raiz inicial do princípio da razoabilidade cuja consagração ocorreria séculos depois na Constituição dos Estados Unidos:

O princípio da razoabilidade tem sua origem e desenvolvimento ligados à garantia do devido processo legal, instituto ancestral do direito anglo-saxão. De fato, sua matriz remonta à cláusula *law of the land*, inscrita na Magna Charta, de 1215, documento que é reconhecido como um dos grandes antecedentes do constitucionalismo. Modernamente, sua consagração em texto positivo deu-se através das Emendas 5a e 14a à Constituição norte-americana, a partir de onde se irradiou como um dos mais ricos fundamentos da jurisprudência da Suprema Corte.<sup>52</sup>

Neste mesmo sentido, afirmam Souza Neto e Sarmiento, que a doutrina converge sobre seu apontamento na Carta Magna Inglesa e posteriormente se consolidando na doutrina norte-americana.

Existe certa convergência quanto à respectiva origem histórica, que se inicia na cláusula 39 da Magna Carta inglesa de 1215, que prescreve o respeito à *Law of the Land*, desenvolvendo-se posteriormente na

---

<sup>51</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 396.

<sup>52</sup> BARROSO, 2020, p. 249.

jurisprudência norte-americana nos séculos XIX e XX, com base em interpretação da cláusula constitucional do due process of law (5ª e 14ª Emendas à Constituição norte-americana).<sup>53</sup>

A teoria do devido processo legal, originária dos Estados Unidos, da qual deriva o princípio da razoabilidade é dividida em duas etapas históricas, segundo Barroso, uma delas corre pela linha do processual, onde abrigava garantias voltadas, de início, para o processo penal e que incluíam os direitos a citação, ampla defesa, contraditório e recursos. Em sua segunda etapa tratava do devido processo legal, onde são analisados os quesitos pela razoabilidade, instrumento pelo qual o Judiciário passou a desempenhar determinados controles sobre o exercício de discricionariedade pelo legislador, levando assim a verificação da compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como na aferição da legitimidade dos fins, em suas palavras:

Segundo a teoria norte-americana, o devido processo legal teria duas modalidades: processual ou procedimental e material ou substantiva. Enquanto o devido processo legal processual (procedure due process of law) consiste no conjunto de direitos e garantias aplicadas ao processo (contraditório, ampla defesa, devido processo legal, publicidade etc.), o devido processo legal substantivo ou material (substantive due process of law) consiste na invalidade dos atos do poder público que não sejam razoáveis.<sup>54</sup>

Apesar destas influencias o Brasil ainda não consolidou de forma material o conceito do Princípio da Razoabilidade, e nas decisões realizadas inclusive pela Suprema Corte Federal, ainda é aplicada timidamente.

Apesar da forte influência norte-americana na formação de nosso direito constitucional, especialmente por meio dos institutos do federalismo e do controle judicial de controle da constitucionalidade das leis, não avançamos muito no entendimento dessa faceta material da cláusula do devido processo legal, diferentemente da Argentina, que já consolidou o princípio da razoabilidade em seu sistema constitucional.<sup>55</sup>

Contudo, é possível acompanhar o crescimento deste conceito durante o caminhar da história e a formação do Estado Democrático de Direito no país, e ver que a aplicação do princípio da Razoabilidade da Lei é fundamental balizador no conflito entre outros princípios e guardião os Direitos Fundamentais da Constituição.

---

<sup>53</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 394.

<sup>54</sup> NUNES JÚNIOR, 2019, p. 518.

<sup>55</sup> SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa: **Revista de Informação Legislativa Brasília**, v. 35 n. 140, out./dez. 1998. p 291.

### 3.2.3 Previsão Legal do Princípio da Razoabilidade

O Princípio da Razoabilidade, não se encontra expressamente previsto na Constituição Federal, contudo, não está afastado do sistema constitucional, pois é possível observá-lo implicitamente de alguns princípios constitucionais, como o do devido processo legal, previsto no artigo 5º, inciso o LIV, da CFB, e por intermédio da Emenda Constitucional 45, consagra o Princípio da Razoabilidade como uma das diretrizes para os julgamentos do Poder Judiciário, advindo da influência do Pacto de San José da Costa Rica, passando a ter a seguinte redação: "... a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". Este inciso representa a intenção do legislador em reforçar a celeridade no judiciário, garantindo assim a aplicação imediata a uma garantia fundamental, ao mesmo tempo dá uma percepção ao que podemos conceber do termo "razoável" no ordenamento.

O Princípio da Razoabilidade também pode ser observada no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99, que impõe à Administração Pública: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (inciso IV); observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (inciso VIII); adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX).

O princípio da Razoabilidade também pode ser encontrado no artigo 29, §2º, segundo o qual "os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes".

Desta maneira, de modo implícito este Princípio é percebido ao longo da Constituição e nas Leis esparsas que compõe o sistema legal.

### 3.2.4 Críticas ao Princípio da Razoabilidade

Uma das principais críticas feitas a este princípio diz respeito a que sua utilização possa representar uma ampliação das faculdades do juiz, isso tenderia a provocar uma excessiva intervenção do Poder Judiciário na esfera do Legislativo, comprometendo o equilíbrio constitucional dos poderes.

Na doutrina, há certo consenso de que a razoabilidade se volta à contenção do arbítrio estatal. Mas o seu conteúdo jurídico específico e a forma da sua operacionalização ainda não foram definidas, pelo menos no Brasil. De um modo geral, associa-se a razoabilidade às noções, muito vagas e imprecisas, de bom senso, racionalidade e justiça na atuação estatal. Esta imprecisão é tida por alguns como necessária para o próprio papel que o princípio da razoabilidade deve desempenhar no ordenamento jurídico, que dependeria da sua elasticidade. Mas, diante dessa elevada vagueza, há os que negam qualquer objetividade à ideia de razoabilidade.<sup>56</sup>

Schmidt apud Araújo afirma que o emprego desse princípio representaria sempre uma decisão, que leva em conta a vontade de quem a toma, sendo impossível pleitear reconhecimento geral. Este autor afirma que se corre o risco de ver o Direito dissolvido na “justiça do caso particular”:

Entretanto, é vital insistir em que o uso desses critérios interpretativos, por envolver certo grau de subjetividade, deve nortear-se pela prudência e pelo comedimento, somente se devendo invocá-los defronte a situações que agridam o senso comum de justiça, evidentemente desarrazoadas, impertinentes, desnecessárias ou desproporcionais. Não é demais dizer que o uso indiscriminado desses princípios pode ensejar decisões arbitrárias ou não isonômicas, ou, ainda, afrontar os poderes normativos. Prevalece, portanto, a regra do “remédio forte”: utilíssimo, porém perigoso.<sup>57</sup>

O legislador, o julgador e o administrador, mesmo acreditando profundamente que tomaram posições razoáveis ao que se pretendia, nunca abandonarão uma dose de subjetivismo. Sendo assim, corre-se sempre o risco de se considerar razoável aquilo que esteja em consonância com os interesses de grupos isolados, ou com alguma linhagem de ideais, ou como interlocutor de teses de juristas.

---

<sup>56</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 395.

<sup>57</sup> ARAUJO, Carlos Maurício Lociks de. Os **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e seu campo de aplicação nos julgados do TCU**. Brasília: REVISTA DO TCU, p. 4, out./dez. 2004.

## 4 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE DA LEI E OS LIMITES DAS FUNÇÃO LEGISLATIVA

### 4.1 Princípio da Razoabilidade da Lei

Deve-se lembrar que a importância do Princípio da Razoabilidade não está somente no ato do Poder Judiciário em julgar e aplicar as sanções do ordenamento jurídico, mas também na Administração Pública e os atos administrativos por ela praticados, que devem respeitar os limites impostos pela lei e pela racionalidade para serem tidos como legítimos, está na interpretação e quando o legislador debruça-se para o estudo e confecção de uma normativa, e na plenária, quando as respectivas Casas Legislativas analisam e tramitam os projetos e proposições.

A Razoabilidade tem, portanto, grande importância no prisma interpretativo das leis, auxiliando os Três Poderes da nação, que devem atuar em consonância com parâmetros legais, aceitáveis e justos.

A doutrina, ao se pronunciar sobre o princípio da razoabilidade ora enfoca a necessidade de sua observância pelo Poder Legislativo, como critério para reconhecimento de eventual inconstitucionalidade da lei, ora o apresenta como condição de legitimidade dos atos administrativos, ora aponta sua importância para o Judiciário quando da aplicação da norma ao caso concreto. Isto demonstra que a razoabilidade é essencial ao sistema jurídico como um todo e que sua utilização é essencial à concretização do direito posto.<sup>58</sup>

A aplicação deste princípio é importante quando se pensa que o ato por ter seu fundamento razoável e a ideia embasada em um firme propósito de simetria com outros dispositivos, que combatem a desigualdade, podem alcançar um fim que o legislador e a sociedade perseguem. Uma possibilidade de que a norma seja aplicada de forma menos danosa.

Lembrando que entre os princípios não há uma hierarquia a priori e que o peso de sua aplicação é sempre medido em relação aos casos concretos. Assim, um princípio pode prevalecer sobre outro em algumas oportunidades e em outras não. É essa dimensão de peso que faz dos princípios os principais instrumentos para embasar as situações valorativas que orientam a determinação das normas.

---

<sup>58</sup> ZANCANER, Weida. **Razoabilidade e moralidade**: princípios concretizadores do perfil constitucional do estado social e democrático de direito. Revista, 2001, p.233.



O princípio da razoabilidade além da análise da coerência dos atos jurídicos, a certificação de se esses atos foram confeccionados com a observância a todos os princípios e normas componentes do sistema jurídico, isto é, se esses atos obedecem ao esquema de prioridades adotado pelo próprio sistema.

#### 4.1.1 Exemplos de Aplicações do Princípio da Razoabilidade

Em várias situações no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da razoabilidade é evidenciado, levando os seus operadores a utilizar desta ferramenta para as diversas funções e aplicações nos vários campos de atuação. Segundo Humberto Ávila:

A razoabilidade estrutura a aplicação de outras normas, princípios e regras, notadamente das regras. A razoabilidade é usada com vários sentidos. Fala-se em razoabilidade de uma alegação, razoabilidade de uma interpretação, razoabilidade de uma restrição, razoabilidade do fim legal, razoabilidade da função legislativa. Enfim, a razoabilidade é utilizada em vários contextos e com várias finalidades.<sup>59</sup>

No Direito Administrativo, ao exercer suas funções, deve zelar pela razoabilidade de seus atos com a finalidade de legitimar as suas condutas e decisões, cabe ao agente público respeitar não só os dispositivos legais, mas também quando for passível a discricionariedade, ao tomar decisões deve aplicá-las de modo razoável, principalmente quando trata-se da competência sancionadora responsável pelo ente, em que diversas vezes estará frente à dispositivos abertos e abstratos, utilizando da discricionariedade para tanto. Nesta esfera do direito o Princípio da Razoabilidade é profundamente explorado e fundamentado, justamente pela ligação com a discricionariedade.

Por se tratar a discricionariedade de um conceito jurídico amplamente conhecido — ao contrário da distinção tomista entre determinação e conclusão —, utilizaremos essa noção para definir os limites do controle de legitimidade, que passamos a definir como o controle judicial no qual se avalia a razoabilidade das opções dos agentes estatais, no exercício de função discricionária.<sup>60</sup>

Desta maneira, esta posição de discricionariedade vem sendo utilizada, no desempenho da função pública, como forma de melhor atender as conveniências da

---

<sup>59</sup> ÁVILA, 2005, p.103.

<sup>60</sup> COSTA, Alexandre Araújo. **O controle de razoabilidade no direito**. Brasília: Thesaurus, 2008. p. 35

administração e as necessidades da coletividade, mantendo seguro o patrimônio público e os bens tutelados pela Administração pública. Serve como um poder instrumental, o qual consiste na liberdade de ação dentro de critérios estabelecidos pelo legislador.

Pode-se observar sua aplicação no art. 2º inciso VI da Lei 9.784/99:

Art. 2.º, VI, da Lei n. 9.784/99: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VI — adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”

No Direito Tributário, no que se refere à razoabilidade das multas a serem aplicadas aos cidadãos que cometem infrações, na imposição de impostos e na cobrança de taxas. Quando aplicamos estas sanções e cobramos por estes serviços de origem pública deve-se levar em consideração que um valor elevado poderia causar um desequilíbrio e causar um prejuízo econômico para os contribuintes. Nesta seara é frequente a colisão de princípios, neste núcleo é comum a discussão em torno de princípios relevantes como a propriedade e a prevalência do interesse público, por este motivo deve-se ter uma correta compreensão do princípio da razoabilidade para administrar este conflito e tornar a justa a resolução destes casos.

No Direito Penal, não são tratados apenas os direitos do acusado, mas se estende, de forma a tutelar o direito do Estado, às vítimas e, quando for o caso, aos seus familiares. O princípio da razoabilidade procura tutelar a confrontação entre o indivíduo e o Estado, de um lado está o *ius puniendi* e de outro o indivíduo, titular de direitos e garantias fundamentais na preservação do *ius libertatis*.

O artigo 438 §§ 1º e 2º do CPP faz referência o princípio quando determina uma que o juiz analise critérios de forma razoável para fixação do serviço alternativo:

Art. 438, §§ 1.º e 2.º, do CPP: “A recusa ao serviço do júri fundada em convicção religiosa, filosófica ou política importará no dever de prestar serviço alternativo, sob pena de suspensão dos direitos políticos, enquanto não prestar o serviço imposto. § 1.º Entende-se por serviço alternativo o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, no Poder Judiciário, na Defensoria Pública, no Ministério Público ou em entidade conveniada para esses fins. § 2.º O juiz fixará o serviço alternativo atendendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade” (redação e inclusões pela Lei n. 11.689/2008).

Assim como no artigo 156 do CPP:

Art. 156 do CPP: “A prova da alegação incumbirá a quem a fizer, sendo, porém, facultado ao juiz de ofício: I — ordenar, mesmo antes de iniciada a ação penal, a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes, observando a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida” (incluído pela Lei n. 11.690/2008).

Pode-se tomar como exemplo de aplicabilidade, também o artigo 282 incisos I e II deste mesmo Código:

Art. 282, I e II, do CPP: “As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a: I — necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais; II — adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado” (redação e inclusões pela Lei n. 12.403/2011).

O Princípio da Razoabilidade está presente também em várias Constituições Estaduais, inclusive na do Estado do Paraná, que diz em seu artigo 27: “A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte...”.

Sua recorrência no presente trabalho apenas revela a importância que tal princípio assumiu na área jurídica contemporânea, tanto por sua dimensão instrumental quanto material.

#### 4.1.2 Aplicação do Princípio da Razoabilidade no Poder Judiciário

No Brasil, por outro lado, a aplicação do princípio da razoabilidade pelos Tribunais, ainda, não demonstra uma fundamentação mais vigorosa, mas, é certo que, nos últimos anos, muitas são as decisões judiciais que citam, em seus dispositivos, indicações sobre a necessária observância do princípio da razoabilidade nas questões decorrentes de conflitos entre princípios e garantias fundamentais.

o princípio da razoabilidade, que tem sido fundamento de decidir em um conjunto abrangente de situações, por parte de juízes e tribunais,

inclusive e especialmente o Supremo Tribunal Federal. Com base nele tem-se feito o controle de legitimidade das desequiparações entre pessoas, de vantagens concedidas a servidores públicos, de exigências desmesuradas formuladas pelo Poder Público ou de privilégios concedidos à Fazenda Pública. O princípio, referido na jurisprudência como da proporcionalidade ou razoabilidade, é por vezes utilizado como um parâmetro de justiça – e, nesses casos, assume uma dimensão material –, porém, mais comumente, desempenha papel instrumental na interpretação de outras normas.<sup>61</sup>

Em que pese, a falta de uma norma específica para determinadas decisões, o princípio da razoabilidade encontra-se em ascensão na normativa brasileira, podemos observar pela ampla produção e debate na esfera doutrinária e a imensa aplicação na jurisprudência, principalmente no âmbito do STF.

O Supremo Tribunal Federal, já se utilizou do princípio da razoabilidade para a declaração da inconstitucionalidade de atos normativos do poder público, fundamentando, baseando-se, no art. 5º, LIV, da Constituição Federal (devido processo legal). O Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ADI 6586, instaurada para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei nº 13.979/2020, cujo assunto fazia referência a vacinação compulsória para imunização da população contra o COVID-19. Em seu voto o relator atribuiu à sua fundamentação o princípio da razoabilidade, expressando-se da seguinte maneira:

A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes.<sup>62</sup>

Em todas estas situações o que se se condena e tenta combater é a discrepância do meio utilizado para obtenção de um fim almejado, que não resguardam congruência e adequação.

A ADC 17 que discutia a idade para ingresso no ensino fundamental, de relator o Ministro Edson Fachin, e redator Ministro Roberto Barroso que em seu acórdão

---

<sup>61</sup> BARROSO, 2020, p. 324.

<sup>62</sup> STF. ADI 6586, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021

posicionou-se de forma que subsidiariamente o princípio da razoabilidade foi invocado, juntamente com o princípio da igualdade:

Da mesma forma que há grave ferimento ao princípio da igualdade, não encontra respaldo no princípio da razoabilidade qualquer interpretação que, ignorando os princípios constitucionais já citados, desrespeite a proibição ao retrocesso social, frustrando o direito educacional de uma criança que apresente condições técnicas para frequentar o ensino fundamental. O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige Proporcionalidade, Justiça e Adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades, e os fins por ele almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.<sup>63</sup>

Se a lei editada de alguma maneira transgredir um princípio constitucional, será declarado materialmente inconstitucional. Foi o que aconteceu, na ADI 2.019/MS, ao declarar inconstitucional a lei estadual que instituiu a “bolsa estupro”, instaurada pela Lei Sul-mato-grossense n. 1.949/99, nela o Estado do Mato Grosso do Sul daria uma bolsa mensal às crianças que foram geradas por estupros. Segundo o STF: “ato normativo que, ao erigir em pressuposto de benefício assistencial não o estado de necessidade dos beneficiários, mas sim as circunstâncias em que foram eles gerados, contraria o princípio da razoabilidade, consagrado no mencionado dispositivo constitucional (art. 5º, LIV, CF)”, e em outro trecho “... ante a falta de razoabilidade na discriminação para concessão do benefício instituído pela lei em enfoque, patente pela sua inconstitucionalidade, frente a norma do art. 5º, LIV da Carta da Republica”.<sup>64</sup>

O Princípio da Razoabilidade tem peso quando se refere a chamada Jurisprudência dos Valores, caracterizada pela forma de se entenderem os conceitos de incidência e interpretação da norma jurídica, bem como sua divisão em regras e princípios, e a consideração dos valores como igualdade, liberdade e justiça, através da razoabilidade que se consegue estabelecer balizamentos mínimos quanto ao equilíbrio entre os poderes do Estado. É através da razoabilidade que se vai ponderar entre os princípios da capacidade contributiva/justiça e o da segurança jurídica.

---

<sup>63</sup> STF. ADC 17, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 28-07-2020 PUBLIC 29-07-2020

<sup>64</sup> STF. ADI 2019, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2001, DJ 21-06-2002 PP-00095 EMENT VOL-02074-01 PP-00142

Neste mesmo sentido Barroso ensina que o princípio da razoabilidade serve de ferramenta para o Poder judiciário invalidar tanto atos legislativos quanto atos administrativos:

Em resumo, o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.<sup>65</sup>

O princípio pode trabalhar de forma flexível, permitindo que o juiz equilibre o peso da norma em determinada incidência, isso permite que ela produza um resultado eficaz, o almejado pelo sistema, fazendo-se no caso concreto a justiça.

#### 4.1.3 Discricionariedade e o Princípio da Razoabilidade

Discricionariedade é a liberdade de ação dada ao agente, dentro de certos limites permitidos em lei, ou seja, a lei lhe oferece certa margem de liberdade de decisão diante de um fato concreto e da realidade a ser trabalhada, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias ações possíveis, porém todas estas alternativas válidas perante o direito, é um poder que a legislação concede de modo explícito e também por muitas vezes de modo implícito.

Chamaremos de discricionariedade esse âmbito de liberdade da função legislativa, que permite aos legisladores determinar o peso específico que os princípios e valores constitucionais devem ter em um caso concreto e estabelecer regras gerais inspiradas nessa opção.<sup>66</sup>

A discricionariedade tem um conceito estruturado quando se fala de atos administrativos, nesta seara é abordado de maneira assídua pela doutrina:

O conceito que São Tomás de Aquino chamou de derivação por determinação ainda hoje está presente na nossa cultura jurídica, que traduz a mesma ideia a partir da noção de discricionariedade. Utilizando a terminologia tomista, podemos definir um ato discricionário como sendo aquele que envolve uma operação de determinação — e não apenas de conclusão (dedução). A

<sup>65</sup> BARROSO, 2020. p. 253

<sup>66</sup> COSTA, 2008. p. 43.

discricionariedade é um conceito jurídico que tem origem no Direito Administrativo, mas que — como veremos a seguir — pode ser utilizado para descrever as funções de todos os atos estatais que envolvem uma determinação.<sup>67</sup>

Podemos transpor estes conceitos para os atos legislativos, mas com traços menos vinculantes, isto porque não existem atos legislativos totalmente vinculados, embora a liberdade do legislador possa ser maior ou menor, dependendo das disposições constitucionais. Assim explica Alexandre Araújo Costa:

A transposição do conceito de discricionariedade dos atos administrativos para os legislativos é possível, mas são necessárias algumas ressalvas. Em primeiro lugar, devemos ressaltar que não existem atos legislativos plenamente vinculados. A vinculação relaciona-se com a aplicação de normas gerais a casos concretos, atividade que nada tem a ver com a função legislativa. Logo, não se pode opor atos discricionários a vinculados no âmbito legislativo: todo ato legislativo é discricionário, embora a liberdade de configuração do legislador possa ser maior ou menor, conforme as disposições constitucionais, os imperativos de sistematicidade do ordenamento, as tradições de um país, os valores dominantes etc.<sup>68</sup>

A criação de leis é a opção de agir do legislador, para isto lançou-se a motivação para agir sobre questões políticas, as vezes técnica ou para um posicionamento esperado pela sociedade, mas sem esquecer que há limites, o Estado só poderá fazer o que lhe foi outorgado, apesar disto poderá legislar sobre infinitudes de temas. Segundo Mendes (2020):

Reconhece-se ao Estado considerável margem de discricionariedade na conformação desses direitos de índole normativa. O conteúdo das normas a serem editadas é respeitadas as exigências da razoabilidade, entregue ao discricionaríssimo político do Poder Legislativo.<sup>69</sup>

É certo dizer que o Princípio da Razoabilidade é um dos principais controles para o abuso do poder discricionário atribuído ao Estado, em todas as esferas aplicadas. Na ADI 5441, que tratava de atribuição de vantagens pecuniárias a servidores, o Ministro Alexandre de Moraes como relator do processo, baseou-se fortemente no princípio da razoabilidade, explicando que embora a razoabilidade

---

<sup>67</sup> COSTA, 2008. p.34.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>69</sup> MENDES, 2020, p. 208.

tenha sido criada para excessos na constrição de direitos, também deve ser utilizada para evitar excesso quando o legislador constitui de forma desacerbada a constituição destes.

É inconcebível que uma lei pretenda atribuir efeitos financeiros retroativos de um quarto de século a determinada vantagem remuneratória. A iniciativa é inaceitável, reprovável e agride qualquer critério de razoabilidade e justiça... Embora a elaboração do princípio jurídico da razoabilidade tenha se desenvolvido, originalmente, na análise de eventuais excessos praticados pelo legislador na restrição de direitos de particulares, é certo que essa mesma diretriz autoriza o exame de excessos praticados pela instância legislativa no processo de constituição de direitos.<sup>70</sup>

#### 4.1.4 Legitimidade, Legalidade e o Princípio da Razoabilidade

Em relação ao poder, traz consigo algumas definições, pode ser legítimo ou ilegítimo, quando conquistado com o uso da força considera-se poder ilegítimo. A legitimidade depende de uma aceitação e conduta dos indivíduos, a legitimidade é a qualidade do poder.

Os conceitos de legitimidade e de razoabilidade, estão intimamente ligados, de modo que a delimitação de uma vai depender do conteúdo e do amparo da outra. O contorno dado a da legitimidade de criação, interpretação, aplicação da lei depende de vários institutos, como visto, sem a observância destes princípios é gerado vício e o não reconhecimento do dispositivo ou aplicação ao caso concreto.

O controle de legitimidade pode operar-se mediante vários institutos, entre os quais o princípio da igualdade, o da proporcionalidade, o da razoabilidade e o devido processo legal. Dessa forma, seria impróprio reduzir o controle de legitimidade ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, na medida em que esse tipo de controle também pode ser exercido por meio de outros conceitos jurídicos.<sup>71</sup>

Neste sentido ensina Costa: “O controle de razoabilidade, entendido como o controle da legitimidade das opções valorativas discricionárias dos agentes estatais, é o que poderíamos chamar de controle em sentido estrito.”<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> STF.ADI 5441, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-275 DIVULG 18-11-2020 PUBLIC 19-11-2020.

<sup>71</sup> COSTA, 2008. p.33.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p.33.



Quando há o exercício do poder, fala-se de legalidade, e a parte das garantias dos direitos fundamentais da pessoa humana, conforme perpetua a Constituição, é lógico afirmar que o princípio da razoabilidade decorre diretamente do princípio da legalidade, considerando que buscam o mesmo propósito, ainda que o princípio da razoabilidade faça maior relação com os atos normativos, juntamente à lei onde está descrito.

A inobservância do Princípio da Razoabilidade tem como efeito jurídico vício no ato levando a sua ilegalidade, assim entende a Juíza Oriana Piske:

O princípio da razoabilidade impõe a coerência do sistema. A falta de coerência, de racionalidade de qualquer lei, ato administrativo ou decisão jurisdicional gera vício de legalidade, visto que o Direito é feito por seres e para seres racionais, para ser aplicado em um determinado espaço e em uma determinada época. Através da análise da razoabilidade também se verifica se os vetores que orientam determinado sistema jurídico foram ou não observados. A desobediência a esses vetores macula de ilegalidade o ato, quer em sede administrativa, legislativa ou jurisdicional.<sup>73</sup>

Observa-se que na prática nem sempre o caso concreto se enquadra à norma legal em abstrato, a chamada subsunção, ou seja, nem sempre será possível o agente operador da norma, enquadrar perfeitamente o caso concreto à norma jurídica prevista na legislação infraconstitucional ou constitucional. Para aproximar estes institutos é dada ao agente a discricionariedade, porém devem respeitar os limites impostos pela lei e pela racionalidade para serem tidos como legítimos, e ao mesmo tempo razoáveis e conseqüentemente legais.

#### 4.1.5 Teoria da Reserva do Possível e o Princípio da Razoabilidade

A Teoria da Reserva do Possível, tem seu berço na Alemanha, surge no Direito como uma ferramenta para moderação da atuação do Estado no cumprimento dos direitos fundamentais, este instituto leva em consideração a conformidade financeira do Estado e ao mesmo instante preza pelo direito da maioria, afastando o direito constitucional de interesses privados.

---

<sup>73</sup> PISKE, Oriana. **Proporcionalidade e Razoabilidade**: Critérios de Intelecção e Aplicação do Direito. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, 2011. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-inteleccao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Como pode ser observado ao longo do trabalho, o Princípio da razoabilidade demonstra uma maior clareza e estrutura no estudo dos poderes administrativos, portanto nesta área significativas análises, e neste âmbito o emprego dos recursos públicos para atendimento da demanda da sociedade, é regada da discricionariedade do administrador. Por tais motivos, a análise sobre o Princípio da razoabilidade influencia a aplicação da Reserva do Possível. Segundo André Ricardo Peixoto em seu artigo:

A razoabilidade tem íntima relação com a Reserva do Possível, bastando analisar seu conceito básico dado pela jurisprudência alemã como “o que se pode razoavelmente exigir do Estado”. De certa forma, também significa limite ao próprio administrado, visto que este não pode escapar de um limite casuístico do que se poderá pleitear judicialmente em face do Poder Público. Assim como a Reserva do Possível, a Razoabilidade também não tem positividade legal, o que de nenhuma forma retira sua consideração e vinculação jurídica, visto tratarem-se de princípios e caracteres básicos, componentes do Direito como um todo, em interpretação sistemática.<sup>74</sup>

Desta forma, com a observância do Princípio da Razoabilidade, aplica-se a Reserva do Possível, fazendo com que o Estado faça o balanceamento entre suas viabilidades econômicas e as prestações as políticas públicas, podendo muitas vezes limitar direitos em razão de seu custo, com a finalidade de atendimento a maioria, pois é certo afirmar que são escassos os recursos. Para isto, Flavio Martins destaca certos critérios para verificação da constitucionalidade das restrições impostas pela Reserva do Possível:

...critérios destinados a verificar a constitucionalidade da restrição operada pela “reserva do possível”, por limitações jurídicas, os seguintes critérios: a proporcionalidade, com seus corolários: a) proibição do excesso (übermassverbot) e b) proibição da proteção insuficiente (untermassverbot), a razoabilidade, a proteção do mínimo existencial dos direitos sociais (existenzminimum) e, para aqueles que consideram um princípio jurídico limitativo, a cláusula da proibição de retrocesso (verbot des sozialen rückschritts).<sup>75</sup>

Com a aplicação da Reserva do Possível em casos concretos, se houver violação aos direitos fundamentais por parte do Estado, bem como para avaliar a viabilidade do pedido, o Judiciário poderá ser chamado, garantindo sempre o cumprimento do mínimo essencial. Mas, deve-se também observar a intervenção

---

<sup>74</sup> PEIXOTO, A. R. **Serviços Públicos, Reserva do Possível e Princípio da Razoabilidade**. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52790/servicos-publicos-reserva-do-possivel-e-principio-da-razoabilidade>. Acesso em: 15 set. 2021.

<sup>75</sup> NUNES JÚNIOR, 2019. p. 1281.

demasiada do Poder Judiciário na esfera de competência do Executivo:

Se a adoção pura de princípios jurídicos quanto à concessão de tutela judicial de políticas públicas pode levar à insegurança, sua positividade como pressuposto para legitimar a atuação do Poder Judiciário representa igual absurdo, visto que impõe limites à atividade sensível do julgador quanto a uma devida apreciação fática. Diante de todo o exposto, certo é que a ameaça de ilegitimidade da atuação da esfera judiciária quanto à concessão de políticas públicas demanda diálogo entre os Poderes no que tange à aquisição de informações e maiores esclarecimentos sobre a situação financeira/ política de cada Ente Federativo.<sup>76</sup>

A Reserva do Possível, aplicada juntamente com o Princípio da razoabilidade, não pode ser vista como a amputação de direitos fundamentais e de intervenção às Políticas Públicas, mas sim como ferramenta garantidora de direitos, uma condicionante que garante o bem estar público da maioria.

## 4.2 Limites da Função Legislativa

Observando as crises que houveram em Estados Liberais, aprendeu-se que por muitas vezes a intervenção do Estado é imprescindível, e em situações também pode ser inevitável, em contraponto a este fator, experiências com o absolutismo provaram que é preciso zelar pelos direitos do homem, conquistados dolorosamente ao longo do tempo.

A ideia de limitação do poder acompanha a evolução do Estado Moderno, resultantes de vários movimentos que tinham como base a razão, levando em choque os valores do antigo regime, esta racionalização prospera para a necessidade de separação dos poderes, como já visto, ferramenta que garante o sistema de freios e contrapesos. Dentro desta nova sociedade, concretiza-se o Estado de Direito com a necessidade de proteção ao indivíduo contra o abuso da discricionariedade do Estado, e hoje depois de toda esta trajetória encontra-se o Estado Democrático de Direito, integrado à Constituição Federal de 1988.

A ideia de limitação do poder é inerente ao Estado Moderno, especialmente à versão mais atual de Estado Democrático de Direito, justificando-se positivamente a imposição, ao legislador, de exigências quanto ao equilíbrio entre meios e fins no exercício de suas funções.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> PEIXOTO, 2019.

<sup>77</sup> SANTOS, 1998, p 293.

Quando se trata de limitação do poder de legislar, depara-se com o fator da discricionariedade do legislador, problema está em definir o que é aceitável, vez que seu significado depende da leitura de um sujeito que está contido dentro de um contexto sócio-político-econômico. A ideia de limitação do poder protege o Estado Democrático de Direito, exigindo do legislador um ponto de razoabilidade entre os meios aplicados e o fim almejado.

Desta maneira o legislador deve levar em consideração o equilíbrio entre os princípios constitucionais, principalmente o princípio da razoabilidade, que será seu vetor e piloto para confecção de uma norma justa e eficiente, que atenderá os anseios da sociedade e suprirá os setores deficitários de normativas. A finalidade para a limitação da função de legislar é evitar condutas como o desvio do Poder Legislativo e o exercício do excesso por parte do Estado.

A técnica do desvio de poder serve como critério a controlar o chamado mérito do ato administrativo, que se apresenta quando há a utilização do poder discricionário pelo administrador.<sup>78</sup>

Gustavo Ferreira Santos leciona sobre a liberdade do legislador e os limites que este deve observar:

Ressalte-se, ainda, que o princípio da legalidade exige do administrador que, mesmo no exercício do poder discricionário, submeta-se aos fins definidos na lei, apenas cuidando de escolher meios adequados aos fins. Já na atividade legislativa não há essa estrita vinculação aos fins, sendo dado ao legislador a possibilidade de também eleger, em várias ocasiões, fins a serem buscados. Aceitamos a existência de uma liberdade de conformação do legislador, porém, mitigada, reconhecendo, também, que ao legislador são dirigidos exigências e limites.<sup>79</sup>

Como tratado anteriormente a diferenciação entre o administrado e o legislador, quando tratamos do princípio da razoabilidade está na amplitude de da utilização de sua discricionariedade, pois, o legislador não está tão vinculado quando o administrador em suas atividades. Assim cita o autor:

A atividade do legislador não está tão vinculada a fins como a atividade do administrador, sendo que, em muitos momentos, ao legislador se apresentam apenas os “fins últimos” definidos pela Constituição, não havendo, para o ato concreto a ser editado, uma finalidade específica definida pelo Constituinte, sendo-lhe dado definir os fins. Em alguns casos, não se caracterizará o desvio de poder, apesar de ser possível notar-se a irrazoabilidade ou a desproporcionalidade da medida. Isso ocorrerá quando o legislador, perseguindo o fim definido pelo

---

<sup>78</sup> SANTOS, 1998, p 289.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.283.

Constituinte, tomar medida de eficácia duvidosa ou que prejudique direito cuja proteção se afigure, no caso concreto, mais importante do que o direito que a medida legislativa visa proteger.<sup>80</sup>

Para que aconteça um equilíbrio entre os Três Poderes da nação, é necessário que exerçam entre si um controle, desta maneira, o Legislativo sofre este controle do Poder Executivo de algumas maneiras, uma delas é a previsão constitucional do Veto à elaboração legislativa da norma, este instrumento constituiu um marco na concretização do sistema de freios e contrapesos.

O Poder Judiciário em relação ao controle que exerce sobre o Poder Legislativo, trabalha no controle da constitucionalidade das leis produzidas.

Aqui o Poder Judiciário, no exercício de sua função típica (Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição – art. 102, caput), exerce o controle de correção, determinando inclusive a suspensão da execução de lei inconstitucional. O controle da constitucionalidade experimenta importante incremento com a Carta de 1988, através da previsão do controle concentrado (via de ação) de constitucionalidade (art. 102, I, “a”, ação direta de inconstitucionalidade – ADIN – e a ação declaratória de constitucionalidade – ADECON; § 1º, a arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF; art. 103, § 2º, ADIN por omissão). Outro exemplo, controle de cooperação, é também a possibilidade da deflagração do processo legislativo (arts. 93 e 96, II da CF).<sup>81</sup>

### 4.3 Limitações do legislador

#### 4.3.1 Limitações Materiais

As limitações materiais dizem respeito a matérias ou disposições que o legislador não pode retirar do ordenamento jurídico e nem receber qualquer tipo alteração ou de redução. As os direitos fundamentais, princípios, regras e as cláusulas pétreas, representam estes limites materiais. Como se vê, as limitações materiais impostas ao legislador podem ser explícitas e implícitas, a primeira é facilmente percebida no texto constitucional, no artigo 60 § 4º:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

...

<sup>80</sup> SANTOS, 1998, p 290.

<sup>81</sup> MALDONADO, Maurílio. **Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos**: desenvolvimento no Estado Brasileiro. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao\\_de\\_poderes.pdf](https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf)>. Acesso em: 03, junho de 2021.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

As limitações materiais, também denominadas de cláusulas pétreas, inibem a reforma constitucional sobre determinadas matérias, razão pela qual a emenda e revisão não podem recair sobre o “cerne imodificável da Constituição”, compreendendo proibições explícitas e implícitas.<sup>82</sup>

As limitações matérias explícitas são conhecidas com a alma imodificável da Constituição ou, suas cláusulas pétreas. Cláusula pétrea traduz a vontade do constituinte originário de evitar que o poder constituinte reformador a possibilidade de alterar determinado conteúdo da Constituição devido a razão de sua importância. Para alterar conteúdo disposto em cláusulas pétreas, é preciso promulgar uma nova Constituição.

Os direitos fundamentais, que estão em sua maioria, localizados no artigo 5º da CF/88, formam outra linha de limitação material explícita imposta ao legislador, que devem ser respeitados pois tratam-se de direitos humanos conquistados ao longo da história.

Os direitos fundamentais, por sua vez, são os direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico doméstico. Significam a positivação, pelo Estado, dos direitos morais das pessoas. Isto se dá por previsão expressa ou implícita no texto constitucional, ou no chamado bloco de constitucionalidade.<sup>83</sup>

Como limitação material implícita temos a consolidação dos princípios e das regras, que são extraídos com certo grau de abstração e são genéricos, incidindo sobre a visão jurídica da Constituição, e por este motivo deve-se considerá-los como limites ao legislador. Alexandre Araújo Costa, cita a importância dos princípios constitucionais para as atividades legislativas:

Por mais que as orientações que os princípios constitucionais estabelecem para a atividade do legislador sejam de fundamental importância, é preciso verificar que os princípios são critérios muito flexíveis. Ao legislador é reconhecida uma grande liberdade para determinar o peso relativo que cada princípio deve ter em um caso concreto — e cada vez mais se entende que os direitos

---

<sup>82</sup> MORAES, 2018. p. 70.

<sup>83</sup> BARROSO, 2020. p. 511.

constitucionais, por mais que sejam expressos de forma rígida, devem ser entendidos como princípios e não como regras.<sup>84</sup>

Tratando-se de limitações materiais implícitas além dos princípios temos as regras constitucionais, que possuem uma diferenciação em seu conceito. Segundo Ronald Dworkin apud Nunes Junior, “princípios e regras distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão”.<sup>85</sup>

Já as regras constitucionais que criam direitos funcionam de outra forma: estabelecem certas normas que a legislação comum não pode alterar — ou ao menos não pode suprimir. Tratam-se de regras que estabelecem limites rígidos à liberdade de conformação do legislador.<sup>86</sup>

#### 4.3.2 Limitações Formais

As limitações formais a serem obedecidas pelo legislador, dizem respeito as espécies de normativas e que matéria devem tratar, regras básicas para elaboração destas espécies, e também a forma que devem tramitar nas Casas Legislativas. Como parâmetro tem-se a Constituição federal prevê tais situações em seu artigo 60:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

<sup>84</sup> COSTA, 2008. p. 42.

<sup>85</sup> DWORKIN *apud* NUNES, 2019, p.390.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 39.

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Também são limitações formais, a iniciativa ou competência do órgão que editará a norma, e os prazos a serem observados durante o processo de elaboração desta.

#### 4.4 Princípio da Razoabilidade aplicado na Função legislativa

O Poder Legislativo, conforme estudado, possui uma precedência perante os outros dois poderes, deve por sua função típica analisar a sociedade em que está inserido, prever ou observar as situações e comportamentos, editando normativas para que sejam evitadas as lides, ou quando há o surgimento destas, a normativa deve levar a solução de maneira menos danosa possível.

Na verdade, os atos emanados do Parlamento, especialmente as leis, devem estabelecer critérios ou prever comportamentos em sintonia com o mundo dos fatos, isto é, com a realidade e as circunstâncias em que forem editados. A ausência, no texto legal, de critérios racionais que dificulte ou inviabilize a execução de suas prescrições, ou que conduza a exageros e absurdos, não pode ter abrigo no princípio sob comento e, conseqüentemente, expõe-se a futuros questionamentos judiciais.<sup>87</sup>

Para isto, o Princípio da Razoabilidade é uma excelente ferramenta de valoração, segundo Souza Neto e Sarmiento “A razoabilidade é empregada também para exigir a presença de uma relação de pertinência entre a medida prevista pelo legislador e os critérios adotados por ele para definir os seus destinatários.”<sup>88</sup>

Reconhece-se ao Estado considerável margem de discricionariedade na conformação desses direitos de índole normativa. O conteúdo das normas a serem editadas e, respeitadas as exigências da razoabilidade, entregue ao discricionaríssimo político do Poder Legislativo.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> RESENDE, Antônio José Calhau de. **O princípio da razoabilidade dos atos do poder público**. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1176/3/1176.pdf>. Acesso em: 13 julho de 2021.

<sup>88</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2012. p.398.

<sup>89</sup> MENDES, 2020. p. 209.



A razoabilidade observada antes da elaboração de uma normativa é denominada razoabilidade interna, analisando-se a os fatores de proporção entre os motivos, os meios e os fins de criação e aplicação da norma. Logo depois destas observações, verifica-se a chamada razoabilidade externa, que irá analisar a compatibilidade da norma com o ordenamento jurídico constitucional.

Ao produzir normas jurídicas, o Estado normalmente atuará em face de circunstâncias concretas, e se destinará à realização de determinados fins a serem atingidos pelo emprego de dados meios. Assim, são fatores invariavelmente presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e os meios. Além disto, hão de se levar também em conta os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade; em última análise, a justiça. A razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre tais elementos.<sup>90</sup>

Pode-se observar que as Casas Legislativa já cultivam este princípio a fim de que os projetos que tramitam tenham um cunho de razoabilidade, quando aplicados à sociedade. Em parecer a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sobre proposta à Emenda Constitucional nº 06 de 2019, manifestou-se da seguinte maneira:

O princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade tem por função assegurar que as medidas adotadas pelo estado sejam avaliadas conforme sua eficácia para atingir os objetivos anunciados, sua necessidade enquanto medida menos restritiva de direitos, e a proporção entre os fins pretendidos e os meios utilizados. Pois bem, a PEC nº 6/2019 é apresentada como uma medida relacionada ao momento de crise fiscal e econômica que assolaria o país. Todavia, crises tendem a ser momentâneas, e ao contrário, a proposta tem efeitos permanentes, prolongando-se possivelmente após eventual recuperação.<sup>91</sup>

O Princípio também foi observado e serviu como fundamentação para negativa, no relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sobre proposta à Emenda Constitucional nº 55 de 2016, que tratava do teto dos gastos públicos:

Para verificarmos a razoabilidade de uma proposição legislativa devemos verificar se a PEC nº 55, de 2016, é a medida adequada para obter o resultado pretendido. Caso não seja, ela deverá ser

---

<sup>90</sup> BARROSO, 2020. p.251.

<sup>91</sup> SENADO FEDERAL, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. **Parecer da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, DE 2019**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1731643&filename=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1731643&filename=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+6/2019). Acesso em: 30 ago. 2021.

considerada inconstitucional. Há também que se aferir se a medida restritiva proposta é indispensável para a conservação do direito em causa e se não pode ser substituída por outra menos gravosa. Por fim, cabe verificar se a PEC nº 55, de 2016, impõe uma sobrecarga aos atingidos (falamos aqui de cidadãos, Poderes e órgãos), o que não se compadece com a ideia de justa medida. Trata-se, em outras palavras, de verificar se a PEC impõe ônus demasiados aos por ela atingidos. Violado o princípio, a PEC deverá ser considerada inconstitucional.<sup>92</sup>

Dessa forma, há de se observar a relação do princípio da razoabilidade como limitador e instrumento de controle do excesso ao uso do poder legiferante, abuso este que coloca em risco o Estado Democrático de Direito. Segundo Gilmar Mendes:

A doutrina identifica como típicas manifestações de excesso no exercício do poder legiferante a contraditoriedade, a incongruência, a irrazoabilidade ou, em outras palavras, a inadequação entre meios e fins. A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve a apreciação da necessidade e adequação da providência adotada.<sup>93</sup>

De acordo com o autor, deve-se observar os critérios da proporcionalidade para atendimento ao teste de razoabilidade:

O teste da razoabilidade deve atender aos critérios informadores do princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). Merecerá crítica a lei que não responder ao requisito da necessidade – vale dizer, se for imaginável outra medida que renda o resultado esperado, mas com menor custo para o indivíduo.<sup>94</sup>

Na observância do conceito de equidade, ponderando sobre a desigualdade que uma lei pode trazer a sociedade que rege, o tratamento destas diferenciações tem que possuir uma base razoável, valorados de forma que sejam genericamente aceitos, isso para que não seja distorcido o importante conceito de equidade.

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os

---

<sup>92</sup> SENADO FEDERAL, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. **Parecer da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, DE 2016**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3878542>. Acesso em: 30 ago. 2021

<sup>93</sup> MENDES, 2020. p.680.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 357.

meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.<sup>95</sup>

O efeito jurídico para uma lei que não é conduzida pelo princípio da razoabilidade é a caracterização da inconstitucionalidade, e por meio dos controles já mencionados, torna-se ilegítima e ilegal.

O legislador, na criação da lei, possui discricionariedade para escolher uma série de meios para a consecução das finalidades constitucionais. Esses meios, ou discrímes normativos, devem ser adequados, eficazes e proporcionais com os fins a serem atingidos, sob pena de inconstitucionalidade substancial.<sup>96</sup>

Em suma, a prudência e o bom senso do legislador influenciam, significativamente, no êxito da atuação administrativa e jurisdicional, assim como se há um controle para evitar o abuso da discricionariedade, consegue-se preservar o Estado Democrático de Direito e conseqüentemente a garantia dos direitos do cidadão.

---

<sup>95</sup> MORAES, 2021, p. 116.

<sup>96</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Limites à **Razoabilidade nos Atos Administrativo**. Disponível em <https://direitoadm.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/limites-a-razoabilidade.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Princípio da Razoabilidade da Lei é uma ferramenta valiosa na proteção do interesse público, e ainda mais, serve para proteção dos direitos fundamentais, ele permite um controle da discricionariedade, funciona como balança no alinhamento dos princípios e regras a serem aplicados. Funciona como medida para com uma norma é redigida, interpretada e aplicada em casos concretos, tudo isto levando a realização de um fim constitucional.

Não se encontra na Doutrina e Jurisprudência consenso sobre as diferenças entre os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, notando que grande parte trata estes princípios como sinônimos.

A análise deste princípio é complexa, pois está ligado a discricionariedade, a uma margem de flexibilidade, que pode ser usada para o alcance do interesse público, escalando assim a justiça.

Podemos frisar que, como todos princípios inovadores, a razoabilidade defronta-se com algumas críticas doutrinárias. Uma das principais objeções diz respeito a que sua utilização possa representar uma ampliação das faculdades do juiz. Isso tenderia a provocar uma excessiva intervenção do Poder Judiciário na esfera do Legislativo, comprometendo o equilíbrio constitucional dos poderes, nesta seara.

No que compreende sua aplicação na função legislativa, é pouco abordado pela doutrina, mas o legislador é assíduo utilizador deste instrumento quando invocado pela sociedade, elaborando uma norma a qual seja eficaz para o maior número possível, colocando muitas vezes as regras e princípios nesta balança.

O Estado Democrático de Direito funda-se nestes valores trazidos por Princípios como este que foi discutido neste trabalho, princípios relevantes pelo corpo social e estes mesmos que alimentam o sistema jurídico, colaborando com o desempenho dos operadores do Direito e buscando como finalidade a Justiça.

O Princípio da Razoabilidade da Lei, tende a ser moldado através dos anos e das situações que a sociedade atravessará, seu conceito não é absoluto, possuindo vertentes e evoluções de entendimentos.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Carlos Maurício Lociks de. **Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e seu campo de aplicação nos julgados do TCU**. Brasília: REVISTA DO TCU, p. 4, out./dez. 2004.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 2 ed. Editora Saraiva: São Paulo. 2010.

BROCHADO, Mariá. **O princípio da proporcionalidade e devido processo legal**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 155, n. 39, p.125-141, jun. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/799/R155-09.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 10 março. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

COSTA, Alexandre Araújo. **O controle de razoabilidade no direito**. Brasília: Thesaurus, 2008.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva **Princípios Constitucionais: Razoabilidade, Proporcionalidade e Argumentação**. 2. Ed. Paraná: Editora Juruá, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu . **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEAL, Mônia Clarissa H. **A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira**. Editora Manole, 2003. [Minha Biblioteca].

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**: 20 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**, 2009.

MALDONADO, Maurílio. **Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado Brasileiro**: <[https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao\\_de\\_poderes.pdf](https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf)>. Acesso em: 03, junho de 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. In: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2021. [Minha Biblioteca].

MORAES, Guilherme Peña de **Curso de direito constitucional** / Guilherme Peña de Moraes. – 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Limites à Razoabilidade nos Atos Administrativo**. Disponível em <https://direitoadm.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/limites-a-razoabilidade.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Fábio de. **Por uma teoria dos princípios – o princípio constitucional da razoabilidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

PEIXOTO, A. R. **Serviços Públicos, Reserva do Possível e Princípio da Razoabilidade**. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52790/servicos-publicos-reserva-do-possivel-e-principio-da-razoabilidade>. Acesso em: 15 set. 2021.

PISKE, Oriana. **Proporcionalidade e Razoabilidade: Critérios de Intelecção e Aplicação do Direito**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, 2011. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-intelecao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske>. Acesso em: 10 jun. 2021.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2002

RESENDE, Antônio José Calhau de. **O princípio da razoabilidade dos atos do poder público**. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1176/3/1176.pdf>. Acesso em: 13 julho de 2021.

SANTOS, Gustavo Ferreira Excesso **de poder no exercício da função legislativa** Revista de Informação Legislativa Brasília, v. 35 n. 140, p 283-294, out./dez. 1998.

Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/443>> Acesso em: 15 março. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel de **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**; Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**, Malheiros, 22<sup>a</sup> ed. rev. e ampl., São Paulo, 2008.

ZANCANER, Weida. **Razoabilidade e moralidade**: princípios concretizadores do perfil constitucional do estado social e democrático de direito. Revista, Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, n<sup>o</sup>. 9, dezembro, 2001.