



**Juliana Silva Pasqua**

**A PROPORCIONALIDADE E A RAZOABILIDADE NO  
CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO STF**

**Monografia apresentada à  
Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP, sob  
a orientação da professora  
Marina Cardoso de Freitas.**

**São Paulo  
2013**

**Resumo:** A teoria dos atos administrativos construiu-se a partir da premissa de que o mérito de tais atos não poderia ser avaliado pelo Judiciário, já que seria esfera própria do administrador. Porém, vêm sendo admitidas determinadas balizas para o controle judicial da legalidade desses atos, dentre elas, a proporcionalidade e a razoabilidade, abrindo espaço para sua revisão judicial. Nesse contexto, a monografia analisou casos do Supremo Tribunal Federal em que a proporcionalidade e a razoabilidade foram suscitadas no questionamento dos atos administrativos, procurando compreender como tais exigências foram trabalhadas.

Como resultado, foram encontrados casos de temáticas variadas e formas de argumentação diversas. Não foi identificado propriamente um padrão decisório que corresponda à análise de proporcionalidade e razoabilidade, mas foram percebidas e descritas algumas tendências. Além disso, foi evidenciada a importância da justificação clara e objetiva da decisão, como meio de legitimá-la.

**Acórdãos citados:** STF: ARE 727542 AgR/RJ; ARE 717894 AgR/SC; RE 634900 AgR/PI; AI 800892 AgR/BA; RE 609184 AgR/RS; AI 781925 AgR/SP; ARE 707292 AgR/DF; RE 630380 ED/MG; MS 28720/DF; MS 28594/DF; MS 28603/DF; MS 25403/DF; MS 25116/DF; RMS 23732/DF; Pet 3388/RR; MS 24448/DF; ADI 3731 MC/PI; AC 1657 MC/RJ; MS 26264/DF; RE 403205/RS; RE 390939/MA; RMS 24699/DF; MS 24268/MG; MS 23512/DF; RMS 23657/DF; ADI 2151 MC/MG; ARE 727225 ED/DF; RMS 31044 AgR/ DF; ARE 699911 AgR/RJ; RMS 30455/DF; RE 595553 AgR-segundo/RS; RE 244158/SP; RE 365368 AgR/SC; RMS 25627/DF; RMS 25039/DF; RE 283620 AgR/RN; RMS 24901/DF; RMS 24557/DF; RE 221966/DF; RE 252352/CE; RE 192568/PI

**Palavras-chave:** proporcionalidade; razoabilidade; ato administrativo; controle de atos administrativos; Supremo Tribunal Federal; análise jurisprudencial.

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha mãe e ao meu pai, que sempre me apoiaram em minhas escolhas, permitindo que eu caminhasse por mim mesma, mas sempre sob a luz de seus ensinamentos e amor incondicional. Estendo essa gratidão a toda a minha família, que completa a minha felicidade.

Agradeço à Marina, minha orientadora, sempre muito atenciosa e disposta a gastar horas do fim de semana para me ajudar.

Agradeço à coordenação e aos colegas da Escola de Formação da sbdp, pelo maravilhoso ano de aprendizado e convivência e por todo o apoio com relação à pesquisa.

Agradeço aos meus amigos, que suportaram todas as minhas aflições e discussões sobre a monografia, contribuindo bastante e me fazendo sentir o privilégio de ter companheiros tão especiais.

## **Lista de abreviaturas**

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

j. - julgado

Min. – Ministro ou Ministra

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

r. – relator ou relatora

RE – Recurso Extraordinário

RMS – Recurso em Mandado de Segurança

ss. - seguintes

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TJ – Tribunal de Justiça

## Sumário

<b>I. Introdução</b> .....	7
1. Apresentação do tema .....	7
2. Justificativa e objetivo .....	12
<b>II. Metodologia</b> .....	16
1. Ressalvas terminológicas.....	16
2. Problema de pesquisa .....	17
2.1. Problema central .....	17
2.2. Perguntas subsidiárias.....	18
2.3. Universo de pesquisa .....	21
2.4. Modelo de análise .....	25
<b>III. Panorama geral</b> .....	29
<b>IV. Em que situações os ministros analisam a proporcionalidade e a razoabilidade?</b> .....	31
1. Casos em que não houve análise.....	31
2. Casos em que houve análise.....	39
<b>V. A proporcionalidade influi diretamente nas decisões ou é apenas um argumento lateral?</b> .....	56
1. Casos em que o argumento é central.....	57
2. Casos em que o argumento é lateral.....	61
<b>VI. Qual o fundamento legal citado para se analisar a proporcionalidade ou a razoabilidade do ato?</b> .....	64
<b>VII. Qual a estrutura argumentativa das referências à proporcionalidade?</b> .....	68

1. A proporcionalidade ou razoabilidade como argumentos meramente retóricos .....	69
2. A proporcionalidade relacionada à garantia de valores juridicamente relevantes.....	72
3. A proporcionalidade como verificação da previsão em lei da sanção, após o devido processo administrativo.....	75
4. A proporcionalidade como conformidade entre meios e fins .....	76
<b>VIII. O STF limita sua possibilidade de revisão dos atos administrativos no que se refere à proporcionalidade?.....</b>	<b>81</b>
<b>IX. Conclusões finais .....</b>	<b>86</b>
<b>X. Referências bibliográficas.....</b>	<b>93</b>
ANEXO 1: Lista dos acórdãos analisados.....	94
ANEXO 2: Lista dos acórdãos excluídos .....	100
ANEXO 3: Fichamentos.....	118

## **I. Introdução<sup>1</sup>**

### **1. Apresentação do tema**

As noções de razoabilidade e de proporcionalidade são muito recorrentes no Direito e utilizadas em vários sentidos. Podemos perceber isso quando se fala, por exemplo, sobre a *razoabilidade* de uma alegação, de uma determinada interpretação ou de algum argumento. Assim também acontece com a *proporcionalidade*, que aparece em diversos contextos, como na relação entre culpabilidade e pena no Direito Penal; ou no Direito Tributário, em relação ao valor da taxa e o serviço prestado ou no Direito Administrativo, entre a finalidade dos atos e suas consequências.<sup>2</sup>

No direito público, a razoabilidade e a proporcionalidade são empregadas, especialmente, para limitar a atuação dos agentes públicos, com vistas à proteção dos direitos dos cidadãos. Embora a Constituição brasileira não traga expressamente a exigência de proporcionalidade ou razoabilidade, a maioria dos doutrinadores e da jurisprudência parece admitir que ela estaria implícita no texto constitucional, seja tratando-a como princípio, regra, postulado normativo ou qualquer outra denominação.

Trata-se de uma concepção associada à ideia de *constitucionalização do Direito Administrativo*, segundo a qual o conceito de legalidade a que a Administração se vincula teria sentido amplo, devido às diretivas constitucionais. E não apenas quanto às disposições constitucionais especificamente destinadas à Administração, como o artigo 37, que traz seus princípios<sup>3</sup>, mas também em relação a todos os princípios trazidos pela Constituição que vinculariam todos os poderes.

---

<sup>1</sup> Agradeço às sugestões da minha orientadora, Marina Cardoso de Freitas, e do professor André Janjácomo Rosilho, expostas na banca examinadora da monografia, realizada em 11/12/2013. Os comentários foram objeto de reflexão e contribuíram com a versão revisada do relatório.

<sup>2</sup> É o que sintetiza o professor Humberto Ávila em: ÁVILA, Humberto Bergmann, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, pp. 94 e 104.

<sup>3</sup> Constituição Federal: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)"

É o que afirma a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, explicitando o alargamento do princípio da legalidade como uma das tendências atuais do direito administrativo brasileiro e afirmando que a Administração não se submete apenas à lei em sentido formal, mas ao Direito.<sup>4</sup> E é o que se pode encontrar em casos da jurisprudência brasileira, como no RMS 24699, em que o Min. Ayres Britto pontua que administrar seria aplicar o *Direito* de ofício, não apenas a lei<sup>5</sup>.

Além disso, a visão de constitucionalização do direito administrativo também é trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello. Logo no segundo capítulo de seu *Curso de Direito Administrativo*, o autor traz os princípios constitucionais do Direito administrativo brasileiro, explicitando seu conteúdo e as exigências que criam.

Apesar de a Constituição não enunciar expressamente as exigências de proporcionalidade e razoabilidade, não é difícil imaginar que elas sejam bastante evocadas no Judiciário. Afinal, basta pensar que ninguém diria que um ato estatal pode ser desproporcional ou não razoável. Desse modo, é fácil concordar que proporcionalidade e razoabilidade são importantes parâmetros para tais atos, inclusive permitindo seu controle. Essa possibilidade foi reforçada em 1999, pela Lei nº 9.784, que trouxe expressamente a proporcionalidade e a razoabilidade como princípios da Administração.

Entretanto, o que permite a aceitação geral de tais termos é exatamente o que causa a dificuldade na sua utilização: a generalidade. Podemos facilmente afirmar que os atos administrativos devem ser proporcionais e razoáveis, porém o consenso não será atingido tão facilmente se tivermos que afirmar **o que** são atos proporcionais ou

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 25ª ed. São Paulo, Atlas, 2012, p. 29.

<sup>5</sup> STF: RMS 24699/DF, r. Min. Eros Grau, j. 30/11/2004. Do voto do Min. Britto se extrai, p. 242: ""Esse lapidar conceito de Miguel Seabra Fagundes, segundo o qual administrar é aplicar a lei de ofício, talvez esteja a exigir uma atualização. (...) Esse artigo [37, da Constituição] tornou o Direito maior do que a lei ao fazer da legalidade apenas um elo, o primeiro elo de uma corrente de juridicidade que ainda incorpora a publicidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência. (...) Então, se tivéssemos que atualizar o conceito de Seabra Fagundes, adaptando-o à nova sistemática constitucional, diríamos o seguinte: administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei.""



razoáveis ou então decidir sobre a proporcionalidade ou razoabilidade de um ato específico.

Para exemplificar, podemos imaginar um concurso público em que haja um erro na contabilização dos pontos, devido à anulação de algumas questões e, por causa disso, sejam chamados para a segunda fase mais candidatos do que permitiria o critério inicial de seleção previsto pelo edital.<sup>6</sup> Enquanto não se descobria o erro, foi amplamente divulgada a lista de aprovados e eles, provavelmente, continuaram se dedicando aos estudos, adquirindo livros, frequentando cursos preparatórios, talvez até tenham deixado seus empregos para melhor se dedicarem.

E, então, o erro é descoberto. O que deve fazer a Administração, especialmente considerando que não há previsão legal expressa para tais casos: anular o concurso ou deixar que ele prossiga, embora nem todos os candidatos aprovados tivessem a nota prevista como mínima? Naturalmente, a Administração deve adotar um ato proporcional. Mas qual seria ele?

Uma pessoa pode acreditar que o mais proporcional seria manter os candidatos no concurso, argumentando, por exemplo, que foi criada a expectativa da aprovação por um erro não imputável a eles. Ao mesmo tempo, outra pessoa pode defender que o mais proporcional seria não permitir a aprovação de tais pessoas, já que a expectativa posterior não se sobreporia à regra do edital.

Inicialmente, quem tem a competência para dizer quais atos administrativos são proporcionais é a própria Administração. Os administradores, respaldados por seu conhecimento técnico ou por sua legitimação via eleição, definirão as finalidades a ser perseguidas e, de acordo com a conveniência e oportunidade, realizarão os atos que entenderem necessários, observando a legislação aplicável. Assim, no exemplo do concurso, o administrador deve ponderar as opções e suas consequências e decidir motivadamente.

---

<sup>6</sup> Trata-se do caso discutido no Mandado de Segurança 28594/DF, r. Min. Cármen Lúcia, j. 06/10/2011.

No entanto, após uma atuação por parte da Administração ou mesmo enquanto ela delibera sobre qual atitude tomar, é possível que o Judiciário seja chamado a se pronunciar, afinal ele deve controlar a legalidade da atuação administrativa, além de sempre lhe ser reservada a apreciação de ameaças ou lesões a direitos.

No tocante ao controle da atuação administrativa, é particularmente importante a Lei nº 9.784/1999, que, em seu artigo 2º, traz a seguinte disposição: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". Portanto, a razoabilidade e a proporcionalidade se firmam como critérios de legalidade do ato, como mais uma tentativa de limitação à Administração, permitindo o controle jurisdicional.<sup>7</sup>

Assim, haverá um órgão jurisdicional legitimado para controlar o ato administrativo, que poderá, para tanto, valer-se das exigências de proporcionalidade ou razoabilidade. Dessa forma, no exemplo do concurso, poderá o magistrado manter ou não a escolha administrativa, isto é, manter ou não os candidatos concorrendo, de forma que sua decisão tem grandes impactos para os envolvidos.

No entanto, tratando-se de exigências tão genéricas, de que forma tal análise será realizada? Quais fatores são considerados pelo magistrado? Quais os fundamentos legais e constitucionais invocados? Qual o tipo de argumentação empregada? É à investigação desses questionamentos que se propõe a presente pesquisa.

Nesse contexto de discussões acerca da razoabilidade e da proporcionalidade dos atos administrativos, a pesquisa procurou mostrar como o STF tem lidado com o tema em suas decisões. E, assim, analisar se essas exigências têm mesmo sido utilizadas, na prática, como controle dos

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, idem nota 3, p. 80.

atos administrativos e quais os limites que o próprio tribunal impõe à sua atuação nesse âmbito e, conseqüentemente, à atuação da Administração.

## 2. Justificativa e objetivo

Percebendo a existência dessas discussões acerca da proporcionalidade e da razoabilidade, cada vez mais presentes na doutrina e na jurisprudência, o tema me chamou a atenção, especialmente em relação ao controle judicial dos atos administrativos, também campo de várias discussões. Assim, pareceu interessante e importante compreender como o STF, como corte constitucional e última instância recursal, vem controlando os atos administrativos quanto à sua razoabilidade e proporcionalidade, que são tão amplos e permitem diversas argumentações.<sup>8</sup>

Na leitura de vários julgados, realizada ao longo de todo o período da faculdade, percebi que os magistrados decidem sobre a proporcionalidade e a razoabilidade das mais variadas formas. Com a intenção de compreender melhor como tais argumentos são desenvolvidos na prática para o controle dos atos administrativos pelo STF, me dediquei à presente pesquisa.

Nessas leituras de casos esparsos e de variados temas, percebia que, em algumas vezes, os ministros apenas invocavam os princípios e concluíam ser proporcional ou não. Em outros casos, tentavam esmiuçar o que seria o conteúdo desse princípio ou o que ele exigiria do ato e, assim, concluíam pela razoabilidade ou não. Mesmo quando havia o esforço de maior exposição do raciocínio, a impressão é de que, ao fim, a decisão não decorria do que estava ali exposto e, sim, talvez, de um bom senso.

Naturalmente, não podemos exigir que os ministros realizem um exercício plenamente objetivo de subsunção do fato à norma, como se máquinas fossem ou, então, como simples “boca da lei”. Também não me parece adequado exigir que os ministros se vinculem sempre a um método pré-definido de decidir, embora métodos possam tornar suas decisões mais inteligíveis. A própria natureza genérica da exigência de proporcionalidade permite a variabilidade das decisões, conferindo ao julgador certa liberdade

---

<sup>8</sup> A partir daqui, utilizarei os dois termos, *razoabilidade e proporcionalidade*, como sinônimos. A razão para tal uso está exposta no item “Ressalvas terminológicas”, no capítulo dedicado à Metodologia.

de conformação da exigência com o fato sob julgamento, o que não é necessariamente um problema.

Porém, é preocupante a possibilidade de as decisões judiciais não serem claras, isto é, não exporem os pressupostos e o raciocínio lógico desenvolvido para concluir acerca da proporcionalidade. O problema é que isso dificulta o entendimento das decisões, o controle de sua legitimidade e não oferece previsibilidade, porque não é possível identificar a razão da decisão, que poderia ser aplicada em outros casos. Nesse sentido, é que hoje se pode ver, em geral, a proporcionalidade como um “argumento-curinga”, frequentemente empregado pelos julgadores em suas decisões e suscitado por todas as partes.

Considerando essas questões quanto ao emprego da proporcionalidade, pareceu-me relevante estudar como o STF vem conformando esta ideia, afinal trata-se da corte constitucional e última instância das discussões judiciais, que vem ganhando muito relevo nos últimos anos.<sup>9</sup> Assim, foi possível compreender um pouco mais sobre o exercício jurisdicional no tocante a essa matéria tão debatida pela doutrina e tão empregada pelos operadores do Direito.

Quanto ao recorte material da pesquisa, a atuação administrativa pareceu muito adequada, exatamente pela relevância da Administração Pública e das discussões acerca do controle judicial de seus atos. Como foi exposto acima, esse controle levanta questionamentos, especialmente quando envolve conceitos abertos, como a proporcionalidade e a razoabilidade. Desse modo, compreender as decisões do STF nesse âmbito é relevante, a fim de tentar entender que sentido vem sendo dado a temas tão presentes nos debates jurídicos.

Valendo-me de uma explicação introdutória, da professora Maria Sylvia di Pietro, ressalto que considereei a *Administração*, para os fins deste

---

<sup>9</sup> Sobre a posição de destaque do STF nos últimos anos, ver: VIEIRA, Oscar Vilhena. “Supremocracia”, in Revista Direito GV 8 – O futuro da Constituição de 1988: perspectivas para os próximos 20 anos. São Paulo, julho-dezembro 2008, págs. 441 a 463. Disponível em < [http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%20a7%20b5e/RD-08\\_6\\_441\\_464\\_Supremocracia\\_Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf](http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%20a7%20b5e/RD-08_6_441_464_Supremocracia_Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf) >.

trabalho, como aquilo que a professora chama de *Administração Pública em sentido objetivo*. Isto é, busquei os casos do STF que tratam das “atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas (...)”.<sup>10</sup> Destaco ainda que tal atividade, atribuída preferencialmente ao Executivo, também é exercida por órgãos de outros poderes, embora não seja sua função primordial. Tais atos também foram estudados neste trabalho.

Tais funções administrativas são reguladas por diversas leis, dentre elas a Lei nº 9.784/1999, que regula os processos administrativos federais. No artigo 2º dessa lei, a proporcionalidade e a razoabilidade, além de outros critérios, são trazidas como parâmetros para a atuação administrativa. Assim, os administradores estão expressamente sujeitos a tais parâmetros e, em caso de descumprimento, podem ter seu ato reformado pelo Judiciário, já que a proporcionalidade e a razoabilidade passaram a ser balizas da própria legalidade do ato.

Portanto, considerei importante compreender melhor como o STF tem analisado a atuação da Administração, frente à relevância, diversidade e quantidade das funções que exerce na sociedade. E também frente às consequências práticas que a revisão jurisdicional desses atos pode ter, como a anulação de concursos públicos, revogação de aposentadorias, anulação de sanções administrativas, de demissões, etc.

Ademais, é importante compreender melhor em que medida o Judiciário vem interferindo na análise de mérito do ato administrativo, antes tido como totalmente discricionário e não passível de controle judicial. Essa questão relaciona-se com a própria ideia da separação de poderes, já que o Judiciário pode acabar controlando a noção de conveniência e de oportunidade do administrador.

Além da relevância acadêmica do tema, a pesquisa pode trazer resultados relevantes também para os atores envolvidos nesse ambiente. À medida que o Judiciário exige que o administrador seja proporcional e

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *ibidem* nota 3, p. 55.

razoável, podendo rever seus atos, é preciso que ele tenha parâmetros para conformar a sua atuação. Assim como para os advogados que atuam na área do Direito Administrativo, é interessante entender quando e como o STF utiliza esses argumentos. Bem como os demais atores que se relacionam com a Administração, os administrados e os servidores públicos, devem compreender quais limites vêm sendo traçados nesse campo.

Em suma, o objetivo da pesquisa foi analisar como o STF emprega a proporcionalidade ou razoabilidade no controle de atos administrativos. Assim, busquei identificar nos casos concretos levados ao STF como tem sido feita pelo Tribunal a revisão dos atos administrativos a partir das exigências de proporcionalidade e razoabilidade. Busquei, ainda, verificar como os ministros expõem suas razões de decidir, de modo que seja possível acompanhar o raciocínio que levou à decisão, o que lhe conferiria maior legitimidade. A partir de tal análise, este trabalho tentou avaliar e, de algum modo, sistematizar como o STF tem dado conteúdo às exigências de razoabilidade e proporcionalidade dos atos administrativos.

## II. Metodologia

### 1. Ressalvas terminológicas

Neste momento, cabe tecer algumas breves considerações acerca dos termos envolvidos na monografia, especialmente considerando-se as diversas teorias que norteiam o pensamento jurídico acerca de princípios e regras e em relação à proporcionalidade e à razoabilidade.

Com frequência, as ideias de proporcionalidade e razoabilidade vêm enunciadas nos votos dos ministros como princípios ou então como regras. No que diz respeito à dicotomia **princípios** e **regras**, muito se tem escrito e ressalvo que a presente pesquisa não tratou desta diferenciação.<sup>11</sup> A análise recaiu sobre a jurisprudência do STF e os termos foram abordados da forma como os ministros os utilizaram, pois não pretendi verificar a aplicação de uma ou outra teoria que, a despeito de seu valor acadêmico, não são vinculantes para os operadores do Direito.

O objetivo da pesquisa foi compreender e mapear a aplicação dessa *exigência*, desse *parâmetro de controle*, independentemente do termo utilizado para sua referência. Assim, utilizei *princípio* ou *regra* como sinônimos, além de falar em outros termos como *exigência*, *critério*, *parâmetro*, apenas com a finalidade de me referir às prescrições de proporcionalidade e razoabilidade, sem distinção na terminologia. Essa escolha não parece ser problemática, porque os próprios ministros, em geral, não possuem um padrão no uso dos termos. Tal ponto poderia, inclusive, ser pesquisado futuramente e analisado com maior detalhe, porém a presente pesquisa não teve como finalidade estudar tal tipo de classificação.

A denominação dada no voto para a proporcionalidade ou razoabilidade só foi ressaltada quando os próprios votos lhe dedicaram atenção, e apenas por fidelidade, já que não se trata do foco da análise. É o

---

<sup>11</sup> Sobre a distinção, por exemplo, ver o artigo do professor Virgílio Afonso da Silva (*Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção*. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003) ou a obra acima de Humberto Ávila citada na nota 1.



que ressaltei, por exemplo, no RMS 24.699, em que o relator Ministro Eros Grau destaca que proporcionalidade e razoabilidade não seriam princípios e, sim, critérios de aplicação do direito.<sup>12</sup>

Com relação aos termos **proporcionalidade** e **razoabilidade**, também cabe um esclarecimento. A doutrina trabalha muito com tais ideias, por exemplo, ora procurando diferenciá-las<sup>13</sup> ou, então, associando-as. Sem desconsiderar a existência de tais discussões, inclusive relevantes para se compreender a origem dos termos e diferentes métodos de aplicá-los, esclareço que diferenciá-los não foi o foco da pesquisa. Aqui, procurei entender como o STF controla os atos administrativos quando se refere a essas exigências chamadas de proporcionalidade ou de razoabilidade.

Por isso, **utilizei proporcionalidade ou razoabilidade como sinônimos**, pois os próprios ministros parecem utilizar os termos indistintamente e, frequentemente, em conjunto, buscando se referir ao mesmo tipo de exigência relacionada à atuação da Administração Pública.

## **2. Problema de pesquisa**

### **2.1. Problema central**

O problema central da pesquisa é *“como o STF controla a proporcionalidade e a razoabilidade dos atos administrativos?”*.

Partindo desta pergunta central, procurei traçar um panorama sobre o controle dos atos administrativos no STF em relação à proporcionalidade e à razoabilidade, a partir da leitura de acórdãos que tratam do tema.

Minha hipótese para essa pergunta central era a de que a proporcionalidade é trabalhada pelos ministros de forma diferente, de acordo com o caso em análise. Acreditava que, em alguns casos, a

---

<sup>12</sup> STF: RMS 24699/DF, r. Min. Eros Grau, j. 30/11/2004, p.232: “Nesse sentido, o Poder Judiciário vai à análise do mérito do ato administrativo, inclusive fazendo atuar as pautas da proporcionalidade e da razoabilidade, que não são princípios, mas sim critérios de aplicação do direito, ponderados no momento das normas de decisão. (...)”

<sup>13</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 798, p. 23-50, 2002.

proporcionalidade era apenas citada, sem que fosse desenvolvida uma argumentação em torno de tal requisito. Em outros casos, seria possível que os ministros buscassem algum método de análise da razoabilidade do ato administrativo em questão, talvez até mesmo em referência à Lei de Processo Administrativo que, em seu artigo 2º, parágrafo único, impõe o critério de adequação entre meios e fins, muito citado pela doutrina como uma baliza da atuação administrativa.

A hipótese de que a análise variaria conforme o caso decorreu da própria leitura inicial de alguns acórdãos do STF, em que já havia podido notar as diferentes formas de empregar as ideias. Além disso, a hipótese foi formada pela própria ideia de a razoabilidade ser uma noção abstrata, um princípio, um enunciado genérico o que, naturalmente, possibilita sua adaptabilidade a cada caso. Ressaltando que tal adaptabilidade não é um problema, pelo contrário, é, por vezes, necessária, desde que o julgador cumpra o ônus de explicitar as razões de sua decisão e por que ela se assemelha ou difere de casos anteriores.

Assim, observando as decisões é que procurei identificar a forma de utilização desses parâmetros de controle e se é possível compreender as razões de decidir envolvidas.

## **2.2. Perguntas subsidiárias**

Para possibilitar traçar um quadro de como o STF controla os atos administrativos segundo a proporcionalidade ou razoabilidade, elaborei algumas perguntas a serem respondidas com a análise dos acórdãos. Assim, elas forneceram subsídios para tentar responder à pergunta central. Essas questões foram fundamentais para a elaboração do modelo de análise dos acórdãos, que será apresentado mais à frente.

As perguntas e suas respectivas hipóteses eram as seguintes:

A) Os ministros realizaram expressamente um juízo de proporcionalidade?

Aplicando esta pergunta a cada caso, a intenção era descobrir tão somente se os ministros afirmaram expressamente que o ato discutido era proporcional/desproporcional ou razoável/não razoável, argumentando de qualquer forma ou mesmo apenas afirmando. Essa pergunta se justifica porque, em alguns casos, embora questionada a proporcionalidade do ato, os ministros não a analisam, resolvendo o caso por outros argumentos.

A hipótese era de que, em alguns casos, os ministros referem-se à proporcionalidade, porém julgam que não devem analisá-la; ou então se referem a ela, mas decidem com base em algum outro elemento do caso; e haveria também aqueles casos em que realmente se faz um juízo de proporcionalidade, ou seja, aqueles em que se diz se o ato é ou não proporcional (independentemente da argumentação em que se baseie tal juízo).

Tal hipótese, como se verá ao longo do relatório, foi confirmada, porque as formas de decisão acerca da proporcionalidade são mesmo variadas. E, além da hipótese, foi possível identificar algumas tendências de argumentação dentre aqueles casos em que se realiza mesmo o juízo de proporcionalidade.

Com base nessas informações, tentei realizar alguma sistematização das decisões, conforme fosse possível observar algum padrão quanto ao juízo de proporcionalidade. Analisei, por exemplo, se seria possível relacionar a realização ou não de juízo de proporcionalidade a algum aspecto comum das decisões, o que levou a certa sistematização por temas, embora limitada, já que os casos estudados eram bastante diversos entre si e compunham um universo relativamente pequeno de decisões.

B) Nos casos em que o STF analisa a proporcionalidade, essa proporcionalidade influi diretamente na decisão ou é apenas um argumento lateral?

A hipótese, informada pela leitura de alguns acórdãos, era de que, na maioria das vezes, a proporcionalidade aparece como argumento lateral,

subsidiário. Como se poderá ver mais à frente, essa ideia não foi confirmada, porque, na maioria dos casos, a proporcionalidade foi relevante para a decisão, embora apenas em poucos casos tenha sido o único argumento a fundamentar o voto.

C) Que fundamento os ministros dão para a exigência de proporcionalidade na atuação administrativa? Eles citam o artigo 2º da Lei 9.784?

Pelos casos já conhecidos, a hipótese era de que os ministros não enunciam nenhum fundamento jurídico para a exigência de atuação proporcional. Essa hipótese foi, em parte, confirmada, já que, na grande maioria dos casos, realmente não é citado o fundamento que permitiria o controle da proporcionalidade. Por outro lado, alguns casos trouxeram referências que podem ser consideradas o fundamento para tal controle judicial.

D) Qual a estrutura argumentativa das referências à proporcionalidade? São criados parâmetros, critérios? Se sim, os critérios são seguidos ao longo da decisão?

Com a leitura dos primeiros acórdãos, foi possível identificar alguns padrões de referência: (i) apenas se afirma a conformidade com o princípio; (ii) afirma-se a conformidade com o princípio pela existência do devido processo administrativo; (iii) afirma-se a conformidade pela aplicação da previsão legal (no caso de sanções).

A hipótese então era de que não há parâmetros; as decisões seriam, em geral, genéricas e referir-se-iam apenas subsidiariamente à proporcionalidade. Isso foi parcialmente confirmado, porque muitas decisões são, sim, genéricas, mas foi possível sistematizá-las de algum modo, como se verá adiante.

E) O STF limita sua possibilidade de revisão dos atos administrativos no tocante à proporcionalidade?

A hipótese para essa pergunta era de que o STF enuncia alguns limites para a sua atuação, procurando respeitar as decisões administrativas, mas que nem sempre esses limites são muito claros. Após a coleta dos dados, a hipótese confirmou-se de certa forma, como descrevo mais à frente, em capítulo próprio. O STF procura afirmar que há limites para sua cognição, mas há dificuldade em defini-los objetivamente e, por vezes, não há concordância entre os próprios ministros sobre qual decisão seria de sua competência ou não.

### **2.3. Universo de pesquisa**

O material utilizado para a pesquisa foram os julgados encontrados no site do STF, pelo mecanismo de busca de jurisprudência. A ideia foi trabalhar com aqueles casos em que se invoca a ideia de proporcionalidade ou de razoabilidade para aferir a validade dos atos administrativos. Isso incluiu os casos em que a proporcionalidade é suscitada pelo demandante e foi, ou não, analisada pelos ministros, além dos casos em que os próprios ministros trazem tal tipo de argumento.

Com esse intuito, iniciei as buscas pelos julgados com a utilização do mecanismo de “pesquisa livre” de jurisprudência do site<sup>14</sup>. Aqui, cabe ressaltar que o universo de pesquisa sofre restrições pelas próprias informações que são disponibilizadas no site, já que nem todos os acórdãos produzidos são disponibilizados, além da limitação temporal, pois as decisões antigas vão sendo digitalizadas e disponibilizadas aos poucos. Apesar dessas limitações, os acórdãos encontrados me parecem adequados para a análise proposta, fornecendo decisões variadas e concernentes a vários tipos de atos administrativos.

---

<sup>14</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>

Quanto ao tipo de decisão, cabe ressaltar que optei por analisar apenas os acórdãos, deixando de lado outros documentos trazidos pela pesquisa livre do site – questões de ordem, decisões monocráticas e da presidência e informativos do site do STF. A escolha pelos acórdãos combina dois fatores. Primeiro, é neles que se tem mais chance de haver discussões e divergências sobre os pontos, ressaltando questões interessantes, já que as outras decisões cabem em casos mais específicos e restritos<sup>15</sup>.

Segundo, também influenciou em tal restrição o curto tempo disponível para a realização da pesquisa, já que, em regra, os acórdãos podem ser mais produtivos para a pesquisa, mas isso não impede que uma nova pesquisa se dedique a verificar o que se tem feito nos outros tipos de decisão, de modo a se complementar a análise do universo de decisões proferidas pelo STF. A escolha pelos acórdãos, naturalmente, impõe um limite às conclusões da pesquisa, que não tem a pretensão de esgotar a jurisprudência do STF sobre o tema.

Uma primeira busca foi realizada com a seguinte palavra-chave: “(princípio\$ ou regra\$) adj2 (proporcionalidade ou razoabilidade) e administraçã\$”<sup>16</sup>. A denominação princípio ou regra foi inserida porque, naquele momento, eu imaginava ser relevante que houvesse tal referência,

---

<sup>15</sup> O Regimento interno do STF traz, em seu artigo 21, §§ 1º e 2º, as hipóteses de decisões monocráticas: “(...) §1º Poderá o(a) Relator(a) negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou a *Súmula* do Tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-B do Código de Processo Civil. § 2º Poderá ainda o Relator, em caso de manifesta divergência com a *Súmula*, prover, desde logo, o recurso extraordinário.

<sup>16</sup> A palavra-chave foi montada considerando as seguintes características da busca no site:

- (i) O operador **\$** substitui qualquer parte da palavra, assim é possível encontrar os casos em que haja referência no plural ou no singular (ex: regras ou regra) ou diferentes sufixos (ex: administração, administrativo).
- (ii) O operador **adj2** busca palavras adjacentes, com a distância indicada pelo número. No caso, **adj2** permite encontrar os casos em que haja expressões como princípio da proporcionalidade ou regra de proporcionalidade, independentemente da palavra que venha entre os termos-chave.
- (iii) O operador **ou** traz os casos que contenham um dos dois termos indicados ou os dois. E os parênteses permitem a combinação destes pares de termos com outros termos de busca. Assim, serão encontrados casos que contenham (i) uma referência a princípio ou à regra, (ii) referência à proporcionalidade ou razoabilidade e (iii) alguma relação com a Administração.

mas depois concluí que era desnecessário utilizar tais termos para o alcance do fim a que se propõe esta pesquisa.

Considerarei que seria mais produtivo se o universo de casos não se limitasse àqueles em que os ministros enunciam necessariamente a proporcionalidade como *regra* ou *princípio*. Isso porque não importa se eles afirmam existir uma regra, um princípio, um postulado, uma exigência ou se, simplesmente, dizem que é proporcional ou desproporcional. Se existe algum tipo de exame de proporcionalidade ou razoabilidade, trata-se da hipótese de revisão judicial que quis estudar e compreender melhor, independentemente da forma com que seja enunciada. Inclusive, com o estudo dos casos, foi possível perceber que, em geral, os próprios ministros não usam os termos com muito rigor, referindo-se a eles de diversas formas.

Por isso, realizei uma segunda busca com a palavra-chave: “ato\$ adj administrativo\$ e (proporcional\$ ou razoável\$)”. Nesta palavra-chave, usei *ato\$ administrativo\$* ao invés de *administra\$*, porque é mais adequada a filtrar o foco da pesquisa apenas nos atos administrativos e a trazer os casos que tratam das ideias de proporcionalidade/razoabilidade ou com as palavras proporcional ou razoável, sem a restrição de se referir a princípio ou regra.

Realizando tal pesquisa no dia 23/08/2013, foram encontrados 74 acórdãos. Com a leitura das ementas e, eventualmente, do inteiro teor (já que algumas ementas não ofereciam informações suficientes), separei os 26 casos realmente pertinentes à pesquisa<sup>17</sup>. Tais casos podem ser encontrados listados com seus respectivos temas na tabela do Anexo 1, ao fim da monografia.

Além desses casos, outros, embora contivessem as palavras de busca, não eram pertinentes, por diversos motivos, como porque tratavam de controle de legislação ou então da atividade judiciária ou mesmo porque

---

<sup>17</sup> Os casos separados como pertinentes são aqueles em que se questiona ou se analisa a proporcionalidade ou a razoabilidade de atos administrativos, tanto gerais e abstratos, quanto individuais e concretos.

a palavra-chave vinha apenas em algum livro da bibliografia indicada na indexação do site. Esses casos também se encontram listados ao fim da monografia, no Anexo 2, com seus respectivos motivos de exclusão do universo.

Embora a primeira palavra-chave de busca não fosse a mais adequada, porque exigia que se falasse em *princípio* ou *regra*, alguns casos trazidos por ela não constavam na segunda busca. Assim, foram também incluídos na análise para fornecer mais subsídios à pesquisa.

Com a primeira palavra-chave, pesquisada no dia 28 de junho de 2013, foram encontrados 173 acórdãos, dos quais apenas 26 casos se mostraram pertinentes, diante do recorte estabelecido para a pesquisa. Destes 26, 11 se repetiram na outra forma de busca. Portanto, foram acrescentados 15 acórdãos provenientes de tal busca. As tabelas referentes aos acórdãos incluídos e excluídos também se encontram ao fim da monografia, respectivamente nos Anexos 1 e 2.

Assim, o universo final da pesquisa foi composto por 41 acórdãos em que o STF tratava da proporcionalidade e razoabilidade de atos administrativos. Trata-se de um número reduzido, frente à expectativa da quantidade de vezes em que o STF enfrentaria tais questões. Isso pode se dever à exclusão das decisões monocráticas e à escolha das palavras-chave, que, embora bem genéricas, podem ter excluído casos em que o tema foi tratado, porém com outras palavras, o que os colocaria fora do alcance da pesquisa.

Ademais, é importante ressaltar que a pesquisa tratou de atos administrativos em sentido amplo, não se restringindo apenas àqueles individuais e concretos, embora estes até sejam a maioria, mas também incluindo atos gerais e abstratos<sup>18</sup>.

Além disso, a pesquisa também não adotou a concepção restrita de *Administração* em relação aos órgãos emissores de tais atos, considerando

---

<sup>18</sup> Como a portaria emitida pelo Secretário de Segurança Pública do Piauí, na ADI 3731 MC (STF: ADI 3731 MC/PI, r. Min. Cezar Peluso, j. 29/08/2007).



não apenas aqueles que exercem precipuamente atividades administrativas, mas também atos de outros órgãos que, embora tenham outras funções principais, também realizam atividades administrativas<sup>19</sup>.

A concepção mais ampla pareceu adequada porque abrange a revisão de todos aqueles atos que expressem uma atuação administrativa reservada a algum órgão e passível de controle jurisdicional quanto à sua proporcionalidade ou razoabilidade. Assim, é interessante para a pesquisa entender como o STF atua em todos esses casos.

#### **2.4. Modelo de análise**

Para a sistematização dos dados dos acórdãos, montei um modelo de análise com perguntas simples, para serem respondidas objetivamente e facilitarem a posterior verificação dos dados obtidos.

Nesse modelo, foram incluídos a identificação do acórdão e das partes, a classificação temática, um breve relato do caso e as questões relativas à proporcionalidade. Para a formulação dessas questões, pensei nas perguntas subsidiárias que norteiam o trabalho e também nas próprias informações que os acórdãos ofereciam, de acordo com os tipos de argumentação notados.

Assim, foram elaboradas fichas referentes a todos os acórdãos, de acordo com o modelo abaixo. Na primeira coluna estão os tópicos de análise e, na segunda, a forma das respostas a ser inseridas.

<b>1. Identificação do acórdão</b>	Número do acórdão na pesquisa (1 a 41)
1.1. Dados gerais	Número do acórdão, relatoria, órgão julgador e data de julgamento

---

<sup>19</sup> É o caso, por exemplo, dos atos referentes a concurso público do Tribunal de Justiça do Piauí, questionado em sede do RE 192568/PI (STF: RE 192568/PI, r. Min. Marco Aurélio, j. 23/04/1996).

1.2. Partes	Nomes das partes (importante para saber em quais polos se encontram Administração e particulares)
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão, sanção, concurso público etc.
2.2. Resumo	Breve relato do caso e da decisão.
2.3. Julgamento	Não conhecido, procedente/concedido/provido, improcedente/não concedido/desprovido.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Votos vencedores ou vencidos/relator/questionamento do requerente/acórdão recorrido etc.
<b>4. É analisada?</b>	Sim/não (segundo a perspectiva dos ministros)
<b>5. Se não, por quê?</b>	Ausência de pré-questionamento/necessidade de rever provas etc.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central (é o que determina a decisão ou é relevante junto com algum outro argumento) lateral (subsidiário, pouco tratado, apenas como reforço).
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita o fundamento/ lei/ doutrina etc.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Apenas afirma a conformidade/conformidade porque houve processo administrativo etc.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim/não. Em instâncias inferiores/ no STF.
<b>8. Observações</b>	Citações interessantes, observações pessoais.

Neste momento, cabem breves considerações sobre alguns tópicos do modelo, para melhor compreensão dos dados que aparecem nos fichamentos completos, ao fim da monografia (Anexo 3).

O tópico 2.1 traz o tema geral do acórdão, que foi classificado conforme as matérias de que tratavam os casos, como demissão, concurso público ou concessão de aposentadoria.

A questão 3 traz a indicação de onde aparecem as referências à proporcionalidade ou razoabilidade, podendo ser em votos de ministros

específicos (o relator ou outro ministro que discorde ou acrescente algum fundamento) e, quando a votação não é unânime, ressaltando-se se o voto ficou entre os vencidos ou vencedores.

Além disso, indiquei se a proporcionalidade aparece no questionamento do demandante e também se é vista no acórdão recorrido, porém apenas com as informações do acórdão analisado. Isto significa que os termos de proporcionalidade podem ter sido questionados ou decididos por outro órgão, mas sem que isso tenha ficado consignado no acórdão do STF, portanto não aparecerá no fichamento.

A pergunta 4 esclarece se o STF analisou a proporcionalidade ou não. Entre os acórdãos pesquisados, há casos em que se questiona se o ato é proporcional, porém o tribunal afirma que não fará tal análise, enquanto que, em outros casos, ele analisa.

Ressalte-se que a resposta deste tópico é dada exclusivamente com base no que os ministros expõem. Então, se o voto afirma que não analisará a proporcionalidade ou simplesmente não menciona tal ponto questionado, a resposta à pergunta 4 é não; e se ele faz qualquer tipo de afirmação sobre o ato ser proporcional ou desproporcional, a resposta é sim. A pergunta 5 elenca os motivos pelos quais o STF não analisa a razoabilidade, embora ela apareça no caso.

Já o tópico 6 trata dos casos em que ela é analisada, por meio de três outras perguntas. No ponto 6.1, registrei se o argumento era *central* ao voto, ou seja, se ele determinava diretamente a decisão, ou mesmo se era complementar, posto que trabalhado junto a algum outro fundamento; ou então se era *lateral*, pouco trabalhado, não sendo relevante para a decisão, porque já havia outros argumentos que a determinavam.

No tópico 6.2 registrei os fundamentos jurídicos dados pelos ministros quanto à exigência de proporcionalidade ou de razoabilidade, a fim de sistematizar a que se recorre para afirmar a possibilidade do controle dos atos administrativos sob tais aspectos.

No tópico 6.7 procurei descrever o modo como os ministros se referiram às exigências estudadas, buscando compreender sua razão de decidir, quais os elementos considerados e qual a forma de exposição de tal raciocínio.

Ao fim, anotei no tópico 7 se o ato administrativo havia sido reformado. Aqui incluí também a reforma por outros órgãos jurisdicionais, apesar de o foco da pesquisa ser o STF, apenas para registrar se, ao fim, o ato administrativo subsistiu ou foi reformado. E, no último campo do fichamento, anotei observações gerais, como trechos dos votos e indicações de análise e comparações.

### III. Panorama geral

O universo de pesquisa foi composto por 41 acórdãos, referentes ao controle de diversos atos administrativos e também diversos tipos de ação por meio das quais as questões chegam ao STF.

Com relação aos temas encontrados, há casos que tratam de **exoneração** e **demissão** de servidores públicos, discutindo se tais punições haviam sido proporcionais. Também em relação aos servidores, há casos de controle de **critérios para promoção na carreira, criação de cargos em comissão, concessão e cassação de aposentadorias**, além de um caso referente à **fixação de pensão** e alguns casos diversos referentes a **concursos públicos**.

Em matéria tributária, há casos referentes à razoabilidade de **multas**, de **sanção tributária** (não renovação de registro da empresa<sup>20</sup>) e de uma **negativa de concessão de benefício tributário**.

Ainda, há casos de atos variados, como um referente à **proteção e defesa do consumidor**, outro de **demarcação de terra indígena** e um terceiro de **exercício do poder de polícia**. Ademais, há cinco casos de **anulação de aposentadoria ou pensão pelo TCU**<sup>21</sup>.

Como já referido anteriormente, no Anexo 1 encontram-se listados todos os casos com sua completa identificação e referência ao tema, conforme a classificação acima.

Expostos os temas dos atos administrativos controlados pelo STF e presentes na pesquisa, cabe ressaltar quais tipos de ações foram analisadas.

---

<sup>20</sup> Nesse caso (STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007), registre-se que o Min. Eros Grau discorda dos outros ministros, afirmando que a não renovação do registro não seria uma *sanção*, mas mera decorrência da falta de uma exigência para o funcionamento da empresa.

<sup>21</sup> Tais casos do Tribunal de Contas da União (TCU) referem-se a atos em que ele exerce o controle externo a órgãos administrativos que concedem pensões e aposentadorias. Trata-se de uma série de casos, que foram considerados na pesquisa, já que os próprios ministros afirmam que tais atos possuem natureza administrativa e, ao longo do tempo, vão construindo um entendimento sobre o prazo **razoável** para que tal ato seja realizado, de modo a chegar, no MS 24448/DF, na interessante conclusão sobre "uma espécie de tempo médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade" (STF: MS 24448/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 27/09/2007, p.160).

Com relação às ações de competência originária do STF, foram estudados: nove mandados de segurança, seis recursos extraordinários e uma petição<sup>22</sup>.

Já com relação aos recursos, há diversos agravos regimentais, cujas decisões são, em geral, simples, apenas confirmando a anterior<sup>23</sup>, bem como oito recursos em mandado de segurança.

Por fim, com relação às cautelares, foram estudadas duas medidas cautelares em ação direta de inconstitucionalidade e uma em ação cautelar.

Portanto, somam-se os quarenta e um casos estudados. A partir do próximo capítulo, começo a expor as conclusões da pesquisa, organizadas em tópicos destinados a responder às principais questões levantadas. Primeiro há a exposição das situações em que os ministros não analisaram a proporcionalidade e daquelas em que analisaram. Logo após, descrevo a importância dos argumentos de proporcionalidade e razoabilidade dentro de cada decisão.

No tópico seguinte, procurei relacionar os fundamentos jurídicos encontrados nos votos para a análise de razoabilidade. Depois, expus a estrutura argumentativa dessas referências, procurando entender a razão de decidir presente nos variados casos. Ao fim de tais relatos, expus como o STF conformou sua atividade nos casos, em relação aos limites de sua cognição frente às competências administrativas. Depois de colhidas tais informações, busquei, no último capítulo, trazer conclusões gerais acerca do controle realizado pelo STF sobre a proporcionalidade e a razoabilidade dos atos administrativos.

---

<sup>22</sup> A petição refere-se à classificação dada pelo STF para a ação popular de impugnação da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, segundo o artigo 56 do Regimento Interno do STF: "Art. 56. O Presidente resolverá, mediante instrução normativa, as dúvidas que se suscitarem na classificação dos feitos, observando-se as seguintes normas: (...) IX – os expedientes que não tenham classificação específica nem que sejam acessórios ou incidentes serão incluídos na classe Petição, se contiverem requerimento, ou na classe Comunicação, em qualquer outro caso;"

<sup>23</sup> Foram estudados: quatro agravos regimentais no recurso extraordinário com agravo, cinco agravos regimentais no recurso extraordinário, dois agravos regimentais no agravo de instrumento, um agravo regimental no recurso ordinário em mandado de segurança, além de um embargo de declaração no recurso extraordinário com agravo e um embargo de declaração no recurso extraordinário (ambos recebidos como agravos regimentais).

#### **IV. Em que situações os ministros analisam a proporcionalidade e a razoabilidade?**

Como visto, a pesquisa dedicou-se ao estudo de quarenta e um casos. Deste total, houve análise da proporcionalidade ou razoabilidade em 25 casos, sendo que nos outros 16 a questão era levantada, porém não analisada.

Neste tópico, exponho primeiro os casos em que não houve análise e os respectivos motivos para tanto. Posteriormente, relato em quais casos se analisou a proporcionalidade dos atos administrativos discutidos, a fim de que se tenha um panorama de como os ministros articulam esses dois aspectos no controle dos atos.

##### **1. Casos em que não houve análise**

###### **1.1. Necessidade de revisão do conjunto fático-probatório**

Na maioria dos casos em que não se analisa a proporcionalidade do ato administrativo discutido, isso ocorre porque os ministros afirmam que tal análise exigiria a verificação do conjunto fático-probatório e isso não seria permitido pela via escolhida. Ou seja, trata-se daquelas ações destinadas apenas a discussões de direito e não de fato, portanto os ministros afirmam que não podem rever os atos no tocante à sua proporcionalidade.

Isso ocorre em nove casos, sendo seis deles referentes à proporcionalidade das sanções administrativas de exoneração e demissão<sup>24</sup>, um referente à razoabilidade da exclusão de um concorrente em concurso público<sup>25</sup> e dois relacionados à valoração de multa em autuação fiscal<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> São eles: STF: ARE 727542 AgR/RJ, r. Min. Cármen Lúcia, j. 21/05/2013; ARE 717894 AgR/SC, r. Min. Dias Toffoli, j. 23/04/2013; STF: RE 609184 AgR/RS, r. Min. Dias Toffoli, j. 05/03/2013; STF: AI 781925 AgR/SP, r. Min. Rosa Weber, j. 20/11/2012; STF: ARE 707292 AgR/DF, r. Min. Cármen Lúcia, j. 02/10/2012; ARE 727225 ED/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 05/03/2013.

<sup>25</sup> Trata-se do caso STF: ARE 699911 AgR/RJ, r. Min. Cármen Lúcia, j. 11/09/2012.

<sup>26</sup> Eles são: STF: RE 630380 ED/MG, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 28/08/2012 e o RE 595553 AgR-segundo/RS, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 08/05/2012.

O que se poderia concluir desses casos é que o STF respeita a decisão judicial inferior, posto que ela analisa as provas do caso. Importante notar que as decisões inferiores recorridas decidiam tanto pela reforma<sup>27</sup> quanto pela manutenção do ato administrativo<sup>28</sup>.

Nos casos em que havia reforma, a Administração recorria alegando “falta de proporcionalidade” da própria decisão judicial, porque violaria a separação de poderes. A tal questionamento se respondeu que o Judiciário pode, sim, rever atos administrativos, inclusive quanto à sua proporcionalidade e razoabilidade, como se verá mais adiante.

Dois outros casos tiveram resolução semelhante<sup>29</sup>, embora a proporcionalidade sequer aparecesse como questão e viesse apenas na afirmação de que o Judiciário pode, sim, rever atos administrativos sob tal aspecto. Neste sentido, os ministros frequentemente citaram o voto do Min. Eros Grau no RMS 24699<sup>30</sup>, que será analisado mais à frente. Assim, as decisões ressaltam que a decisão recorrida analisara as provas para concluir sobre a sua desproporcionalidade e que isso é permitido ao Judiciário.

Nos casos em que o ato não era reformado, o servidor alegava a falta de proporcionalidade de sua sanção ou o administrado contestava a razoabilidade de sua multa. Nestes, o argumento do STF era semelhante, pois a decisão judicial inferior avaliara as provas e decidira fundamentadamente, não sendo possível para o STF modificá-la sem rever os fatos.

---

<sup>27</sup> Houve reforma em instância inferior dos atos discutidos nos seguintes casos: STF: ARE 717894 AgR/SC, r. Min. Dias Toffoli, j. 23/04/2013; STF: RE 609184 AgR/RS, r. Min. Dias Toffoli, j. 05/03/2013; STF: AI 781925 AgR/SP, r. Min. Rosa Weber, j. 20/11/2012; ARE 707292 AgR/DF, r. Min. Cármen Lúcia, j. 02/10/2012; ARE 699911 AgR/RJ, r. Min. Cármen Lúcia, j. 11/09/2012.

<sup>28</sup> Não houve reforma em instância inferior dos atos discutidos nos casos: STF: ARE 727542 AgR/RJ, r. Min. Cármen Lúcia, j. 21/05/2013; ARE 727225 ED/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 05/03/2013.

; STF: RE 630380 ED/MG, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 28/08/2012.

<sup>29</sup> São eles: STF: RE 634900 AgR/PI, r. Min. Dias Toffoli, j. 02/04/2013; STF: AI 800892 AgR/BA, r. Min. Dias Toffoli, j. 12/03/2013.

<sup>30</sup> STF: RMS 24699/DF, r. Min Eros Grau, j. 30/11/2004.



Ressalte-se que, no caso da multa do RE 630380 ED<sup>31</sup>, não podemos concluir que o STF considera sempre necessário rever as provas para a análise da proporcionalidade, porque a justificativa do voto do relator Min. Joaquim Barbosa afirma que não foram levados argumentos que demonstrassem “de plano” a desproporcionalidade. Assim, em algum caso, talvez seja possível apontar argumentos que demonstrem já de pronto a desproporcionalidade.

O outro caso referente à multa tributária, o RE 595553 AgR<sup>32</sup>, traz questão diferente, porque a multa já havia sido alterada pelo Judiciário e o STF apenas mantém tal decisão. Aqui, ele não analisa a proporcionalidade porque a decisão inferior considerara os fatos para dizer que a multa de 100% não fora motivada pela Administração, assim, seria desproporcional. E o relator Min. Joaquim Barbosa afirma que se pode rever a proporcionalidade e razoabilidade de multas, para garantir que não tenham efeito confiscatório e que ele respeitaria a valoração feita pela decisão judicial inferior, porque não podia rever os fatos.

## **1.2. Decisão baseada em outros fundamentos**

Além da não análise por necessidade de se rever as provas, há um caso em que a proporcionalidade é questionada, mas não é analisada, porque o caso é decidido com base em outros questionamentos<sup>33</sup>. Neste caso, uma portaria do Secretário de Segurança Pública do Piauí definia horário de funcionamento de estabelecimentos, com o objetivo de diminuir a violência.

Nessa ação, a requerente levantou vários argumentos, relacionados à competência para realização de tal ato, ofensa à livre iniciativa, legalidade e, por fim, ofensa ao devido processo legal e razoabilidade. Nota-se que a razoabilidade aparece apenas como último argumento, talvez com a função de “reforço” de toda a argumentação precedente. A decisão pode até

---

<sup>31</sup> STF: RE 630380 ED/MG, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 28/08/2012.

<sup>32</sup> STF: RE 595553 AgR-segundo/RS, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 08/05/2012.

<sup>33</sup> É o caso da ADI 3731 MC/PI, r. Min. Cezar Peluso, j. 29/08/2007.

confirmar esta ideia da razoabilidade como argumento de reforço, já que ela se pauta em outros fundamentos, nem utilizando a razoabilidade.

É claro que o magistrado não precisa abordar todos os fundamentos dos demandantes, se apenas alguns já forem suficientes para motivar a decisão. Porém, é interessante notar como a razoabilidade pode se tornar um argumento dispensável, no confronto com outros mais específicos, que seriam talvez considerados mais fortes, pelo seu próprio conteúdo mais explícito para a condução da decisão.

Por exemplo, no caso em questão se afirma que o ato da autoridade administrativa municipal teria usurpado competências de outros entes federativos. E decidir com base nisso parece muito mais objetivo e simples do que discorrer sobre a razoabilidade de tal ato. O que nos faz lembrar até das afirmações doutrinárias de que, na existência de regras (dispositivos com conteúdo mais definido), se afasta a incidência dos princípios (dispositivos com conteúdo mais genérico).

Por último, impossível não destacar que houve um voto divergente nesse caso. O voto do Ministro Ayres Britto, que consta da página 53 do acórdão, traz apenas a seguinte afirmação: "*Senhora Presidente, entendo que não é inconstitucional. Julgo improcedente.*". Trata-se de uma situação interessante, porque, mesmo com tantos argumentos levantados pela requerente, o Ministro discorda do relator sem fundamentação alguma, sendo difícil compreender o que formou sua convicção no caso.

### **1.3. Proporcionalidade não era fundamento do pedido**

O RE 244158<sup>34</sup> é um caso interessante, pois o STF reforma uma decisão do TJ/SP que anulava, com base na proporcionalidade, uma exoneração de servidor de corporação militar. Afirma-se que a decisão recorrida teria ultrapassado suas competências, atingindo o mérito do ato administrativo.

---

<sup>34</sup> STF: RE 244158/SP, r. Min. Menezes Direito, j. 02/09/2008.

O Min. Menezes Direito, relator do caso, dá provimento, porque a decisão recorrida reconheceu não haver vício no processo administrativo que apurou as faltas cometidas. Por isso, e considerando que a sanção aplicada era prevista em lei, não haveria possibilidade de revogá-la. O TJ dissera que a exoneração era desproporcional, já que a participação do servidor na infração teria sido indireta e não teria havido obtenção de vantagem econômica. Porém, o relator afirma que não se pode discutir “o tema da proporcionalidade” porque não se tratava de fundamento do pedido inicial.

Sobre esse fundamento, o relator afirma que, no RMS 25.627/DF, já se teria afastado a possibilidade de análise da proporcionalidade sem a provocação do autor. Mas, nesse caso, que também foi estudado na pesquisa, se tratava apenas de uma opinião expressada pelo Min. Marco Aurélio, sobre a qual houve discordâncias e não se chegou a uma conclusão clara, sendo o caso decidido por outros pontos. Ou seja, nota-se aqui um problema na citação de precedentes, pois se cita uma afirmação em debate como se fosse uma razão de decidir em um caso anterior da Corte, a fim de conferir maior legitimidade à decisão que ora se pretendia dar.

À primeira vista, tal caso parece destoar dos acima referidos, aqueles em que o STF respeitava a decisão judicial anterior. Porém, a decisão até guarda coerência com outras decisões relativas a sanções e que serão comentadas mais à frente, em que o STF preza pela aplicação da sanção prevista em lei e respeita o juízo do administrador.

Apenas cabe ressaltar um detalhe interessante do voto do Min. Menezes Direito, porque, como visto, ele afirma a impossibilidade de verificar a proporcionalidade da sanção discutida. Entretanto, ele afirma que, **se** fosse possível examiná-la, deveria ser considerado o “quadro de generalizada agressão aos padrões de moralidade no serviço público, o que impõe exigência de comportamento absolutamente liso quanto à conduta dos servidores públicos, particularmente dos serviços policiais”. Ou seja, o Ministro parece demonstrar certa concordância com o mérito do ato

administrativo, embora use apenas questões formais para retomar sua validade.

#### **1.4. Ausência de pré-questionamento**

No recurso extraordinário 252352/SP<sup>35</sup>, o princípio da razoabilidade é invocado, relacionado ao princípio da moralidade, em relação à falta de paralelismo na fixação da pensão de ex-governador. Segundo o recorrente, não se poderia fixar pensão de ex-chefe do Executivo no valor de vencimentos de chefe de outro Poder, no caso, do Judiciário.

A razoabilidade não foi analisada pelo relator porque ele afirma não ter havido seu pré-questionamento, aplicando assim as súmulas 282 e 356<sup>36</sup>. O RE acaba não sendo conhecido, porque, embora o relator desse provimento à alegação de ofensa ao direito ao contraditório, os outros ministros consideraram que nenhum ponto havia sido pré-questionado.

#### **1.5. Aparece apenas na ementa**

No Recurso Extraordinário 192568/PI<sup>37</sup>, a razoabilidade aparece na ementa da seguinte forma:

"CONCURSO PÚBLICO - EDITAL - PARÂMETROS - OBSERVAÇÃO. As cláusulas constantes do edital de concurso obrigam candidatos e Administração Pública. Na feliz dicção de Hely Lopes Meirelles, o edital é lei interna da concorrência. **CONCURSO PÚBLICO - VAGAS - NOMEAÇÃO. O princípio da razoabilidade é conducente a presumir-se, como objeto do concurso, o preenchimento das vagas existentes.** Exsurge configurador de desvio de poder, ato da

---

<sup>35</sup> STF: RE 252352/SP, r. Min. Sepúlveda Pertence, j. 17/08/1999.

<sup>36</sup> STF Súmula nº 282 - 13/12/1963 - **Admissibilidade - Recurso Extraordinário - Questão Federal Suscitada.** É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

STF Súmula nº 356 - 13/12/1963 - **Ponto Omisso da Decisão - Embargos Declaratórios - Objeto de Recurso Extraordinário - Requisito do Prequestionamento.** O ponto omissivo da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.

<sup>37</sup> STF: RE 192568/PI, r. Min. Marco Aurélio, j. 23/04/1996.

Administração Pública que implique nomeação parcial de candidatos, indeferimento da prorrogação do prazo do concurso sem justificativa socialmente aceitável e publicação de novo edital com idêntica finalidade. "Como o inciso IV (do artigo 37 da Constituição Federal) tem o objetivo manifesto de resguardar precedências na seqüência dos concursos, segue-se que a Administração não poderá, sem burlar o dispositivo e sem incorrer em desvio de poder, deixar escoar deliberadamente o período de validade de concurso anterior para nomear os aprovados em certames subseqüentes. Fora isto possível e o inciso IV tornar-se-ia letra morta, constituindo-se na mais rúptil das garantias" (Celso Antonio Bandeira de Mello, "Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta", página 56)."  
**(grifos meus)**

Lida apenas a ementa, poderia se imaginar que o acórdão tratasse expressamente da ideia do princípio da razoabilidade como o indicador do preenchimento de todas as vagas anunciadas no concurso. Porém, não se trata de um ponto expresso no texto do acórdão.

O caso até possui vários votos com seus fundamentos próprios, mas todos desenvolvem sua argumentação com o ponto das vagas do edital implícito. Ou seja, os ministros concordam, sim, que o objeto do concurso são todas as vagas anunciadas e que a Administração não poderia, sem justificativa, deixar de chamar os aprovados a preenchê-las. O Min. relator até diz que não preencher todas as vagas não seria um campo de discricionariedade administrativa e sim uma arbitrariedade.

Entretanto, os ministros não tratam o tema nos termos dispostos na ementa, nem mesmo o relator, que é quem, geralmente, redige a ementa. Assim, a ementa indica uma análise da razoabilidade do ato que, de fato, foi reformado, mas não com a argumentação em torno da razoabilidade.

O relator fundamenta tal ponto referindo-se ao fato de que, após o resultado do concurso, não seria legítimo escolher quantos candidatos convocar, porque já se conhece a lista dos aprovados, o que feriria o princípio da impessoalidade. Além de afirmar que os concursos frequentemente são prorrogados sem sequer haver vagas disponíveis, por

economia de recursos e para evitar reiterado desgaste aos candidatos que já se habilitaram. Assim, parece que fica implícito na argumentação que a Administração deve sempre convocar o número de candidatos equivalente às vagas anunciadas.

Não é possível concluir categoricamente a razão de constar na ementa o “princípio da razoabilidade” a explicar determinada conclusão, enquanto esta mesma conclusão, no acórdão, é fundamentada por outros argumentos e tal princípio sequer é citado. Pelo estudo dos acórdãos e de suas ementas, percebe-se que algumas ementas possuem falhas em sua elaboração, nem sempre expressando de forma adequada o que foi decidido.

Neste caso, naturalmente pode se tratar de um erro ou confusão na redação, mas também pode indicar a própria visão que se tem sobre o chamado princípio da razoabilidade. Afinal, trata-se de uma expressão de conteúdo muito genérico, indefinido. Assim, ela pode ter sido escolhida como se fosse capaz de resumir os vários outros fundamentos contidos da decisão. Ou então, como uma expressão capaz de indicar facilmente a veracidade ou confiabilidade de uma afirmação – de que o objeto do concurso é o preenchimento das vagas existentes –, embora na decisão se busque comprovar isso com outros argumentos.

### **1.6. A ação não era cabível contra os atos administrativos**

O caso da ADI 2151 MC é peculiar<sup>38</sup>. Tratava-se de uma medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade contra uma lei, uma resolução nela baseada e dois editais de concurso, que também seguiam as disposições legais. O relator não conhece da ação contra os atos administrativos, a resolução e os editais, porque seu defeito seria de legalidade e não de constitucionalidade, já que retiravam sua validade da própria lei.

---

<sup>38</sup> STF: ADI 2151 MC/MG, r. Min. Marco Aurélio, j. 10/05/2000.

Porém, deve ter havido algum debate que não consta do acórdão, porque os votos seguintes trazem no cabeçalho a indicação de que se referiam ao “§2º do artigo 8º da Lei nº 12.919”. E o Ministro Nelson Jobim afirma em seu voto que divergia do Min. relator e concedia a liminar, “na linha sugerida pelo Min. Sepúlveda Pertence, em relação à Resolução”. Porém, o voto do próprio Min. Sepúlveda Pertence não trata da Resolução. Pelo extrato de ata, percebe-se que a decisão se restringe ao dispositivo da Lei, porém não é possível saber o que foi decidido em relação aos atos administrativos, já que as informações não constam do acórdão.

## **2. Casos em que houve análise**

Após expor em que casos e por quais motivos o STF não analisou a proporcionalidade ou a razoabilidade, encontram-se neste tópico os casos em que tal análise foi realizada. Cada parte do texto traz um breve relato do caso e da forma como a proporcionalidade ou a razoabilidade foram utilizadas na decisão.

Por se tratar de casos variados e para facilitar a exposição, eles foram organizados por temas, trazidos primeiro aqueles relacionados a servidores, depois aqueles referentes a questões tributárias, seguidos de dois casos peculiares, de defesa do consumidor e de demarcação de terra indígena e, por último, os casos envolvendo o TCU.

### **2.1. Demissão**

Há seis casos relativos a sanções de demissão que foram analisados pelo STF em relação à sua proporcionalidade<sup>39</sup>. Em todos eles, os ministros relacionam a proporcionalidade com a legalidade, afirmando a regularidade das sanções quando previstas em lei. Em geral, trata-se das disposições

---

<sup>39</sup> São eles: STF: RMS 30455/DF, r. Min. Luiz Fux, j. 15/05/2012; STF: RMS 25627/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 15/05/2007; STF: RMS 24901/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 26/10/2004; MS 23512/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 21/11/2002; RMS 24699/DF, r. Min. Eros Grau, j. 30/11/2004; RMS 31044 AgR/ DF, r. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2012.

sobre sanções previstas na Lei 8.112/1990 (Estatuto dos servidores públicos civis da União).

Aqui, nota-se uma deferência do STF às decisões administrativas, pois, por mais que se argumente com os bons antecedentes do servidor, com o pequeno dano causado ao erário ou com a indicação de pena menos grave pela comissão administrativa processante (que não foi acolhida pela autoridade responsável pela aplicação da sanção), as decisões respeitam a penalidade imposta pelo administrador.

É importante destacar que o STF preza pela higidez do processo administrativo que levou à demissão e considera essencial que se respeite a ampla defesa e o contraditório. Assim, quando o processo administrativo não é questionado no Judiciário, o STF ressalva que isso é possível por meio das ações adequadas.

É o que se fez, por exemplo, no RMS 24901<sup>40</sup> e no RMS 30455<sup>41</sup>, cuja decisão afirmou a proporcionalidade da pena por ser aquela prevista em lei para os fatos apurados, mas ressaltou a possibilidade de se discutir o processo administrativo na ação adequada, em que se possam produzir provas.

Apenas em um dos seis casos o STF modificou a sanção aplicada, mas ainda respeitando a lógica de equivalência entre o exame de proporcionalidade e o de legalidade, isto é, afirmando que, por cumprir prescrições legais, o ato é proporcional. Ocorre que, no RMS 25699, decidiu-se que não havia sido respeitada a ampla defesa e que o administrador não poderia aplicar sanções previstas na Lei 8.429/1992<sup>42</sup>, pois essas seriam aplicáveis apenas pelo Judiciário. Além disso, o Min. relator Eros Grau afirmou que a motivação da demissão não correspondia às provas colhidas no processo, porque elas demonstravam não ter havido

---

<sup>40</sup> STF: RMS 24901/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 26/10/2004.

<sup>41</sup> STF: RMS 30455/DF, r. Min. Luiz Fux, j. 15/05/2012.

<sup>42</sup> A Lei 8.429/1992 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.



dano ao erário, sendo incabível a pena de demissão, pelas próprias hipóteses da Lei 8.112/1990<sup>43</sup>, também indicada no ato de demissão.

Outro caso que vale ser destacado é o MS 23512<sup>44</sup>, em que o STF entendeu cabíveis as ponderações previstas nos artigos 128 e 130 da Lei 8.112/1990<sup>45</sup>. Assim, ressaltou-se que o processo administrativo considerara tais características ao aplicar a sanção, portanto, ela era proporcional.

Uma última observação interessante no tocante a esses casos é relacionada à técnica decisória. Percebe-se que o Agravo regimental no RMS 31044<sup>46</sup> é muito semelhante àqueles casos anteriormente referidos em que não se analisa a proporcionalidade porque seria necessário rever as provas.

Porém, enquanto naqueles se dizia que era impossível verificar a proporcionalidade da sanção, aqui se diz que não há que se falar em violação à proporcionalidade. Ou seja, afirma-se que a proporcionalidade equivale à aplicação da previsão legal após o processo administrativo e ressalvando que se pode questioná-lo em sede de outra ação em que se revejam as provas.

É claro que, comparando este com os outros casos, são situações com suas peculiaridades, porém é interessante notar como não há um padrão ou uma concepção bem definida sobre a proporcionalidade equivaler, de fato, à legalidade, ou equivaler a outra análise que exija verificação de fatos. Ou talvez isso dependa dos próprios termos em que os

---

<sup>43</sup> A Lei 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

<sup>44</sup> STF: MS 23512/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 21/11/2002.

<sup>45</sup> Lei 8.112/1990: "Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais."

"Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido à inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço."

<sup>46</sup> STF: RMS 31044 AgR/ DF, r. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2012.

demandantes questionem a proporcionalidade, porém é apenas uma hipótese, já que as petições não foram estudadas.

## **2.2. Concursos públicos**

Em relação a concursos públicos, foram estudados seis casos. Alguns deles envolviam a razoabilidade para consideração do edital, mitigando a ideia do edital como “lei do concurso”; outro caso trazia a razoabilidade em relação à prorrogação do prazo do concurso e outro em relação à manutenção de servidora contratada sem concurso.

Nesses casos, as ideias que, geralmente, preenchem as considerações sobre a proporcionalidade são as de proteção das expectativas dos candidatos e de economia de recursos públicos.

Os mandados de segurança 28594<sup>47</sup> e 28603<sup>48</sup> foram julgados conjuntamente e traziam o questionamento a um ato do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que reformara ato do Tribunal de Justiça de Minas Gerais relativo a concurso público para juiz. Nesse caso, por um erro da instituição organizadora do concurso, que não considerara as questões anuladas, a nota de corte divulgada era menor do que aquela adequada para selecionar o número de candidatos previstos no edital. Assim, um número superior foi aprovado.

O Tribunal de Justiça, no exercício da função administrativa, deliberou pela manutenção dos candidatos no certame, que continuou a ser realizado normalmente. Entretanto, o CNJ, em sua função de controle, anulou tal ato do TJ/MG, afirmando que feria o edital. Assim, alguns candidatos aprovados recorreram ao STF e recorreu também o próprio TJ/MG, para preservar o seu ato.

---

<sup>47</sup> STF: MS 28594/DF, r. Min. Cármen Lúcia, r. para acórdão Min. Marco Aurélio, j. 06/10/2011.

<sup>48</sup> STF: MS 28603/DF, r. Min. Cármen Lúcia, r. para acórdão Min. Marco Aurélio, j. 06/10/2011.

Na decisão, a relatora Min. Cármen Lúcia vota pela anulação do ato do CNJ, pois ele não teria garantido o direito ao contraditório dos envolvidos. Porém, considerando se tratar apenas de questão de direito, já resolve o mérito, afirmando que o CNJ tinha razão e que os candidatos que não estavam no número previsto não deveriam ter sido aprovados, invocando a ideia do edital como a “lei do concurso”.

No entanto, o voto da relatora resta vencido, porque os outros ministros entendem aplicável o dispositivo do Código de Processo Civil segundo o qual não se declara a nulidade de um ato se, no mérito, se puder decidir a favor da parte a quem aproveitaria a nulidade. Assim, não se anula o ato do CNJ, e, no mérito, já se decide que ele estava equivocado.

O Min. Luiz Fux é quem acrescenta o fundamento da razoabilidade, apenas afirmando que aceitar os candidatos equivocadamente convocados para a segunda fase era a “única decisão cabível”, norteadas pelo princípio da razoabilidade. Isso porque se protegeriam suas legítimas expectativas. Também no sentido de proteção à boa-fé dos candidatos, vota o Min. Lewandowski, afirmando a consonância do ato com o princípio constitucional implícito da razoabilidade.

Outro caso relativo aos termos do edital é o RE 221966<sup>49</sup>, em que a recorrente questiona um concurso, em que não fora aprovada para a segunda fase. O problema seria os títulos a que o edital conferia pontuação, porque o concurso seria “de provas e títulos”, devendo os últimos ter caráter subsidiário para determinar a aprovação. Além disso, faltaria isonomia, porque era valorizado apenas o tempo de advocacia junto a entes públicos e não a entes privados.

Nesse caso, o relator Min. Marco Aurélio disse que, interpretando à luz do princípio da razoabilidade, no concurso de provas e títulos, estes não poderiam ter caráter eliminatório. Nesse ponto ele restou vencido, porque os outros ministros consideraram se tratar de uma decisão de acordo com a conveniência da Administração.

---

<sup>49</sup> STF: RE 221966/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 25/05/1999.

Quanto à consideração do tempo trabalhado junto a entes públicos, o relator afirmou que o critério de discriminação não seria proporcional e razoável. Isso porque discriminar pelo tomador do serviço (ente público ou privado) não se coadunava com “os objetivos da Carta da República” e com a própria experiência buscada ao concederem-se pontos à advocacia, porque para isso não importa onde se presta o serviço. Os demais ministros concordaram com tal argumentação, com exceção de Néri da Silveira, que também acreditou se tratar de matéria de livre disposição pela Administração.

Portanto, pode-se ver que há algumas discordâncias entre os ministros sobre o que estaria de fato dentro das possibilidades de decisão conforme a conveniência administrativa e o que, por outro lado, seriam decisões inconstitucionais, violadoras da isonomia. Com relação à primeira opinião, encontra-se o argumento de competência própria da Administração para escolher que tipo de profissionais busca. Do outro lado, têm-se os argumentos no sentido de que a Administração não poderia instituir critérios não razoáveis e não proporcionais, considerando neste exame os próprios objetivos do ato administrativo e, genericamente, “os objetivos da Carta da República”.

O terceiro caso relativo aos concursos públicos é o RE 390939<sup>50</sup>, em que o Estado do Maranhão questiona uma decisão do TJ/MA que provia mandado de segurança impetrado por candidata de concurso. A candidata impetrou o mandado porque, dez dias antes da prova, fora alterada a descrição de um dos exercícios físicos exigidos. O TJ/MA considerou que a publicação de alteração no edital apenas em Diário Oficial e não também em jornais de grande circulação feria “princípios constitucionais elementares, como publicidade e razoabilidade”.

Já no RE, a relatora Min. Ellen Gracie afirma que a publicação da alteração apenas no Diário Oficial já era suficiente para dar publicidade ao ato administrativo. E adiciona que a Administração pode rever seus atos a

---

<sup>50</sup> STF: RE 390939/MA, r. Min. Ellen Gracie, j. 16/08/2005.

qualquer momento e que o prazo de dez dias de antecedência era prazo razoável.

É interessante notar como o TJ/MA afirma a violação de ambos os princípios, da publicidade e da razoabilidade, mas é como se o segundo fosse usado para modular o primeiro. Ou seja, embora a construção do argumento não seja esta, parece que a razoabilidade indicaria que a publicidade não seria satisfeita apenas com a publicação no Diário Oficial. Talvez isso seja até confirmado pela decisão do RE, já que reforma a decisão judicial inferior sem mencionar expressamente a razoabilidade, mas considerando que a publicidade estaria suficientemente cumprida.

O quarto caso nesse tema é o RMS 23657<sup>51</sup>, que traz o questionamento de um candidato que ficara no lugar imediatamente posterior ao último convocado no concurso. Ele argumenta que o edital previa a possibilidade de prorrogação do concurso, que não havia sido utilizada, embora já fosse anunciada a realização de novo concurso em breve, indicando, portanto, a existência de vagas.

O relator Min. Marco Aurélio dá provimento ao recurso, pois deveriam, segundo ele, ser respeitadas as expectativas do candidato e não se poderia deixar ao arbítrio de uma das partes a prorrogação ou não do concurso. Assim, ele acrescenta que o princípio da razoabilidade direcionaria à prorrogação do prazo de validade do concurso, para evitar “desnecessária movimentação da máquina administrativa”.

O Min. Maurício Corrêa discorda, pois considera se tratar de ato discricionário da Administração e que a lógica envolvida nos concursos não seria equiparável à de contratos privados comuns, em que realmente não é possível deixar a definição de cláusulas ao arbítrio de uma das partes. O Min. Corrêa fica vencido, mas aqui podemos ver novamente que não há uma definição muito clara dos limites entre a discricionariedade administrativa e os princípios constitucionais a nortearem sua atividade.

---

<sup>51</sup> STF: RMS 23657/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/11/2000.

O voto do Min. Marco Aurélio, nesse caso, indica uma das tendências de utilização da razoabilidade. Já está claro que não se trata de um termo objetivo, com conteúdo bem definido. Mas, nesse caso, talvez seja possível observar um aspecto mais além: a razoabilidade é utilizada para justificar argumentos que poderiam ter fundamentos mais específicos. Ou seja, o ministro afirma que a razoabilidade indicaria uma determinada solução para evitar maiores gastos, mas ele poderia afirmar isso recorrendo ao princípio da eficiência, por exemplo, que já indicaria mais claramente o tipo de decisão que deveria ser tomada, pelo menos apontando um conteúdo econômico à análise, além de ser uma previsão expressa na Constituição, diferente da razoabilidade<sup>52</sup>.

Em outras palavras, quando se diz que a razoabilidade indica uma determinada solução, na verdade não parece que ela indica assim tão claramente a solução, tanto que há um voto vencido no caso. Já se o fundamento fosse o princípio da eficiência, já se indicaria mais claramente que tipo de decisão se deve dar, trazendo esse conteúdo econômico que foi considerado, mas que, não necessária e diretamente, decorre da razoabilidade. Desse modo, o voto provavelmente ficaria mais claro e objetivo.

O último caso referente a concurso público é o RE 283620 AgR<sup>53</sup>. Não foi possível compreender exatamente a discussão no STF, até porque a decisão do RE que foi agravado não está disponível no site. Mas, independentemente do exato pedido, vê-se que a situação é de contratação de uma professora universitária não realizada por concurso.

A professora havia ficado em segundo lugar no concurso e o primeiro colocado fora contratado. Quando surgiu a segunda vaga, havia uma Medida Provisória em vigor que vedava a contratação de professores nas universidades federais. Assim, a professora fora contratada de forma

---

<sup>52</sup> Constituição Federal: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte (...)"

<sup>53</sup> STF: RE 283620 AgR/RN, r. Min. Carlos Velloso, j. 11/10/2005.

emergencial, sem o vínculo efetivo. Posteriormente, talvez por uma decisão judicial (não é possível entender perfeitamente), ela foi efetivada.

Neste RE, se discute a razoabilidade de tal efetivação, frente à exigência de que as contratações públicas se deem por meio de concursos. O relator Min. Carlos Velloso cita inclusive jurisprudência confirmando a necessidade do concurso, porém, invoca a razoabilidade para se dizer que a Universidade não pode dispensar a servidora após quase uma década no serviço e de inclusive ter lhe financiado o doutoramento, estando carente de professores qualificados.

Portanto, vê-se um caso com um relatório um pouco confuso, mas relevante para a pesquisa, porque o único fundamento dado pelo ministro é a razoabilidade da manutenção da servidora. Ele poderia ter até levantado questões de confiança, segurança e mesmo economia de recursos, mas acabou adotando uma fundamentação simples, de afirmação da razoabilidade, talvez com o mesmo estilo do caso citado anteriormente.

### **2.3. Critérios para promoção na carreira**

No RMS 26264<sup>54</sup>, o STF foi chamado a rever um ato do Conselho Nacional do Ministério Público que anulava uma resolução editada pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. Nessa resolução, se definia a antiguidade como critério de desempate para promoção na carreira. Mas o ato foi reformado pelo Conselho Nacional porque a Lei Complementar 74/1993, em seu artigo 56, §1º, definia que o critério de desempate era o voto de qualidade do relator<sup>55</sup>.

O relator Min. Marco Aurélio afirma, primeiro, que o Conselho Nacional teria invadido a competência do Conselho Superior e que seria melhor utilizar o critério objetivo da antiguidade, em detrimento do que

---

<sup>54</sup> STF: MS 26264/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/05/2007.

<sup>55</sup> Lei Complementar 75/1993: "Art. 56. Salvo disposição em contrário, as deliberações do Conselho Superior serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.

§ 1º Em caso de empate, prevalecerá o voto do Presidente, exceto em matéria de sanções, caso em que prevalecerá a solução mais favorável ao acusado."

prevê a lei complementar. Há alguns debates, porque alguns ministros não concordam com o afastamento da lei complementar.

Às opiniões contrárias, o Min. Marco Aurélio responde que a razoabilidade indicaria a antiguidade como melhor critério, ao invés de se conferir mais poder à decisão do presidente. O Min. Peluso, porém, ressalta que o voto de qualidade do presidente permite a consideração subjetiva do mérito dos candidatos, ao passo que a antiguidade seria uma característica aleatória. Mas o Min. Marco Aurélio discorda, afirmando que a antiguidade seria um critério possuidor de “razoabilidade absoluta”.

Enquanto o Min. Ayres Britto concorda com Marco Aurélio, o Min. Cezar Peluso recusa as argumentações sobre o voto de qualidade concentrar o poder e afirma que saber se o critério é conveniente ou não seria uma discussão de ordem política. Mas Britto afirma que se trata de uma interpretação sistemática da Constituição. Ao fim, não se chega a um acordo e se decide pela posição de Marco Aurélio, com quatro votos vencidos.

Novamente, percebe-se um caso em que não há acordo sobre o limite de atuação do STF, sobre o que o órgão administrativo poderia livremente deliberar e o que já seria uma inconstitucionalidade. A razoabilidade, no caso, parece ter sido mais um instrumento de retórica, porque afirmar que a antiguidade é um “critério de razoabilidade absoluta” soa um pouco exagerado e tal expressão, em si mesma, não expressa mais do que uma simples qualificação dada pelo ministro.

Como alguns ministros entendem o critério como razoável e decorrente de interpretação sistemática da Constituição, enquanto os outros querem se ater às previsões legais, não é possível chegar a um acordo e nem se definir exatamente o que motivou a decisão. Mais uma vez a razoabilidade aparece como fundamento genérico de considerações de ordem talvez jurídico-constitucional, mas talvez política.

#### **2.4. Criação de cargos em comissão**



Foi também estudado o agravo regimental no RE 365368<sup>56</sup>. O caso envolvia a criação de cargos em comissão para trabalho na Câmara Municipal de Blumenau, mas que havia sido anulada no Judiciário.

No agravo regimental, o relator Min. Lewandowski cita a decisão do Min. Carlos Velloso, em sede do RE, a fim de confirmá-la. O voto do RE afirmava, citando a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, que o princípio da moralidade criava a exigência de “proporcionalidade entre os meios e fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos”.

Nesse sentido, o relator do agravo regimental confirma a decisão, ressaltando que não há ofensa à separação de poderes na revisão judicial do ato, que não pode adentrar o mérito, mas pode rever as causas e as finalidades do ato. Desse modo, o relator afirma haver um paradoxo no caso, porque a Administração descrevera uma série de atividades que precisavam ser cumpridas, a fim de justificar as contratações. Entretanto, tais atividades não eram típicas de cargos de confiança e, sim, de servidores efetivos.

Então, afirmando ser a proporcionalidade uma correlação entre meios e fins, o relator mantém a decisão, pois ela não teria sido observada no caso, uma vez que as causas do ato não o justificavam. Havia muito mais cargos em comissão do que efetivos na Câmara, enquanto a maior quantidade de trabalho era destinada aos últimos.

Vê-se no caso a consideração do ato e a proporcionalidade utilizada para verificar sua adequação com seus fins, havendo a exposição destes e das características do ato, além de se recorrer à regra geral de contratação por meio do concurso, para dizer que o caso não seria uma exceção proporcional.

## **2.5. Concessão de aposentadoria**

Há um caso que discute a concessão de aposentadoria para um servidor que ocupava cargo em comissão, que é o RMS 25039<sup>57</sup>. O

---

<sup>56</sup> STF: RE 365368 AgR/SC , r. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22/05/2007.

problema é que o servidor não conseguira se aposentar quando desejou, porque inicialmente não havia lei que regulasse a contagem de tempo para fins de aposentadoria em cargo de comissão. Posteriormente, a lei 8.647/1993<sup>58</sup> regulou a matéria e estabeleceu critérios específicos.

Recorrendo ao STF, o servidor recebeu uma resposta negativa, pois o relator Min. Joaquim Barbosa afirma que, enquanto não havia a lei específica, deveriam se empregar os requisitos aplicáveis aos servidores públicos efetivos. Então ele acrescenta que qualquer outra forma de interpretar tal lacuna, como pela ausência de requisitos, "violaria os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade, que norteiam a atividade da Administração".

Desse caso, percebe-se a referência genérica a vários princípios, incluindo a razoabilidade e a proporcionalidade, como uma forma de reforçar a interpretação dada pelo ministro. Nota-se que, para o relator, é importante a ideia de isonomia entre os servidores, porém a justificativa é com base nos princípios mais genéricos.

## **2.6. Cassação de aposentadoria**

O último caso relacionado a servidores é o RMS 24557<sup>59</sup>, em que uma ex-servidora questionava a cassação de sua aposentadoria. O ato se dera a título de sanção após a verificação de conduta desidiosa e descumprimento de deveres funcionais.

Aqui a solução se aproxima daquela dos casos de demissão, porque o relator Min. Carlos Velloso ressalta que o STJ decidira que o processo administrativo havia sido regular e que o princípio da proporcionalidade não teria sido violado porque fora aplicada a sanção prevista na Lei 8.112/1990, com a ponderação prevista no artigo 128. Portanto, foi respeitada a decisão da autoridade administrativa.

---

<sup>57</sup> STF: RMS 25039/DF, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 14/02/2006.

<sup>58</sup> A Lei 8.647/1993 dispõe sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, ao Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências.

<sup>59</sup> STF: RMS 24557/DF, r. Min. Carlos Velloso, j. 02/09/2003.

## **2.7. Sanção tributária**

Em matéria tributária, foram estudados dois casos em que o STF analisou a exigência de regularidade fiscal, em ambos concluindo pela sua razoabilidade.

No primeiro desses casos, a medida cautelar na ação cautelar 1657<sup>60</sup>, discutiu-se o cancelamento do registro de funcionamento de uma fabricante de cigarros, devido à irregularidade tributária. O relator Min. Joaquim Barbosa vota pela concessão da liminar, isto é, pelo não cancelamento do registro. E, em síntese, fundamenta o voto mostrando os danos que a empresa e seus empregados teriam.

Por outro lado, o Min. Peluso, discorrendo sobre as especificidades da indústria de cigarros, ressalta seus malefícios à saúde e os gastos públicos para cuidar dos fumantes. Acrescenta que nesse setor econômico a tributação tem a importante função extrafiscal de desestimular o consumo e que exigir a regularidade fiscal é proteger a concorrência. Assim, conclui que o cancelamento cumpre sua finalidade de proteção à concorrência e conta com razoabilidade, pois seria necessário, adequado e proporcional, inclusive citando parecer do professor Tércio Sampaio Ferraz Jr. juntado pela União.

As opiniões dos outros ministros são divididas entre as duas posições, cabendo ressaltar que o Min. Eros Grau segue o voto de Peluso, mas com ressalvas quanto à fundamentação. Ele ressalta exatamente que não o acompanha em função da razoabilidade, porque a judicatura não se exerceria com fundamento na razoabilidade e na proporcionalidade e, sim, no que diz a Constituição.

O Min. Eros Grau parece demonstrar uma preocupação com a fundamentação do voto, evitando que ela seja feita com base em termos vagos. Porém, ele mesmo não acrescenta quais seriam os fundamentos constitucionais específicos que motivaram sua decisão, talvez se valendo

---

<sup>60</sup> STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007.

implicitamente daqueles já citados no voto que acompanha, como a proteção da livre concorrência.

### **2.8. Negativa de concessão de benefício fiscal**

No segundo caso em que se discutiu a exigência de regularidade fiscal, o RE 403205<sup>61</sup>, tratava-se de um requisito para a concessão de um benefício. A lei que o criava previu que a Administração determinaria os requisitos para concessão e a empresa considera a regularidade fiscal uma condição abusiva, levantando vários argumentos.

A relatora Min. Ellen Gracie afirma que a lei concedera certa discricionariedade à Administração e que ela poderia impor os requisitos que considerasse convenientes para o cumprimento da finalidade da lei. Assim, conclui que estava presente a razoável adequação entre a motivação das exigências e a lei que concedia o benefício. É um caso em que se respeita a discricionariedade administrativa, porém com exame de sua adequação aos fins previstos pela lei.

### **2.9. Proteção e defesa do consumidor**

No universo de casos estudados, além das decisões relacionadas a servidores e de matéria tributária, havia o caso de um ato destinado à proteção de consumidores. Trata-se do RMS 23732<sup>62</sup>, que questionou um ato do Ministro da Justiça, expedido no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, exigindo a fixação de etiquetas de preço em todos os produtos expostos à venda.

O julgamento do recurso foi realizado nove anos após o julgamento do mandado de segurança, de modo que o ato já havia sido revogado. Porém, há a decisão sobre a validade do ato, porque isso teria efeitos na validade das autuações aplicadas pelo descumprimento na época de vigência.

O relator Min. Gilmar Mendes decide pela regularidade do ato, ressaltando a competência da autoridade, a legalidade da motivação, a não

---

<sup>61</sup> STF: RE 403205/RS, r. Min. Ellen Gracie, j. 28/03/2006.

<sup>62</sup> STF: RMS 23732/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 17/11/2009.

ofensa ao contraditório e nem à livre iniciativa. Então, no último parágrafo do voto, afirma a ausência de ofensa ao princípio da proporcionalidade, pois o ato teria se revelado adequado e necessário, atingindo sua finalidade de proteção ao consumidor (prevista na CF, artigo 5º, XXXII).

### **2.10. Demarcação de terra indígena**

A Petição 3388<sup>63</sup> é um caso muito peculiar, que trata da demarcação contínua de uma área como reserva indígena, questionada perante o STF<sup>64</sup>.

A ementa traz o princípio da proporcionalidade aparentemente com certa importância. No entanto, com a leitura do acórdão, percebe-se que a ementa reproduz a estrutura do voto do relator. Então, nela aparece o princípio da proporcionalidade com um conteúdo eminentemente extensivo, posto que o proporcional, o imprescindível, sob a perspectiva indígena, seria diferente daquele sob a perspectiva dos não índios, devendo ser adotada a primeira.

Porém, trata-se de ponto assim trabalhado pelo voto do relator e que não foi discutido pelos outros ministros. Apenas o Min. Marco Aurélio, que vota vencido, afirma que a demarcação contínua seria desproporcional, posto que isolaria os índios e restringiria o direito dos não-índios.

Talvez pela quantidade de outros argumentos envolvidos, o foco do debate e dos outros votos não tenha recaído sobre a proporcionalidade. Isso pode demonstrar a tendência, já verificada em outros casos, da proporcionalidade como um argumento de reforço e que, na presença de outros fundamentos mais específicos, acaba sendo deixada de lado.

Ressalte-se que também aparece a razoabilidade nesse caso, referida pelo Min. Menezes Direito como um critério para contrabalancear os direitos envolvidos, que precisavam ser conciliados. E também o Min. Marco Aurélio fala em razoabilidade, porém para discordar dos votos que o precederam, afirmando genericamente que o enfoque predominante na Corte não era compatível com a razoabilidade.

---

<sup>63</sup> STF: Pet 3388/RR, r. Min. Ayres Britto, j. 19/03/2009.

<sup>64</sup> A demarcação contínua é questionada porque, alternativamente, poderia ser realizada a demarcação "em ilhas", separando determinadas áreas para os índios, mas permitindo que outras áreas entre elas fossem de livre acesso e de propriedade de não índios.

Assim, trata-se de um caso interessante, pois demonstra que a proporcionalidade é utilizada pelos ministros em relação a aspectos diferentes do caso e leva a decisões diversas entre si. Além disso, chamou a atenção a falta de diálogo entre os votos, que analisavam o caso sob perspectivas diversas, nem sempre abordando os fundamentos utilizados pelos outros ministros, seja para concordar com eles ou para refutá-los.

### **2.11. Casos envolvendo o TCU**

Além de todos os casos já expostos, constam da pesquisa cinco casos referentes a um tipo específico de atuação do TCU<sup>65</sup>. São casos em que ele exerce o controle externo de aposentadorias e pensões, apontando alguma irregularidade e, assim, alterando o valor a ser recebido ou mesmo anulando o ato e determinando a volta do servidor aposentado à ativa.

Esses casos se resumem a uma discussão sobre um prazo razoável para esse controle pelo TCU, considerando as expectativas daqueles que já contam há anos com a aposentadoria ou a pensão. A princípio, até se questionaria se os casos seriam mesmo pertinentes à pesquisa ou não.

No entanto, os ministros classificam o ato do TCU como administrativo, até dizendo que faz parte de uma segunda etapa da relação endoadministrativa, que envolveria o órgão que concedeu a pensão e o TCU. E o entendimento dos ministros se desenvolve de forma a concluir, com analogia a prazos constitucionais de cinco anos, como de usucapião ou de propositura de ações trabalhistas, que tal número de anos seria uma espécie de tempo médio a resumir o critério da razoabilidade.

É interessante notar como de um “incômodo” com a demora do TCU, frente à exigência constitucional de duração razoável dos processos, foi se encaminhando um entendimento sobre um “tempo médio” de cinco anos a resumir o critério de razoabilidade. Trata-se de uma afirmação bem abrangente. Não é possível dizer se seria um critério aplicável a outros tipos

---

<sup>65</sup> São eles: STF: MS 28720/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 20/03/2012; STF: MS 25403/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 15/09/2010; STF: MS 25116/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 08/09/2010; STF: MS 24448/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 27/09/2007; STF: MS 24268/MG, r. Min. Ellen Gracie, r. para acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 05/02/2004.

de casos, mas é relevante notar a conclusão construída, destacando-se que havia votos divergentes.

## **V. A proporcionalidade influi diretamente nas decisões ou é apenas um argumento lateral?**

Após a exposição dos casos em que o STF não analisou a proporcionalidade e, posteriormente, daqueles casos em que o fez, o presente tópico dedica-se a investigar a importância de tal argumento nas decisões.

Para tanto, classifiquei os casos em que a análise foi realizada conforme se identificava o argumento da proporcionalidade como *central* ou *lateral* no voto. O argumento foi considerado central quando a proporcionalidade influía diretamente nas decisões, quando ela era um argumento importante para o resultado exposto. Em contraposição a tais casos, classifiquei como argumento lateral aqueles casos em que a proporcionalidade não se mostrou fundamental para o resultado da decisão. Isto é, aqueles em que foi citada brevemente, sem explicitação do que se quis dizer por ela. Isso ocorreu quando o voto manteve o foco de argumentação a partir de outros pontos, resolvendo o caso por eles e acrescentando a proporcionalidade como um reforço da argumentação.

Vale ressaltar que essa análise levou em consideração os votos dos ministros separadamente. Isso porque, por vezes, os votos do caso levam a um mesmo resultado, mas contêm fundamentações diferentes, empregam a proporcionalidade de forma diversa ou alguns empregam e outros não. Portanto, não pretendo tirar conclusões sobre como a Corte emprega a proporcionalidade, já que os casos são, em geral, uma somatória de votos, não havendo claramente uma posição institucional do tribunal, até pelo modo de exposição das decisões.

Assim, seria difícil falar em uma opinião da Corte, porque não há exatamente uma parte do acórdão que a expresse ou mesmo uma concordância total nas fundamentações dos ministros. Por isso, as análises restringiram-se aos votos de forma individual e, portanto, também se deve ter isso em mente quanto às conclusões, já que não houve, e nem poderia



haver, a pretensão de estendê-las a ponto de identificar uma posição institucional.

Nessa classificação, foram encontrados 21 casos em que a proporcionalidade era central à decisão, influenciando para o resultado. Esses casos encontram-se relacionados no tópico seguinte. E foram encontrados apenas 4 casos em que a proporcionalidade era meramente lateral, que são também expostos a seguir, no tópico 2.

### **1. Casos em que o argumento é central**

Foram identificados 21 casos em que a proporcionalidade consistia em um argumento central no voto analisado, sendo fundamental para a decisão exposta. Nesses casos, ela aparece ou como único fundamento da decisão ou relacionada a outros princípios que devem ser respeitados pela Administração.

Neste tópico, apresento de que forma esse argumento considerado central aparece nas decisões. Nos tópicos seguintes, trago uma análise mais minuciosa de como realmente é feita a argumentação, destacando sua construção e os fundamentos utilizados.

Nos casos relativos a **sanções** aos servidores, a proporcionalidade é muito importante, sendo, basicamente, a única questão levada ao STF para rediscussão das decisões<sup>66</sup>. Assim, por lógica, a decisão também se baseia nesse argumento, mas isso não significa que os ministros realizem grandes ponderações sobre as sanções.

Pelo contrário, nesses casos de sanções, os ministros equiparam a proporcionalidade à aplicação da sanção prevista em lei. Eles afirmam que, ao Judiciário, cabe apenas verificar se houve o devido processo

---

<sup>66</sup> É o que ocorre nos casos relativos a demissões: STF: RMS 31044 AgR/ DF, r. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2012; RMS 30455/DF, r. Min. Luiz Fux, j. 15/05/2012; RMS 25627/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 15/05/2007; RMS 24901/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 26/10/2004. E no caso relativo a cassação de aposentadoria: RMS 24557/DF, r. Min. Carlos Velloso, j. 02/09/2003.

administrativo, com contraditório e ampla defesa, e se a pena aplicada era, de fato, aquela prevista em lei.

Em um desses casos, o MS 23512<sup>67</sup>, até se menciona que há ponderações a ser realizadas no momento de aplicação da sanção. Isso porque seria aplicável um dispositivo legal que determina a consideração de outros fatores, como os danos causados pela conduta<sup>68</sup>. Embora afirme que deva haver tais considerações, o STF respeitou a ponderação administrativa, mantendo sua decisão.

A situação não se mostrou muito diferente no caso em que a sanção foi, pelo contrário, reformada pelo STF, no RMS 24699<sup>69</sup>. Nele, além de se verificar a inexistência do contraditório no processo administrativo, a proporcionalidade foi essencial para a verificação da conformidade dos motivos do ato, concluindo-se que o ato atribuído ao servidor não ensejava, pelas próprias hipóteses legais, a demissão.

Assim, a proporcionalidade parece ser relevante nos casos de sanções a servidores, mas não se presta a maiores ponderações além da legalidade. Ou seja, resume-se à verificação da conformidade entre a ação administrativa e a previsão legal.

Nos casos de **concursos**, em geral, a razoabilidade também se mostrou muito importante para a decisão. Neles, podemos perceber que se enuncia a razoabilidade quase que como único fundamento da decisão, embora as considerações feitas com relação a ela pudessem ser enunciadas como outros fundamentos.

Isso ocorre no RMS 23657<sup>70</sup>, em que se afirma que o concurso deve ser prorrogado segundo o princípio da razoabilidade. Apesar de enunciar dessa forma, os argumentos trazidos para explicitar a decisão são de ordem

---

<sup>67</sup> STF: MS 23512/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 21/11/2002.

<sup>68</sup> Lei 8.112/ 1990: "Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais."

<sup>69</sup> STF: RMS 24699/DF, r. Min Eros Grau, j. 30/11/2004.

<sup>70</sup> STF: RMS 23657/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/11/2000.

econômica, buscando garantir, talvez, o princípio da eficiência, mas apenas se referindo a um princípio mais genérico, da razoabilidade.

Ou então no RE 283620 AgR<sup>71</sup>, em que a razoabilidade é o único motivo expresso para a manutenção da professora contratada sem concurso, apesar de que, pela argumentação, imagino que se poderia recorrer a ideias de segurança jurídica, de proteção das expectativas e da boa-fé, que exprimiriam com mais clareza os fundamentos dados na decisão, do que a simples referência à razoabilidade, como foi feito.

No RE 221966<sup>72</sup> a razoabilidade também é importante. No voto do relator, Min. Marco Aurélio, ela é utilizada para fundamentar sua decisão acerca da consideração de títulos em concurso de provas e títulos, afirmando que os últimos não poderiam ser eliminatórios. O fundamento de tal parte do voto é realmente a razoabilidade, porém os outros ministros discordaram dessa opinião. Estes afirmaram que a consideração ou não de títulos estaria dentro da esfera de discricionariedade da Administração ao planejar o concurso. Ou seja, às vezes a razoabilidade de um ministro não leva aos mesmos resultados que a dos outros.

Esse mesmo caso traz outra questão que merece destaque, quanto ao tipo de experiência profissional que se considerava. Nela também são importantes a proporcionalidade e a razoabilidade, utilizadas em conjunto, porque o relator afirma que a discriminação não seria proporcional e razoável, gerando violação da isonomia.

Já o RE 390939<sup>73</sup> é um pouco peculiar, porque o acórdão recorrido acolhera as alegações de ofensa ao princípio da publicidade dos atos administrativos e da razoabilidade, porque para haver, de fato, conhecimento da alteração no edital, era necessário publicar em jornal de grande circulação. Já o voto da Min. Ellen Gracie considera a publicidade em diário oficial suficiente e afirma que o prazo de publicação fora razoável.

---

<sup>71</sup> STF: RE 283620 AgR/RN, r. Min. Carlos Velloso, j. 11/10/2005.

<sup>72</sup> STF: RE 221966/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 25/05/1999.

<sup>73</sup> STF: RE 390939/MA, r. Min. Ellen Gracie, j. 16/08/2005.

Nesse caso, não parecem claras as questões, porque a razoabilidade foi utilizada pelos tribunais, inferior e STF, para aferir aspectos diferentes do ato (meio de publicação e tempo da publicação). Não é possível saber se o prazo foi questionado, mas a razoabilidade em relação ao meio de publicação é resolvida pela Ministra sem menção expressa, mas apenas se considerando cumprido o requisito de publicidade que a invocada razoabilidade parecia modular. Ou seja, parece que a razoabilidade é invocada de uma forma genérica, ao que também se responde de forma genérica, por meio da associação da razoabilidade a outro princípio dos atos administrativos, o da publicidade, e levando à decisão sem maior explicitação do raciocínio.

Ainda em matéria relacionada a servidores, no MS 26264<sup>74</sup>, a razoabilidade também aparece como ponto central da decisão, juntamente com considerações sobre competência do órgão administrativo. Aqui também houve divergência, porque o relator Min. Marco Aurélio defendia a “razoabilidade absoluta” do critério de antiguidade para promoção. Por outro lado, o Min. Cezar Peluso afirmava que preferir um critério a outro seria uma escolha política. Apesar da discordância, Marco Aurélio foi seguido pela maioria dos ministros e a razoabilidade serviu para se reformar o ato.

Também no caso de criação de cargos em comissão, RE 365368 AgR<sup>75</sup>, a proporcionalidade foi central para a decisão, sendo baliza utilizada para verificar que o ato não era adequado a cumprir suas finalidades.

Nos dois casos de matéria tributária (AC 1657 MC<sup>76</sup> e RE 403205<sup>77</sup>), a proporcionalidade foi central para a decisão, seja para se avaliar a adequação dos requisitos exigidos pela Administração com as finalidades da lei que a autorizava a criar requisitos; ou a constitucionalidade da exigência de regularidade fiscal em ramo de atividade em que os tributos têm

---

<sup>74</sup> STF: MS 26264/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/05/2007.

<sup>75</sup> STF: RE 365368 AgR/SC, r. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22/05/2007.

<sup>76</sup> STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007.

<sup>77</sup> STF: RE 403205/RS, r. Min. Ellen Gracie, j. 28/03/2006.

importante função indutora<sup>78</sup>. Apenas se destaque que este último caso é aquele em que o Min. Eros Grau rejeita utilizar a razoabilidade como fundamento, ressaltando que chega às mesmas conclusões, mas adstrito à Constituição, talvez na intenção de conferir mais objetividade ao resultado.

E, por fim, nos casos envolvendo o TCU, também é relevante a ideia da razoabilidade, expressa especificamente pela ideia da duração *razoável* do processo. Pensar no tempo médio que resumiria a razoabilidade é fundamental para a anulação dos atos de controle do TCU. Ainda cabe ressaltar que, aqui, diferentemente de outros casos já citados, é o Min. Marco Aurélio que se recusa a usar a razoabilidade para controle do ato.

Nos debates da decisão, ele chega a afirmar: “Nós é que não podemos atuar numa situação concreta em que, pelo menos sob a minha óptica, não há preceito que, interpretado e aplicado, leve a essa conclusão [de que haveria prazo de cinco para o controle pelo TCU sem a citação do interessado](...)”<sup>79</sup>. Ou seja, trata-se de mais uma demonstração de que, nem sempre, a razoabilidade de um ministro leva às mesmas conclusões dos outros, o que pode dificultar a compreensão da decisão, além de explicitar a dificuldade que se tem ao trabalhar com conceitos tão amplos.

## **2. Casos em que o argumento é lateral**

Após a exposição dos casos em que a razoabilidade tinha alguma relevância na decisão do STF, ressalto que, em quatro casos, ela não parece ser um argumento que tenha contribuído para a decisão. Isso ocorre nos casos em que a proporcionalidade é citada após vários outros argumentos e nem se diz o que seu conteúdo expressaria. É como se se tratasse apenas de um reforço para a argumentação expressa até o momento.

---

<sup>78</sup> Os casos são, respectivamente: STF: RE 403205/RS, r. Min. Ellen Gracie, j. 28/03/2006, STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007.

<sup>79</sup> STF: MS 25116/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 08/09/2010, p. 252.

Isso ocorre no RMS 25039<sup>80</sup>, em que o relator Min. Joaquim Barbosa discorre sobre a ausência de critérios a regular o período de aposentadoria requerido, afirmando que qualquer outra interpretação da falta de requisitos “*violaria os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade, que norteiam a atividade da Administração*”. Ou seja, a referência é muito genérica e se faz a partir da menção a vários princípios de uma só vez, sem explicitar seu conteúdo.

Também para a decisão do MS 28594<sup>81</sup>, a razoabilidade não tem papel importante. Isso se dá porque são trabalhados especialmente argumentos que ressaltam o direito ao contraditório e à proteção das legítimas expectativas dos candidatos do concurso. A razoabilidade aparece em alguns momentos, sem qualquer explicitação de seu conteúdo, apenas como um reforço do que já vinha se dizendo.

Outro caso em que a proporcionalidade aparece como argumento lateral é o RMS 23732<sup>82</sup>, sobre ato de proteção ao consumidor. Nele, o voto do relator traz considerações sobre a competência da autoridade, a legalidade da motivação, garantia do contraditório e dever de proteção da livre iniciativa. Após todas essas considerações, apenas no último parágrafo do voto é que se acrescenta não haver ofensa ao princípio da proporcionalidade, pois o ato se revelara adequado e necessário, atingindo sua finalidade.

Na Petição 3388<sup>83</sup>, também classifiquei o princípio da proporcionalidade como lateral. Embora ele até seja trabalhado no voto do relator Min. Ayres Britto, ele traz tantos outros argumentos que a expressão da proporcionalidade fica como que ofuscada, tanto que o ponto não volta à pauta por todo o julgamento. Outros dois ministros, Menezes Direito e Marco Aurélio, se referem à razoabilidade no caso, mas também em afirmações genéricas, que não são fundamentais ao resultado do voto.

---

<sup>80</sup> STF: RMS 25039/DF, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 14/02/2006.

<sup>81</sup> STF: MS 28594/DF, r. Min. Cármen Lúcia, r. para acórdão Min. Marco Aurélio, j. 06/10/2011.

<sup>82</sup> STF: RMS 23732/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 17/11/2009.

<sup>83</sup> STF: Pet 3388/RR, r. Min. Ayres Britto, j. 19/03/2009.

É interessante que apenas quatro casos do universo tenham demonstrado a razoabilidade como de importância lateral. A hipótese inicial da pesquisa era que, por serem expressões genéricas, a proporcionalidade e a razoabilidade seriam utilizadas mais como instrumentos de reforço do que, de fato, para justificar as decisões. Porém, vê-se que elas são frequentemente empregadas para o controle dos atos administrativos e, na maioria desses casos, relacionadas a outros princípios. O fato de virem acompanhadas de outros princípios e valores mais específicos talvez retire um pouco da sua generalidade e lhes confira algum poder efetivo de justificação e não meramente retórico.

## **VI. Qual o fundamento legal citado para se analisar a proporcionalidade ou a razoabilidade do ato?**

Neste tópico, indico qual o fundamento citado pelos ministros para afirmar a possibilidade de se analisar a proporcionalidade ou a razoabilidade do ato administrativo.

Como visto na introdução do trabalho, quem primeiro decide sobre os seus atos é a própria Administração, mas se admite que o Judiciário deva exercer determinado controle, para garantir a legalidade e constitucionalidade dos atos. Nesse controle, vimos pelos casos estudados que o STF utiliza a proporcionalidade e a razoabilidade como filtros.

Então, pareceu interessante buscar o que os ministros indicam para justificar sua competência para tais análises. E o que se pode notar, após a análise dos casos, é que, em geral, não se justifica a possibilidade de tal controle. A admissibilidade das exigências de proporcionalidade e razoabilidade é, na maioria das vezes, implícita, passando os ministros diretamente às considerações sobre o mérito do caso.

Entretanto, foi possível notar que em 8 dos 26 casos em que se analisa a proporcionalidade os ministros enunciam algum fundamento legal ou constitucional para a possibilidade de tal controle.

Em alguns desses casos, se argumenta que a Constituição previu critérios de proporcionalidade; portanto, seriam passíveis de controle constitucional pelo Judiciário. Isso ocorre nos casos envolvendo o TCU, em que o **artigo 5º, inciso LXXVIII** da Constituição, traria a exigibilidade de razoabilidade.

Assim como no RMS 25039<sup>84</sup>, em que não se cita um artigo específico, mas se afirma que a proporcionalidade e a razoabilidade são **princípios constitucionais**. Ou, então, ainda com fundamento no texto

---

<sup>84</sup> STF: RMS 25039/DF, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 14/02/2006, Voto Min. Joaquim Barbosa, p. 502.



constitucional, o Min. Lewandowski afirma no MS 28594<sup>85</sup> que a razoabilidade seria um **princípio implícito na Constituição**.

O que surpreende em relação à análise é que o STF não utilize, com frequência, como fundamento o **artigo 2º da Lei 9.784/1999** que traz expressamente a proporcionalidade e a razoabilidade como princípios da atuação administrativa. Tal artigo é citado apenas nos casos do TCU, que também se valem de analogia com o artigo 54 da mesma lei. A ausência de referência à Lei 9.784/1999 pode se dever ao fato de que, nos casos estudados, o STF discute questões constitucionais, e não legais. Então, os questionamentos devem chegar à Corte em termos constitucionais e não legais.

Ainda assim, o fato de a Lei 9.784/1999 ser pouco citada é interessante porque, já que ela traz os requisitos expressamente, seria uma fonte mais objetiva para o Judiciário fundamentar sua competência em tal âmbito, ou até reforçar que, de fato, a proporcionalidade pode ser considerada um parâmetro constitucional não expresso e, portanto, analisada pelo STF.

Mas, ao contrário, em geral, eles afirmam genericamente que se trata de princípios constitucionais, sem especificar em que dispositivos se encontram, ou então apenas dizem que seriam princípios implícitos. Tais fundamentos parecem trazer um ônus maior à atividade do julgador, porque sequer sua competência para tal atividade seria expressa e livre de contestações.

Outra forma de justificar a possibilidade de o Judiciário rever os atos administrativos quanto à sua proporcionalidade é utilizada no RMS 24901<sup>86</sup>. Nele, o relator Min. Ayres Britto afirma que isso é possível devido à **inafastabilidade da jurisdição**, prevista no artigo 5º, inciso XXXV<sup>87</sup>. Assim, se poderia rever judicialmente a proporcionalidade dos atos

---

<sup>85</sup> STF: MS 28594/DF, r. Min. Cármen Lúcia, r. para acórdão Min. Marco Aurélio, j. 06/10/2011. p.75.

<sup>86</sup> STF: RMS 24901/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 26/10/2004, p. 140.

<sup>87</sup> Constituição, artigo 5º, "XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

administrativos porque os jurisdicionados os questionam em tais termos, apontando alguma ameaça ou violação a direito, de forma que o Judiciário não pode se eximir da revisão.

Já no MS 25403<sup>88</sup>, citado também nos MS 28720<sup>89</sup> e 24448<sup>90</sup>, que são alguns dos casos envolvendo o TCU, encontra-se a afirmação de que "é até **intuitivo** que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade" (grifo meu).

E é curioso que o magistrado fundamente sua atuação pela intuição. Isso talvez demonstre como a razoabilidade é este termo genérico, que realmente ninguém nega que deva ser obedecido, mas cujo conteúdo é de difícil definição e cujos limites não são claros.

Mais interessante ainda é notar que, para o relator Min. Ayres Britto e os ministros que o acompanham no MS 25403<sup>91</sup>, é intuitivo que o TCU aja dentro de um prazo. Porém, para o Min. Marco Aurélio e a Min. Ellen Gracie a solução não era tão intuitiva assim. Eles discordaram, afirmando que já havia uma súmula vinculante do STF em sentido contrário<sup>92</sup>. E o Min. Marco Aurélio ainda acrescenta que impor o prazo seria legislar, já que o legislador escolheu casos em que há prazo para a Administração atuar e outros em que não há e o STF não poderia sobrepor-se a tal decisão. O caso mostra que, por vezes, não há concordância sobre onde a atuação do STF seria cabível ou não e em que medida.

Cabe destacar ainda que, em alguns casos, o STF utiliza sua própria **jurisprudência** para afirmar que pode controlar a proporcionalidade dos

---

<sup>88</sup> STF: MS 25403/DF, relator Min. Ayres Britto, j. 15/09/2010, p. 265 do acórdão.

<sup>89</sup> STF: MS 28720/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 20/03/2012.

<sup>90</sup> STF: MS 24448/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 27/09/2007.

<sup>91</sup> STF: MS 25403/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 15/09/2010.

<sup>92</sup> "STF Súmula Vinculante nº 3 - Sessão Plenária de 30/05/2007 - **Processos Perante o Tribunal de Contas da União - Contraditório e Ampla Defesa - Anulação ou Revogação de Ato Administrativo - Apreciação da Legalidade do Ato de Concessão Inicial de Aposentadoria, Reforma e Pensão**

Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

atos administrativos. Isso acontece, por exemplo, no ARE 717894 AgR<sup>93</sup> e nos casos semelhantes a ele, em que sempre se cita o voto do relator Min. Eros Grau no RMS 24699<sup>94</sup>.

Nesta citação bastante repetida, se indica que o Judiciário pode, sim, se valer das pautas da proporcionalidade e da razoabilidade. E propriamente no julgamento do RMS 24699/DF encontra-se a seguinte afirmação *“é certo que o controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração”*. Ou seja, ao mesmo tempo em que se postula a possibilidade do controle judicial, já se afirma que deve ser balizado pelos princípios administrativos. Esta afirmação, possivelmente, se refere aos dispositivos constitucionais, especialmente o caput do artigo 37, e à Lei 9.784/1999, embora não citados.

Portanto, apesar de aparecerem alguns fundamentos nos casos analisados, em sua grande maioria os votos não citam o que lhes conferiria a possibilidade de fazer a análise de proporcionalidade. E se destaca o fato de não trazerem a Lei 9784/1999 como fundamento, considerando que ela é o diploma normativo que traz a exigência expressamente. Isso contribui para aquela ideia da proporcionalidade como algo genérico, sobre o qual há realmente um consenso de que deva existir, mas cujo conteúdo é difícil definir, incluindo também a dificuldade de limitação do Judiciário ao rever a atuação administrativa.

---

<sup>93</sup> STF: ARE 717894 AgR/SC, r. Min. Dias Toffoli, j. 23/04/2013.

<sup>94</sup> STF: RMS 24699/DF, r. Min Eros Grau, j. 30/11/2004.

## **VII. Qual a estrutura argumentativa das referências à proporcionalidade?**

Neste tópico, procuro demonstrar as formas com que os ministros em seus votos argumentam em relação à proporcionalidade dos atos administrativos. Identificando as estruturas argumentativas mais comuns, procuro analisar se as decisões, ao fim, são claras, ou seja, se realmente é possível compreender o que o ministro considerou ao decidir em relação à proporcionalidade.

Compreender a razão de decidir é importante por vários motivos. Primeiro, porque as decisões judiciais devem obrigatoriamente ser motivadas, então é preciso que se entenda claramente sua razão de decidir, o que foi que influenciou o ministro e o dirigiu a determinado voto. É isso que confere legitimidade à decisão judicial.

Também é importante a compreensão da razão de decidir para que se tenha certa previsibilidade, para que seja possível compreender o entendimento que vem sendo dado a exigências tão genéricas como as da proporcionalidade e da razoabilidade. Desse modo, futuras atuações administrativas e também novas ações judiciais podem nortear-se, com conhecimento do que já vem sendo considerado constitucional, seja para submeter-se ou mesmo para questionar o entendimento.

Tal ponto é problemático nas decisões estudadas. Ressalte-se, novamente, que as razões de decidir da Corte não são facilmente identificadas, especialmente pelas decisões se caracterizarem, por vezes, por uma somatória de votos, com divergências sobre o mérito, ou sobre alguns pontos ou mesmo com uma argumentação completamente diversa, que sequer enfrenta as mesmas questões.

Além disso, identificar a razão de decidir nos votos de cada ministro também pode ser uma tarefa complicada, embora não tragam a multiplicidade de opiniões e reflitam apenas a decisão de um magistrado. Isso se deve ao caráter genérico da exigência de proporcionalidade. Por ser um parâmetro tão abstrato, o ônus de motivação do julgador se torna

maior, porque, em seu âmbito, podem ser compreendidas diversas soluções, cabendo ao julgador explicitar de forma objetiva e clara porque escolheu uma e não outra.

A fim de que a decisão seja mais inteligível, confiável e mesmo mais legítima, parece necessário que ela demonstre ao leitor qual a fonte dessa competência judicial para rever a proporcionalidade e a razoabilidade de atos administrativos. Além disso, nessa atividade revisional, deve-se ter todo o cuidado de equilíbrio entre (i) não acabar substituindo o administrador, em sua competência primordial de decisão sobre a oportunidade e conveniência dos atos e (ii) garantir a constitucionalidade e validade dos atos frente a tantos parâmetros e princípios legais que devem concretizar.

Buscando compreender melhor a forma com que se argumenta sobre a proporcionalidade, é que busquei as estruturas empregadas nos votos. Assim, foram identificadas, basicamente, quatro formas de se argumentar:

1. A proporcionalidade ou razoabilidade como argumentos meramente retóricos;
2. A proporcionalidade relacionada à garantia de valores juridicamente relevantes;
3. A proporcionalidade como verificação da previsão em lei da sanção e da ocorrência do devido processo administrativo;
4. A proporcionalidade como conformidade entre meios e fins.

A seguir, essas formas de argumentação são explicadas e ilustradas a partir de exemplos dos votos estudados.

### **1. A proporcionalidade ou razoabilidade como argumentos meramente retóricos**

A primeira forma de abordagem da proporcionalidade é a que chamei de proporcionalidade como argumento retórico, pois se aplica

àqueles votos em que os ministros simplesmente afirmam que o ato é proporcional ou não. Nestes casos, o ministro apenas informou como considerava o ato, sem maiores explicitações dos argumentos considerados.

Por isso é que se fala em argumento retórico, porque ele apenas qualifica um ato administrativo de proporcional ou desproporcional, sem propriamente justificar. Tal tipo de argumentação parece problemática, porque se trata de uma afirmação cuja motivação não se conhece muito bem, o que dificulta sua compreensão e eventual crítica.

A hipótese inicial da pesquisa era de que seriam encontrados vários casos em que a proporcionalidade seria trazida como um argumento retórico. Essa ideia pode ter decorrido da impressão inicial de que as decisões são um pouco confusas, sendo difícil identificar os pontos controvertidos e, portanto, as decisões e argumentações sobre cada um deles.

Entretanto, uma análise minuciosa dos votos possibilita identificar as considerações que, no fundo, motivam as afirmações de proporcionalidade, permitindo traçar um quadro do que realmente motiva a decisão e do que está contido nas afirmações mais genéricas de proporcionalidade. Estas, em si mesmas, não dizem nada sobre a razão de decidir, já que uma referência genérica à proporcionalidade pode, na verdade, indicar diversas decisões. Mas, em conjunto com todo o voto, tem-se o quadro de considerações relevantes para a decisão.

Nesse sentido, muitos dos casos em que uma leitura apressada indicava uma falta de parâmetros e uma utilização não criteriosa da proporcionalidade puderam, após leitura cuidadosa, ser classificados em outros tipos de argumentação, como se pode ver nos tópicos seguintes.

Com relação à argumentação retórica, ressalto que só foi utilizada em três casos, pelos respectivos ministros relatores. É o caso do RE 390939<sup>95</sup>, em que a Min. Ellen Gracie simplesmente afirma que dez dias

---

<sup>95</sup> STF: RE 390939/MA, r. Min. Ellen Gracie, j. 16/08/2005.

seria um prazo razoável para a antecedência de publicação de alteração no edital, sem nenhuma consideração sobre o que a leva a tal conclusão.

Encontra-se argumento parecido no RE 221966<sup>96</sup>, em que o relator Min. Marco Aurélio simplesmente afirma que, de acordo com o princípio da razoabilidade, os títulos, de um concurso de provas e títulos, não poderiam ser eliminatórios. Aliás, tal entendimento é afastado por todos os outros ministros presentes na votação porque, provavelmente, sua "razoabilidade" lhes indicava outra solução.

Outro caso é o RE 25039, em que o relator Min. Joaquim Barbosa simplesmente afirma genericamente que qualquer outra interpretação que a Administração viesse a dar à lacuna normativa "violaria os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade que norteiam a atividade da Administração"<sup>97</sup>. Essa afirmação foi classificada como meramente retórica, porque o voto primeiro decide, basicamente, com fundamento na garantia da isonomia e depois acrescenta os vários princípios, sem explicitar qualquer consideração sobre eles, como que para confirmar que a decisão exposta seria a mais legítima.

É interessante notar que, em dois dos casos, no RE 390939<sup>98</sup> e no RE 25039<sup>99</sup>, o ato administrativo não foi reformado. Então, talvez seja possível pensar que se tenha dado menor importância à fundamentação porque, afinal, se respeitava a escolha administrativa.

Já no RE 221966<sup>100</sup>, o ato foi reformado, porém não pelo fundamento de razoabilidade dado pelo Min. Marco Aurélio, que restou vencido nesse ponto. Não houve concordância sobre o tipo de limitação que a citada razoabilidade imporia à Administração. O caso acabou decidido por outras razões que, inclusive, também se fundavam na afirmação de razoabilidade e proporcionalidade, porém mais trabalhadas, como se relata mais adiante, no tópico 4 deste capítulo.

---

<sup>96</sup> STF: RE 221966/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 25/05/1999.

<sup>97</sup> STF: RMS 25039/DF, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 14/02/2006, p. 502.

<sup>98</sup> STF: RE 390939/MA, r. Min. Ellen Gracie, j. 16/08/2005.

<sup>99</sup> STF: RMS 25039/DF, r. Min. Joaquim Barbosa, j. 14/02/2006.

<sup>100</sup> STF: RE 221966/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 25/05/1999.

Nesses votos em que o argumento da proporcionalidade é meramente retórico, parece haver falhas na fundamentação, à medida que apenas afirmar que tal ato é proporcional, ou não, acaba não revelando muito sobre o raciocínio desenvolvido para se chegar à decisão. Novamente, cabe ressaltar a importância de uma fundamentação clara para as decisões, pois isso influencia diretamente em sua compreensão e legitimação.

## **2. A proporcionalidade relacionada à garantia de valores juridicamente relevantes**

Nessa classificação considere aqueles votos em que a proporcionalidade ou a razoabilidade são invocadas para justificar uma decisão que, no fundo, se baseia em outros valores jurídicos considerados relevantes. Nestas decisões, a razoabilidade não deixa de ter um efeito retórico importante, porque aparece como um importante princípio ou regra ou critério a justificar determinada interpretação. Assim, ela parece ser utilizada para balizar os valores em jogo ou para substituir um valor que poderia ser expresso mais claramente.

Ressalto que essas decisões diferem-se daquelas anteriormente citadas como meramente retóricas, já que aqui é possível identificar os valores constitucionais considerados para se chegar à conclusão da razoabilidade ou não do ato. É dizer, aqui já se pode, após uma leitura atenta, compreender melhor as razões da decisão, o que lhe confere maior legitimidade. Porém, é preciso ressaltar que talvez as decisões pudessem ser mais claras, evidenciando-se o que realmente consideram como os valores envolvidos e como a proporcionalidade os balizaria, a fim de preferir um ou outro.

Nesta categoria foram classificados oito votos, referentes a cinco casos, como se mostra a seguir.

Há dois casos relacionados a concursos públicos que se fundamentam, basicamente, na proteção das legítimas expectativas e da



segurança dos envolvidos. Entretanto, em alguns votos são encontradas referências à razoabilidade.

Um desses casos é o RE 283620 AgR<sup>101</sup>, em que o voto do relator Min. Carlos Velloso ressalta exatamente os valores de segurança e a estabilidade da situação. Mas quando ele vai se pronunciar especificamente sobre a decisão, resume tudo a uma indicação do princípio da razoabilidade, como se ele contivesse todas aquelas considerações anteriores.

O outro caso em que se privilegia a segurança e a boa-fé dos envolvidos no concurso é o MS 28594<sup>102</sup>, em que prevalece a divergência iniciada por Marco Aurélio, que sequer menciona a razoabilidade em seu voto. Porém, o Min. Luiz Fux, após acompanhar Marco Aurélio, afirma que a decisão administrativa de manter os candidatos fora a “única cabível” norteada pelo princípio da razoabilidade. E também o Min. Lewandowski afirma, em seu voto, que o “princípio da razoabilidade se impõe com toda a contundência”.

É interessante ressaltar tais casos, porque decidem as questões dos concursos, em essência, por questões de segurança e proteção das expectativas, mas justificam com o recurso à razoabilidade, como um reforço à sua argumentação ou talvez como uma forma de sumarizar a argumentação.

O quarto voto que traz a argumentação relacionada a valores é o do relator do RMS 23657<sup>103</sup>. Nele, o Min. Marco Aurélio afirma que o princípio da razoabilidade indicaria para a prorrogação do prazo de validade do concurso, para evitar maiores gastos por parte da Administração. Ou seja, o fator considerado era a eficiência da Administração, a redução de gastos e de diligências desnecessárias, mas se utilizou o princípio da razoabilidade como indicador de tudo isso, embora se explicitasse a motivação econômica.

---

<sup>101</sup> STF: RE 283620 AgR/RN, r. Min. Carlos Velloso, j. 11/10/2005.

<sup>102</sup> STF: MS 28594/DF, r. Min. Cármen Lúcia, r. para acórdão Min. Marco Aurélio, j. 06/10/2011.

<sup>103</sup> STF: RMS 23657/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/11/2000.

Também nessa categoria, encontra-se o voto do relator Min. Marco Aurélio no MS 26264<sup>104</sup>. Nele, o ministro afirma que a razoabilidade indicaria o critério da antiguidade para promoção porque, segundo a “ordem natural das coisas”, o mais antigo teria mais experiência. E ter experiência seria um critério desejável para uma promoção na carreira, porque indicaria maior probabilidade de merecimento, além de evitar o excesso de poder do presidente, caso fosse ele o responsável pelo desempate.

Assim, a razoabilidade é usada como o indicador de que se devem adotar medidas que favoreçam determinados valores. Porém, esse caso é interessante porque há divergência e o Min. Cezar Peluso afirma que essa ponderação de valores realizada por Marco Aurélio seria de ordem política e não cabível ao Judiciário. Ou seja, é possível notar que, por vezes, há divergências entre os próprios ministros sobre os limites de sua atuação na revisão dos atos administrativos.

Os últimos três votos dessa categoria encontram-se na Petição 3388<sup>105</sup>. Nesse caso, o voto do relator, Min. Ayres Britto, traz considerações sobre o caráter extensivo do princípio da proporcionalidade, quando relacionado à proteção indígena. Entretanto, este argumento acaba um pouco perdido em meio a tantas outras argumentações trazidas pelo voto. No fundo, há uma série de valores envolvidos na construção do voto e a proporcionalidade acaba sendo mais um a confirmar determinada visão, expressa com argumentos de natureza diversa, inclusive antropológica.

Nesse mesmo caso, encontram-se referências à razoabilidade, em contextos diferentes. No voto do Min. Menezes Direito ela é apontada como a medida apta para conciliar os diversos interesses em jogo. E, por outro lado, o Min. Marco Aurélio afirma genericamente que as interpretações dos outros ministros discrepavam “a não mais poder” da razoabilidade e então inicia toda uma argumentação baseada em diversos valores e regras, não mais mencionando a razoabilidade especificamente.

---

<sup>104</sup> STF: MS 26264/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/05/2007, voto Min. Marco Aurélio, p. 265 e ss.

<sup>105</sup> STF: Pet 3388/RR, r. Min. Ayres Britto, j. 19/03/2009.

Portanto, podemos perceber que, em alguns casos, a razoabilidade e a proporcionalidade parecem ser utilizadas como forma de facilitar a argumentação, sumarizando alguns argumentos, ou então os reforçando.

Também utilizando a razoabilidade relacionada a outros valores, vale lembrar as decisões envolvendo o TCU, que valorizam as expectativas dos indivíduos e, mencionando a exigência constitucional de duração razoável do processo, caminham para "(...) uma espécie de tempo médio que resuma em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade"<sup>106</sup>. Elas diferem um pouco das outras decisões classificadas nessa categoria, porque não chegam à conclusão apenas da consideração dos valores envolvidos. Para tanto, os ministros cuja posição prevalece fazem diversas analogias com prazos constitucionais e legais. Assim, elas ficariam talvez em um meio-termo entre essa categoria e a exposta no item seguinte.

### **3. A proporcionalidade como verificação da previsão em lei da sanção, após o devido processo administrativo**

Nessa categoria foram incluídos os votos que equiparam a análise da proporcionalidade a uma estrita verificação de legalidade, não cabendo maiores considerações por parte do Judiciário. Como já foi bastante ressaltado ao longo do relatório, trata-se daqueles casos relativos a sanções aplicadas a servidores públicos<sup>107</sup>.

Nesses casos, a argumentação dos votos se resume a afirmar que a proporcionalidade equivale à aplicação da sanção prevista em lei, desde que garantido o devido processo administrativo. Os votos acrescentam, em geral, que cabe ao Judiciário verificar se foi garantido ao servidor o contraditório e a ampla defesa, porém em ações adequadas, em que se possam produzir as provas necessárias.

---

<sup>106</sup> MS 24448, r. Min. Ayres Britto, j. 27/09/2007, p. 160.

<sup>107</sup> São eles: RMS 24699/DF, r. Min Eros Grau, j. 30/11/2004; MS 23512/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 21/11/2002; RMS 31044 AgR/ DF, r. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2012; RMS 30455/DF, r. Min. Luiz Fux, j. 15/05/2012; RMS 25627/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 15/05/2007; RMS 24901/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 26/10/2004 (relativos a demissões) e RMS 24657 (relativo a cassação de aposentadoria).

É interessante observar que, em todos os casos de sanções a servidores, o STF mantém essa equiparação da proporcionalidade à legalidade, deixando a critério do administrador aplicar as ponderações previstas em lei. Mesmo nos casos em que a sanção é reformada, tal ideia é respeitada, porque as revisões, quando ocorrem, se fundam na irregularidade do processo administrativo ou na ausência de previsão legal da sanção para o ato apurado.

#### **4. A proporcionalidade como conformidade entre meios e fins**

Na última categoria de formas de argumentação quanto à proporcionalidade, encontram-se aqueles votos que se referem a algum juízo de conformidade entre o ato e seus fins. Parece haver um cuidado maior nesse tipo de justificção, pois elas buscam esclarecer qual é ou deve ser a finalidade do ato, relacionada aos valores que ele persegue ou deve, pelas leis e pela Constituição, perseguir. E, assim, os votos comparam os fins aos meios escolhidos pelo ato, para verificar se ele é, de fato, capaz de cumpri-los.

Apesar dessa atenção em explicitar o que se considera na verificação de proporcionalidade do ato, é preciso destacar que, por vezes, embora se apontem as finalidades do ato, o juízo final também pode acabar um pouco retórico. Ou seja, apontam-se as finalidades e a forma do ato e então apenas se diz que elas são conformes. Mas pode haver discordâncias sobre isso também, tanto que elas são encontradas em alguns votos.

É interessante também destacar que alguns casos apenas consideram se o ato é capaz de realizar a sua finalidade e, assim, já seria válido, enquanto outros casos analisam também as consequências negativas do ato, buscando-se concluir se seriam justificáveis consideradas as legítimas finalidades a serem perseguidas.

Tal tipo de argumentação foi encontrado no voto do relator Min. Gilmar Mendes, no RMS 23732, em que afirma que "o ato impugnado revelou-se adequado e necessário, atingindo sua finalidade de proteção e

defesa do consumidor, tal qual estabelece o art. 5º, XXXII, da Constituição Federal de 1988.”<sup>108</sup>. Aqui se verifica que o ministro se refere à finalidade do ato e afirma que ele era adequado e necessário para atingi-la. Embora pareça bom que o ministro deixe claro qual valor constitucional ele considera para controlar o ato, ainda podemos pensar que a conclusão final é um pouco retórica, não deixando tão claro o raciocínio desenvolvido.

Ou seja, ainda que se aponte a finalidade, há simplesmente a afirmação de que o ato está em conformidade com ela, sem maior argumentação em torno disso. Talvez isso seja até uma forma de respeitar a decisão administrativa, apenas afirmando-se que há um valor constitucional relevante a respaldá-la. Ou então seja apenas uma dificuldade mesmo em objetivar a análise de adequação que, afinal, não é tão simples e unívoca.

Também podemos classificar aqui o voto da relatora Min. Ellen Gracie no RE 403205<sup>109</sup>, em que se afirma a adequação entre os requisitos impostos pelo ato administrativo e as finalidades da lei que lhe conferiam a competência para criação de requisitos. Igualmente neste caso aparece uma espécie de deferência à decisão administrativa, em que se respeitam suas escolhas, posto que o ato buscava concretizar os fins previstos em lei.

Além desses dois votos, foram classificados aqui mais três votos, estes já trazendo alguma argumentação em torno das finalidades do ato, com a consideração de suas conseqüências.

O primeiro deles é o voto do relator Min. Marco Aurélio no RE 221966<sup>110</sup>. Este voto já foi citado no primeiro tipo de argumentação, a retórica, porque um dos pontos da análise fora resolvido sem maiores considerações, apenas por afirmações genéricas. Mas, no outro ponto, em relação à valorização de experiência profissional junto a órgãos públicos e não a entes privados, o ministro explicita os fins do ato e, assim, conclui que ele não é “proporcional e razoável”.

---

<sup>108</sup> STF: RMS 23732/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 17/11/2009, p. 128.

<sup>109</sup> STF: RE 403205/RS, r. Min. Ellen Gracie, j. 28/03/2006, Voto Min. Ellen Gracie, p. 488 e ss.

<sup>110</sup> STF: RE 221966/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 25/05/1999.

Nesse voto, se encontra a explicitação da finalidade do ato, que seria valorizar quem possui experiência profissional, portanto discriminar pelo tomador do serviço não seria relevante e violaria a isonomia. Ressalte-se que o ministro afirma que o ato não é proporcional e razoável considerados essa experiência buscada e “os objetivos da Carta da República”<sup>111</sup>, sem explicitar quais seriam esses objetivos, talvez se referindo à isonomia mesmo. Trata-se também de argumentação ainda genérica, mas que, diferente dos outros tipos, traz a finalidade do ato, suas conseqüências em relação aos valores relevantes envolvidos (violar a isonomia) e então conclui pela ausência de proporcionalidade.

O outro voto que cabe aqui mencionar é o do relator Min. Lewandowski, no RE 365368 AgR<sup>112</sup>, em que se afirma que a proporcionalidade é uma correlação entre meios e fins. E, para verificá-la, ele destaca a própria motivação do ato analisado, que dizia que os cargos em comissão haviam sido criados porque havia muito trabalho. Então, o ministro anota que as contratações sem concurso público são excepcionais e não se coadunavam com o tipo de trabalho indicado. Assim, a correlação entre fins e meios não teria sido respeitada e o ato não seria proporcional. Trata-se de um voto interessante, que procura conferir objetividade à decisão, porque destaca a regra geral (contratação por concurso) e os aspectos da motivação para excepcioná-la, concluindo que não seriam compatíveis, portanto, não proporcionais.

E o último voto aqui é o do Min. Cezar Peluso em sede da AC 1657 MC<sup>113</sup>, em que, após longa exposição sobre a finalidade da tributação na indústria de cigarros, conclui pela proporcionalidade da exigência de regularidade fiscal para o registro de funcionamento. Trata-se de um voto que traz várias considerações, sobre os valores constitucionais envolvidos e as finalidades da atuação estatal, para poder concluir pela validade do ato.

---

<sup>111</sup> STF: RE 221966/DF, idem nota 106, p. 520.

<sup>112</sup> STF: RE 365368 AgR/SC, r. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22/05/2007.

<sup>113</sup> STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007, Voto Min. Cezar Peluso, p.271 e ss.

Percebe-se um maior esforço na argumentação, em mencionar os pontos envolvidos, talvez até pela relevância do caso. Inclusive, o Min. Peluso cita um parecer do professor Tércio Sampaio Ferraz Junior, que foi juntado ao caso pela União. Citando os argumentos do professor, o ministro afirma a razoabilidade do ato porque: "... coexistem aqui os requisitos da necessidade (*'em setor marcado pela sonegação de tributos, falsificação do produto, o aproveitamento de técnicas capazes de facilitar a fiscalização e a arrecadação, é uma exigência indispensável'*), da adequação (*'o registro especial, sob condição de regularidade fiscal, é específico para a sua destinação, isto é, o controle necessário da fabricação de cigarros'*) e da proporcionalidade (*'não há excesso, pois a prestação limita-se 'ao suficiente para atingir os fins colimados'*)."<sup>114</sup>

Entretanto, ressalte-se que se trata de um caso complexo, em que houve quatro votos vencidos, que sustentavam a posição oposta. Então, mesmo quando a decisão busca explicitar todos os valores considerados e as conseqüências dos atos e até recorre a pareceres de professores renomados, reforçando seu argumento, há certa divergência quanto à resolução, quanto aos limites de atuação da Administração. É plenamente possível sustentar também uma posição contrária no caso.

E isso parece decorrer mesmo da generalidade das normas, de todos os princípios constitucionais que envolvem a atuação estatal, tanto da Administração quanto do Judiciário. Por isso é que parece tão importante a clareza e objetividade na exposição das decisões, para permitir o seu controle, legitimação ou questionamento.

Pelo exposto, pode-se concluir que os votos não são tão claros como se desejaria. Alguns deles, embora poucos, trazem a proporcionalidade apenas retoricamente. Outros já trazem os valores envolvidos na consideração do ato, mas de forma dispersa pelo voto, sem uma construção argumentativa que se compreenda facilmente em uma primeira leitura. Já outros até explicitam que a proporcionalidade seria a conformidade entre

---

<sup>114</sup> STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007, Voto Min. Cezar Peluso, p. 286.

meios e fins e apresentam de maneira mais explícita os valores envolvidos, embora a ponderação efetiva entre eles não fique clara.

Essa situação é um pouco preocupante, pela já falada importância da clareza e objetividade das decisões. Mas também me parece que é preciso analisar essas decisões de uma forma próxima à realidade, pensando que tipo de clareza e objetividade podem, de fato, ser obtidas. Isso porque não se pode negar que a proporcionalidade e a razoabilidade sejam termos genéricos, cujo conteúdo e limites nem sempre são de fácil definição. Assim, também parece haver limites no que se possa exigir de objetividade dos ministros.

Nos casos em que o STF aproxima a proporcionalidade do exame de legalidade das sanções, vê-se uma forma de objetivar a decisão e delimitar as competências, que tem sido mantida pela jurisprudência, pelo menos segundo os casos estudados. Quanto aos outros tipos de argumentação, mesmo que não sejam perfeitas e não convençam a todo leitor, parecem mais adequadas aquelas que ressaltam os valores envolvidos e procuram delimitar como é realizado o equilíbrio entre eles. Assim, pelo menos se permite a compreensão da decisão, tornando-a mais legítima.



### **VIII. O STF limita sua possibilidade de revisão dos atos administrativos no que se refere à proporcionalidade?**

Os ministros procuram, com frequência, ressaltar que a revisão judicial não deve se sobrepôr à escolha administrativa. Assim, eles afirmam que o Judiciário não pode entrar na análise de mérito do ato, decidindo qual seria o melhor ato a se praticar; mas tão somente restringir-se à verificação da regularidade do ato praticado, de acordo com as leis e a Constituição, incluindo aí a verificação de proporcionalidade e razoabilidade.

Essas afirmações quanto às competências do Judiciário podem ser vistas com muita clareza nos casos em que a Administração é quem recorreu ao STF. Nessas situações, a Administração alega que seu ato fora revisto de forma inconstitucional, posto que violaria a separação de poderes. Os ministros precisam, então, enfrentar diretamente a questão dos limites das competências, afirmando até que ponto o magistrado pode ou não rever o ato quanto à proporcionalidade e quando já estaria a entrar no âmbito de discricionariedade do administrador.

Quanto aos casos em que os servidores ou administrados é que recorrem, os limites da competência também aparecem, embora não tão explicitamente e, claro, com o pedido oposto, isto é, de que o Judiciário reveja, sim, o ato. Aqui, da mesma forma, os ministros devem conformar os limites de sua atuação.

Entretanto, nem sempre os limites são claros. É fácil compreender que a Administração e os servidores e administrados defendam diferentes limites de atuação do Judiciário, porque cada um quer, ao máximo, garantir sua posição. No entanto, a divergência pode aparecer também entre os próprios ministros, havendo casos em que alguns votos são pela possibilidade de revisão judicial do ato e outros pela impossibilidade.

São destacados a seguir alguns votos que procuram expressar essa possibilidade de atuação do Judiciário e, ao mesmo tempo, seus limites.

No RMS 24699<sup>115</sup>, o relator Min. Eros Grau traz considerações sobre a possibilidade de revisão judicial dos atos administrativos, que são citadas em vários outros casos. Ele ressalta que o Judiciário deve verificar "se o ato é **correto**. Não, note-se bem – e desejo deixar isso bem vincado -, qual o ato correto"<sup>116</sup>. Neste sentido, a Administração faria a escolha entre "indiferentes jurídicos", ou seja, entre os atos permitidos pela lei e ao juiz caberia verificar se a lei, realmente, permite tal ato, não cabendo a ele dizer qual dentre os possíveis atos seria melhor.

Vale ressaltar que o Min. Eros Grau até afirma que o "(...) Judiciário vai à análise do mérito administrativo, inclusive fazendo atuar as pautas da proporcionalidade e da razoabilidade (...)"<sup>117</sup>. Isso é interessante porque, na doutrina em geral, a afirmação é de que o Judiciário não pode adentrar o mérito do ato administrativo; e no caso a afirmação é de que, sim, ele pode, consideradas as ressalvas no sentido de proteger a legítima discricionariedade conferida ao administrador pelas leis.

Buscando delimitar a competência do Judiciário, a Min. Cármen Lúcia afirma que a jurisprudência do STF "(...) assentou de que o controle judicial dos atos administrativos faz-se pela análise da observância dos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa, e não do mérito do ato administrativo."<sup>118</sup>

No sentido de também limitar a atuação do Judiciário, afirma o Min. Lewandowski, no RE 365368 AgR, que "embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, o exame de sua discricionariedade é possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam."<sup>119</sup>

Como outro limite para a atuação judicial, encontram-se votos que indicam a própria legalidade. É o que ocorre no RMS 24901, em que o

---

<sup>115</sup> STF: RMS 24699/DF, r. Min Eros Grau, j. 30/11/2004.

<sup>116</sup> RMS 24699/DF, idem nota 83, p. 232.

<sup>117</sup> RMS 24699/DF, idem nota 83, p.232.

<sup>118</sup> STF: ARE 727542 AgR/RJ, r. Min. Cármen Lúcia, j. 21/05/2013, p. 07.

<sup>119</sup> STF: RE 365368 AgR/SC, r. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22/05/2007, Voto Min. Lewandowski, p. 1550.

relator Min. Ayres Britto afirma que "(...) o Judiciário não pode é substituir-se à Administração e sacar – ele mesmo – outra penalidade para o caso."<sup>120</sup> Assim, deveria apenas se verificar se a Administração havia seguido as previsões legais para a aplicação das sanções.

Indicação parecida é encontrada no RMS 30455, em que o relator Min. Luiz Fux afirma que "o princípio da proporcionalidade não pode ser banalizado a ponto de acarretar o afastamento de regras legais"<sup>121</sup>, devendo ser respeitada a escolha do legislador e, conseqüentemente, a do administrador que aplicara a lei.

Assim, aparecem como balizas à atuação do Judiciário os princípios constitucionais que regem a Administração, as causas, motivos e finalidades dos atos, e também a legalidade.

Apesar dessas indicações sobre os limites da revisão judicial, a questão principal é que é simples e unânime afirmar que os limites existem; porém, há casos em que é difícil conformar com objetividade e total concordância sobre quais exatamente seriam eles diante de cada caso concreto.

Por exemplo, no MS 26264<sup>122</sup>, o Min. Cezar Peluso discorda do voto do relator Min. Marco Aurélio, porque acredita que a decisão deste, justificada pela razoabilidade, refletia uma questão de ordem política, que não caberia ao STF decidir. Até há um debate entre eles, que talvez seja até um pouco confuso e, no fim, cada um permanece com seu voto, cristalizando a divergência sobre os limites da atuação naquele caso e vencendo a posição que reformava o ato.

Caso parecido é o do MS 25116<sup>123</sup>, envolvendo o TCU, em que os ministros discutem se uma lei deveria instituir o prazo de atuação ou se o STF poderia fazê-lo com base na razoabilidade e na proteção das legítimas expectativas. Aqui o julgamento também acaba com votos divergentes e

---

<sup>120</sup> STF: RMS 24901/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 26/10/2004, p. 141.

<sup>121</sup> STF: RMS 30455/DF, r. Min. Luiz Fux, j. 15/05/2012, p. 25.

<sup>122</sup> STF: MS 26264/DF, r. Min. Marco Aurélio, j. 21/05/2007.

<sup>123</sup> STF: MS 25116/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 08/09/2010.

vencendo a posição pela criação do prazo de atuação do TCU sem a participação do ex-servidor.

Outra interessante divergência acerca dos limites da revisão judicial sobre a proporcionalidade de atos administrativos se encontra no RMS 25627<sup>124</sup>. Nele, os ministros debatem se analisar a proporcionalidade do ato seria ou não *extra petita*, portanto, passível ou não de apreciação judicial, quando não questionada pelo demandante.

O Min. Ayres Britto diz que a análise seria possível, desde que feita “sob o prisma da legalidade”. Já o Min. Marco Aurélio afirma que não, porque a proporcionalidade sequer seria, no caso, causa de pedir, porque não se mencionava o exagero da sanção. Neste caso, a divergência foi apenas de fundamentação, porque a decisão era a mesma, já que, pelo “prisma da legalidade” do Min. Britto, o ato era válido.

É interessante notar que a proporcionalidade pode até aparecer como um exame realizado de ofício pelo magistrado, embora haja discordâncias (no caso, do Min. Marco Aurélio). E haja mesmo uma limitação nesse exame, segundo o Min. Ayres Britto, que deveria corresponder à legalidade, talvez não abrindo margem para grandes considerações e ponderações por parte do magistrado.

Os próprios ministros, naturalmente, conhecem essas divergências sobre os limites de sua atuação. Por exemplo, o Min. Gilmar Mendes, no MS 23512, destaca: “(...) não estou entre aqueles que entendem vedado ao Judiciário o exame dessa matéria, especialmente em caso de notória afronta ao princípio da proporcionalidade (...)”<sup>125</sup>.

Essa citação até ressalta uma interessante forma de justificação das decisões, que nem foi muito encontrada nos casos estudados. Essa forma de justificar seria apontar a clareza da possibilidade de atuação do Judiciário em casos de **notória afronta**. Ou seja, é difícil ou mesmo impossível decidir, em abstrato, o que seria a proporcionalidade dos atos

---

<sup>124</sup> STF: RMS 25627/DF, r. Min. Ayres Britto, j. 15/05/2007.

<sup>125</sup> STF: MS 23512/DF, r. Min. Gilmar Mendes, j. 21/11/2002, p.277.

administrativos e, em certos casos concretos, também há muita divergência.

Entretanto, por vezes, embora o Judiciário não consiga dizer o que é proporcional, ele pode afirmar veementemente que o ato é desproporcional, porque a situação seria uma violação notória, muito evidente.

Portanto, vê-se que a questão dos limites não é completamente resolvida. Na maioria dos casos, a decisão é unânime, os ministros têm uma ideia dos limites de sua atuação, ainda que nem sempre os explicitem. Por outro lado, há casos em que há divergência e que realmente não é possível definir se o Judiciário estaria ou não a ultrapassar suas competências como revisor dos atos.

Aqui é importante considerar que os parâmetros que o Judiciário deve aplicar são muito vagos e genéricos, por isso é que nem sempre a decisão vai ser unânime. E o caráter genérico desses parâmetros não parece ruim em si, porque as situações da vida são diversas e é preciso uma margem de adaptação das normas. O importante é que o magistrado que for realizar tal tipo de análise deixe muito claros os fatores considerados e o raciocínio lógico que o levou à decisão.

Assim, a decisão fica inteligível e pode ser obedecida ou, em caso de discordância, criticada a fim de que se modifique o entendimento. Ademais, é apenas com a justificação clara e precisa que a decisão se torna legítima, segundo a própria Constituição, que exige que as decisões sejam motivadas.

## **IX. Conclusões finais**

Após a exposição das informações obtidas com a pesquisa e de algumas observações, exponho neste capítulo as conclusões finais do relatório.

O objetivo da pesquisa foi colher dados da jurisprudência do STF e sistematizá-los, a fim de permitir traçar um panorama de como o tribunal tem decidido sobre a proporcionalidade e a razoabilidade dos atos administrativos. Com tal intuito, busquei responder a algumas perguntas específicas a partir dos dados colhidos.

Inicialmente, busquei separar os casos em que o STF analisou a proporcionalidade do ato administrativo discutido, para estudá-los mais a fundo. De outro lado, foram destacados os casos em que o STF menciona a proporcionalidade, ou ela é questionada pelo demandante, mas não é analisada pelo tribunal. É relevante conhecer tais casos, para saber até que ponto se estende a atuação do STF.

Em síntese, foi possível perceber que o STF não analisou a proporcionalidade de alguns atos porque resolvia o caso com base em outros argumentos e dispensava a proporcionalidade. Isso pode ter ocorrido talvez por ela acabar sendo desnecessária frente a outros argumentos mais específicos capazes de direcionar a decisão.

E também não se analisou a proporcionalidade de algumas sanções a servidores públicos (demissões, exonerações e cassação de aposentadoria) e de multas tributárias, quando isso demandava reavaliação de provas, sendo, assim, mantida a decisão judicial inferior. Nesses casos, ressalte-se que, embora não tenha havido a revisão da decisão inferior, os ministros do STF afirmavam a competência das instâncias inferiores do Judiciário para rever os atos quanto à proporcionalidade, validando a possibilidade de revisão da atuação administrativa pelo Judiciário.

No entanto, os ministros não deixaram de reformar a decisão inferior quando julgaram que havia violado a legalidade, reforçando sua jurisprudência no sentido de que a proporcionalidade das sanções equivale

à aplicação daquela prevista em lei para o fato apurado, privilegiando a ponderação da administração quanto à aplicação da lei.

Essa tendência da jurisprudência com relação à proporcionalidade como legalidade foi notada em outros casos estudados em que se analisou a proporcionalidade. E também nestes foi possível perceber que, com relação a concursos públicos, os ministros valorizam muito os atos que respeitem as legítimas expectativas dos candidatos e que economizem recursos públicos, usando a razoabilidade para traduzir tal tipo de valoração.

Quanto aos fundamentos jurídicos para a competência jurisdicional de revisão dos atos administrativos, percebe-se que não são abordados pela maioria das decisões. Apenas alguns votos citam fundamentos, como quando afirmam que a proporcionalidade e a razoabilidade seriam princípios constitucionais, implícitos ou passíveis de dedução a partir da garantia da duração razoável do processo.

Uma constatação interessante foi de que apenas nos casos envolvendo o TCU se mencionou o artigo 2º da Lei 9.784/1999, que traz expressamente a exigência de proporcionalidade e razoabilidade na atuação da administrativa. Isso é curioso, porque seria uma fonte objetiva e clara de atuação do Judiciário para controle dos atos administrativos quanto a tais aspectos. Como ressalvado, isso pode se dever ao fato de o STF realizar o controle constitucional dos atos, portanto, as argumentações viriam sempre em termos constitucionais e não legais.

O fato de poucos casos citarem os fundamentos jurídicos que lhes permitem fazer tal controle talvez contribua com a impressão de que a proporcionalidade e a razoabilidade são essas ideias genéricas, das quais ninguém discorda, por isso não seria sequer necessário citar o seu fundamento. Nesse sentido, seriam ideias unânimes, mas a mesma unanimidade não se verifica em relação ao seu conteúdo e aos seus limites.

É claro que todos concordam que os atos administrativos devem ser proporcionais e razoáveis. Porém, seria interessante que os ministros tivessem maior cuidado para expor os fundamentos de realizarem ou não os

juízos de tais critérios, afinal, magistrados devem agir com base em competências outorgadas pelo ordenamento jurídico. Entretanto, nem sempre eles deixam claros os limites da revisão judicial frente ao que já poderia ser considerado de discricionariedade administrativa.

Sabendo que o STF utilizava a proporcionalidade para controlar vários atos administrativos, separei os casos em que ela era um argumento central, relevante para a decisão, daqueles casos em que era apenas um argumento lateral, trazido mais como um reforço. A maior parte dos casos se encaixou na primeira classificação, mostrando que a proporcionalidade tem papel relevante no controle judicial, embora, na maioria das vezes, não fundamente a decisão por si só, vindo associada à proteção de outros valores constitucionais.

Quanto à estrutura argumentativa pela qual os ministros expõem sua decisão, foram identificados quatro tipos. O primeiro deles é aquele em que se emprega a razoabilidade como argumento retórico, que simplesmente indica a decisão, sem maiores considerações. Nesse tipo, foram encontrados poucos votos, já que, em geral, os ministros procuram justificar a decisão adicionando outras considerações.

O segundo tipo de utilização da proporcionalidade verificado é aquele que a relaciona com valores jurídicos considerados relevantes, como se a proporcionalidade os resumisse ou reforçasse as considerações do ministro sobre qual valor deveria ser prestigiado. Aqui, já se nota um avanço em relação à argumentação meramente retórica, porque se explicita melhor o que foi considerado no voto. Porém, parece que as decisões seriam mais claras se trouxessem mais expressamente e mesmo de forma mais organizada os valores que consideram, ao invés de recorrer aos termos genéricos da proporcionalidade ou da razoabilidade para exprimi-los.

O terceiro tipo de emprego da proporcionalidade é sua equiparação com a aplicação da sanção prevista em lei. Essa foi a tendência mais clara e mais uniforme observada nos casos. Sempre que se tratava de sanções a servidores públicos, o STF privilegiou a decisão administrativa conforme a



lei e proferida após o devido processo administrativo, garantidos a ampla defesa e o contraditório.

O quarto tipo de argumentação quanto à proporcionalidade é aquele que a expressa como uma conformidade entre fins e meios. Assim, em alguns casos, os ministros buscam explicitar quais seriam os devidos fins do ato administrativo e, assim, decidir se a escolha administrativa fora conforme ou não. Nesses casos, é importante ressaltar que a clareza e objetividade da decisão já são maiores, facilitando sua compreensão.

Entretanto, ainda há uma minoria de casos mais complexos, em que há divergência entre os próprios ministros sobre o que seria essa adequação do ato às suas finalidades. Afinal, a Constituição traz uma série de finalidades e princípios relacionados à Administração e suas funções, de modo que algumas ponderações podem envolver valores contrários, sobre os quais não se constrói total consenso.

Isso pode ser considerado natural, porque os próprios ministros possuem visões de mundo e personalidades diferentes, formações e carreiras diferenciadas, de modo que suas valorações dos bens jurídicos envolvidos também podem divergir. Assim é que parece tão importante a motivação da decisão, para permitir a compreensão do que foi considerado pelo ministro, legitimando sua decisão ou possibilitando que seja criticada e, eventualmente, aprimorada no futuro.

O próprio Ministro Eros Grau, em seu voto na AC 1657 MC, acrescenta uma crítica interessante. Ao ressaltar que acompanha o Min. Peluso, porém não com o fundamento na razoabilidade, destaca: "(...) tenho insistido em que exerço a judicatura não com fundamento na razoabilidade ou proporcionalidade, porém no que diz a Constituição."<sup>126</sup>.

A ressalva do Min. Eros Grau pode ser entendida como uma tentativa de objetivar a fundamentação das decisões, de esclarecer que seus votos seriam, de fato, pautados pela Constituição, como lhe impõe seu

---

<sup>126</sup> STF: AC 1657 MC/RJ, r. Min. Joaquim Barbosa, r. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 27/06/2007, p. 300.

ofício. Daí não se pode concluir que ele estaria a criticar a decisão dos colegas, pois até acompanha o relator, mas ele apenas demonstra um cuidado maior na fundamentação.<sup>127</sup>

Afinal, o Min. Peluso havia listado diversos princípios constitucionais e finalidades da atuação estatal que motivariam o voto que expunha. Porém, acrescentou entre os fundamentos a razoabilidade, o que, na visão do Min. Eros, poderia dar a impressão de que se afastaria da Constituição, talvez por trazer ao voto essa ideia genérica e vaga, que pode indicar várias soluções e não apenas a enunciada.

Assim, parece que a razoabilidade, em alguns casos, ao invés de trazer o reforço desejado à argumentação, pode desvalorizá-la, na medida em que traz termos vagos a uma argumentação que poderia ser mais específica, construindo um voto mais objetivo e claro.

Além das divergências quanto às valorações, outro ponto problemático do controle da proporcionalidade dos atos é o seu limite. Os casos estudados mostram que, em geral, os ministros até procuram afirmar que há limites para o controle jurisdicional nesse âmbito. Em suma, dizem que o Judiciário deveria sempre respeitar a discricionariedade administrativa, mas poderia controlar os atos quanto à sua legalidade e adequação das causas, motivos e finalidades.

Essa fórmula, em geral, funciona, havendo até certas tendências decisórias, como restringir-se à legalidade em matéria de sanções; privilegiar a expectativa dos candidatos de concursos públicos ou a deferência à escolha dos atos administrativos tributários. Porém, há situações em que os limites não são tão claros, porque há relevantes valores constitucionais em jogo, mas não uma forma perfeitamente objetiva de decidir qual deve prevalecer.

---

<sup>127</sup> Não apenas nessa decisão do Min. Eros Grau, mas também em um livro de sua autoria, pode ser encontrada tal preocupação com as decisões judiciais, especialmente as que envolvem a aplicação de princípios. (GRAU, Eros, *Por que tenho medo juízes? – a interpretação/aplicação do direito e os princípios*, 6ª edição refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, São Paulo, Malheiros, 2013.)

Nesses casos, vimos que pode haver divergências entre os próprios ministros sobre as possibilidades de sua atuação. Aqui cabem as mesmas considerações feitas com relação às formas de argumentação. O mais importante é que os ministros sejam claros ao definir até onde vai sua competência para julgar. Parece relevante que exponham todos os fatores considerados e que se preocupem em expor o raciocínio lógico que os levou à decisão de rever ou não o ato.

Como já ressaltado, a decisão inicial sobre os atos administrativos cabe precipuamente ao administrador, de forma que o magistrado, ao rever um ato, precisa fundamentar com coerência e consistência até onde pode atuar. Como diz o professor Carlos Ari Sundfeld, não basta invocar os princípios jurídicos, o julgador precisa expressar sua legitimação para tal tipo de decisão, considerando suas consequências e procurando respeitar os papéis dos órgãos envolvidos, justificando expressamente por que intervém ou não.<sup>128</sup> Assim, mesmo que haja divergências ou insatisfações quanto aos votos, será possível compreender suas razões e avaliar sua legitimidade.

Nesse sentido, os votos estudados ainda deixam muito a desejar, porque a maioria deles não é clara, pois traz os argumentos de forma esparsa, provavelmente não expressando a forma com que se chegou à decisão. Assim, em geral, os votos não cumprem o ônus argumentativo de justificar a sua posição, de explicitar os motivos pelos quais reformam ou não o ato administrativo.

Por todo o exposto, revisitando a pergunta central da pesquisa e a hipótese que formulei para ela, posso concluir que foi apenas em parte confirmada. De fato o STF decide quanto à proporcionalidade e razoabilidade dos atos administrativos de forma muito variada. Mas foi possível constatar que se trata de um parâmetro importante na atuação do tribunal. Em alguns tipos de casos, foi até possível verificar algumas tendências decisórias que, inclusive, valorizam a decisão administrativa, mantendo o tribunal uma posição mais deferente.

---

<sup>128</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça? In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. Cap. 3. p. 60-84.

Entretanto, há alguns casos específicos que geram muitas divergências entre os ministros, tanto sobre os limites de sua atuação quanto em relação ao tipo de solução que deveriam dar. Nessas situações, há divergências sobre o que, de fato, seria a proporcionalidade ou a razoabilidade dos valores em questão e se o Judiciário deveria rever ou não o ato. Assim, as conclusões mais importantes da pesquisa parecem apontar para a necessidade de clareza e objetividade na motivação das decisões, a fim de se permitir a sua melhor compreensão e legitimação.

## **X. Referências bibliográficas**

ÁVILA, Humberto Bergmann, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p.86-125.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 25ª ed. São Paulo, Atlas, 2012, p. 29.

GRAU, Eros, *Por que tenho medo juízes? – a interpretação/aplicação do direito e os princípios*, 6ª edição refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, São Paulo, Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da, *Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção*, Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 798, p. 23-50, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça? In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. Cap. 3. p. 60-84.

VIEIRA, Oscar Vilhena. "*Supremocracia*", in Revista Direito GV 8 – O futuro da Constituição de 1988: perspectivas para os próximos 20 anos. São Paulo, julho-dezembro 2008, págs. 441 a 463. Disponível em <  
[http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%20a7%20b5e/RD-08\\_6\\_441\\_464\\_Supremocracia\\_Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf](http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%20a7%20b5e/RD-08_6_441_464_Supremocracia_Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf)

## ANEXO 1: Lista dos acórdãos analisados

1.1. Acórdãos provenientes da chave de busca "ato\$ adj administrativo\$ e (proporcional\$ ou razoa\$)", pesquisada no dia 23/08/2013. Total: 26

Nº na pesquisa	Acórdãos	Tema
1	ARE 727542 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 21/05/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma	Exoneração.
2	ARE 717894 AgR / SC - SANTA CATARINA AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 23/04/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma	Exoneração.
3	RE 634900 AgR / PI - PIAUÍ AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 02/04/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma	Exoneração.
4	AI 800892 AgR / BA - BAHIA AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 12/03/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma	Exoneração.
5	RE 609184 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 05/03/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma	Exoneração.
6	AI 781925 AgR / SP - SÃO PAULO AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 20/11/2012 Órgão Julgador: Primeira Turma	Demissão

7	ARE 707292 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 02/10/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma	Demissão
8	RE 630380 ED / MG - MINAS GERAIS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 28/08/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma	Sanção
9	MS 28720 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 20/03/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma	Pensão (controle pelo TCU).
10	MS 28594 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 06/10/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Concurso público.
11	MS 28603 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 06/10/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Concurso público.
12	MS 25403 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 15/09/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Pensão (anulação pelo TCU).
13	MS 25116 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 08/09/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Aposentadoria (controle pelo TCU).

14	RMS 23732 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 17/11/2009 Órgão Julgador: Segunda Turma	Proteção e defesa do consumidor.
15	Pet 3388 / RR - RORAIMA PETIÇÃO Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 19/03/2009 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Demarcação de terra indígena.
16	MS 24448 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 27/09/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Pensão (controle pelo TCU).
17	ADI 3731 MC / PI - PIAUÍ MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 29/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Poder de polícia.
18	AC 1657 MC / RJ - RIO DE JANEIRO MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 27/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Sanção
19	MS 26264 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 21/05/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Critérios para promoção na carreira.
20	RE 403205 / RS - RIO GRANDE DO SUL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 28/03/2006 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concessão de benefício tributário.
21	RE 390939 / MA - MARANHÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 16/08/2005 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concurso público.



22	RMS 24699 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 30/11/2004 Órgão Julgador: Primeira Turma	Demissão.
23	MS 24268 / MG - MINAS GERAIS MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 05/02/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Pensão (controle pelo TCU).
24	MS 23512 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 21/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Demissão.
25	RMS 23657 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 21/11/2000 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concurso público.
26	ADI 2151 MC / MG - MINAS GERAIS MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 10/05/2000 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Concurso público.

1.2. Acórdãos provenientes da chave de busca "(*princípio\$ ou regra\$*) *adj2 (proporcionalidade ou razoabilidade) e administra\$*", pesquisada no dia 22/07/2013. Total: 15

Obs.: 11 dos acórdãos provenientes desta busca já se encontram na lista anterior.

<b>Nº na pesquisa</b>	<b>Acórdãos</b>	<b>Tema</b>
27	ARE 727225 ED / DF - DISTRITO FEDERAL EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 05/03/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma	Demissão.

28	RMS 31044 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 18/12/2012 Julgador: Primeira Turma	Demissão.     Órgão
29	ARE 699911 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 11/09/2012 Julgador: Segunda Turma	Concurso público     Órgão
30	RMS 30455 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 15/05/2012 Julgador: Primeira Turma	Demissão.     Órgão
31	RE 595553 AgR-segundo / RS - RIO GRANDE DO SUL SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 08/05/2012 Julgador: Segunda Turma	Multa.     Órgão
32	RE 244158 / SP - SÃO PAULO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MENEZES DIREITO Julgamento: 02/09/2008 Julgador: Primeira Turma	Exoneração     Órgão
33	RE 365368 AgR / SC - SANTA CATARINA AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 22/05/2007 Julgador: Primeira Turma	Criação de cargos em comissão     Órgão
34	RMS 25627 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 15/05/2007 Julgador: Primeira Turma	Demissão.     Órgão

35	RMS 25039 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 14/02/2006 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concessão de aposentadoria.
36	RE 283620 AgR / RN - RIO GRANDE DO NORTE AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 11/10/2005 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concurso público.
37	RMS 24901 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 26/10/2004 Órgão Julgador: Primeira Turma	Demissão.
38	RMS 24557 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 02/09/2003 Órgão Julgador: Segunda Turma	Cassação de aposentadoria.
39	RE 221966 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 25/05/1999 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concurso público
40	RE 252352 / CE - CEARÁ RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Relator(a) p/ Acórdão: Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 17/08/1999 Órgão Julgador: Primeira Turma	Fixação de pensão.
41	RE 192568 / PI - PIAUÍ RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 23/04/1996 Órgão Julgador: Segunda Turma	Concurso público

## ANEXO 2: Lista dos acórdãos excluídos

2.1. Provenientes da chave de busca "ato\$ adj administrativo\$ e (proporcional\$ ou razoa\$)", pesquisada no dia 23/08/2013. Total: 48

Identificação	Motivo
RE 405386 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI Julgamento: 26/02/2013	Controle de legislação.
AI 558682 AgR / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 29/05/2012	Trata de ato administrativo, porém a proporcionalidade é em relação a ônus sucumbenciais.
RE 603583 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 26/10/2011	Controle de legislação.
ADI 4125 / TO - TOCANTINS Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 10/06/2010	Controle de legislação.
HC 93050 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 10/06/2008	Referente a Judiciário (proporcionalidade para consideração de prova ilícita).
MS 26603 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 04/10/2007	Referente ao sistema eleitoral <b>proporcional.</b>
ADI 3316 / MT - MATO GROSSO Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 09/05/2007	Controle de legislação.
RE 388359 / PE - PERNAMBUCO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 28/03/2007	Referente a Legislação.
ADI 3090 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 11/10/2006	Controle de legislação.
ADI 3521 / PR - PARANÁ Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 28/09/2006	Controle de legislação.
ADI 3685 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 22/03/2006	Controle de Emenda Constitucional. Palavras-chaves apenas no título de livros indicados na ficha do acórdão.

RE 141190 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM Julgamento: 14/09/2005	Controle de legislação.
HC 82788 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 12/04/2005	Referente a Judiciário (proporcionalidade para consideração de prova ilícita).
ADI 2979 / ES - ESPÍRITO SANTO Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 15/04/2004	Controle de legislação.
RE 276546 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 273844 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 266994 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 199522 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 282606 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 274384 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 274048 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 300343 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Controle de legislação.
RE 197917 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 06/06/2002	Controle de legislação.

MS 24001 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 20/05/2002	Referente a aposentadoria <b>proporcional</b> . Não discute proporcionalidade do ato.
AR 1230 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 06/03/2002	Razoabilidade aparece apenas na indexação do acórdão, não sendo possível entender a que se refere. Não é citada no acórdão.
HC 77528 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 18/02/1999	Controle de legislação.
ADI 776 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 23/10/1992	Controle de legislação.
MS 21564 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 23/09/1992	Controle do impeachment do Collor ("se a notícia do fato reprovável tem <b>razoável</b> procedência")
RE 104168 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 12/08/1988	Registro de marca no INPI. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
Rp 1426 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 10/12/1987	Controle de legislação.
RE 111952 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. DJACI FALCAO Julgamento: 09/12/1986	Reforma militar. Indexação "PROPORCIONALIDADE, TEMPO DE SERVIÇO." Não é questionada a proporcionalidade, o termo aparece apenas em referência aos vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.
RE 106100 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. CORDEIRO GUERRA Julgamento: 27/08/1985	Controle de legislação.
AI 103709 AgR / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. DJACI FALCAO Julgamento: 09/08/1985	Poder de polícia. Indexação " LEI FEDERAL, INTERPRETAÇÃO RAZOÁVEL". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.

RE 104840 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ALDIR PASSARINHO Julgamento: 08/03/1985	Controle de legislação.
RE 103629 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 17/10/1984	Controle de legislação.
MS 20291 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. OSCAR CORREA Julgamento: 24/11/1982	Nomeação de juiz (proporcionalidade em relação a número de advogados e juízes de carreira na composição)
RE 74949 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. ALDIR PASSARINHO Julgamento: 15/10/1982	Demissão. Indexação " LEI FEDERAL, INTERPRETAÇÃO RAZOÁVEL". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RE 76543 / ES - ESPÍRITO SANTO Relator(a): Min. ANTONIO NEDER Julgamento: 09/06/1981	Controle de ato administrativo, mas o termo razoável aparece apenas para qualificar o fundamento do requerente, a fim de aplicar a súmula 285.
MS 20209 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE Julgamento: 10/10/1979	Nomeação de juiz (proporcionalidade em relação a número de advogados e juízes de carreira na composição)
AI 69264 AgR / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. DJACI FALCAO Julgamento: 31/05/1977	Controle de ato administrativo, mas o termo razoável aparece apenas para qualificar o fundamento do requerente, a fim de aplicar a súmula 285.
RE 69319 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ALIOMAR BALEEIRO Julgamento: 16/06/1970	Tributação. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RE 68871 / GB - GUANABARA Relator(a): Min. ALIOMAR BALEEIRO Julgamento: 07/04/1970	Poder de polícia. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RE 66458 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. THOMPSON FLORES Julgamento: 27/10/1969	Concurso público. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RMS 18534 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ALIOMAR BALEEIRO Julgamento: 01/10/1968	Referente a atuação de juiz. Ementa "Nesse sentido, o Juiz poderá adotar medidas <b>razoáveis</b> que impeçam a venda aos menores...".

RE 55079 / AL - ALAGOAS Relator(a): Min. VICTOR NUNES Julgamento: 20/03/1967	Poder de polícia. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RE 51750 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. VICTOR NUNES Julgamento: 07/05/1963	Atos de direção. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RE 39415 / PA - PARÁ Relator(a): Min. LAFAYETTE DE ANDRADA Julgamento: 02/12/1958	Exoneração. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.
RE 28018 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CÂNDIDO MOTTA Julgamento: 12/07/1956	Poder de polícia. Indexação "Razoabilidade da interpretação". Acórdão recorrido deu razoável interpretação ao ocorrido, decisão com referência à Súmula 400 do STF.

2.2. Provenientes da chave de busca "(*princípio\$ ou regra\$*) *adj2* (*proporcionalidade ou razoabilidade*) e *administra\$*", pesquisada no dia 22/07/2013. Total: 147

Identificação	Motivo
ARE 719067 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 21/05/2013	A proporcionalidade se refere a quantificação de indenização por <b>administração</b> inadequada de remédios.
AI 827937 AgR / PI - PIAUÍ Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 28/05/2013	Proporcionalidade referida no acórdão recorrido. AgR confirma decisão do AI de ilegitimidade ativa.
ARE 721793 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 23/04/2013	A proporcionalidade se refere a quantificação de indenização.
RE 633138 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 04/09/2012	A proporcionalidade se refere a quantificação de indenização por danos morais.
HC 111844 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 24/04/2012	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
HC 108678 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 17/04/2012	Em relação ao Legislativo.



HC 103362 / PI - PIAUÍ Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 06/03/2012	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
AI 777530 AgR / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 12/06/2012	Proporcionalidade aparece na ementa, citando a ementa do acórdão recorrido, mas não é questionada aqui. Trecho da ementa: "MULTA – PRETENSÃO AO PREVALECIMENTO DE REDUÇÃO DO VALOR (...) OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE"
ADC 29 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 16/02/2012	Em relação ao Legislativo.
ADC 30 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 16/02/2012 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	Em relação ao Legislativo.
ADI 4578 / AC - ACRE Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 16/02/2012	Em relação ao Legislativo.
AI 797363 AgR / PE - PERNAMBUCO Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 14/02/2012	A proporcionalidade e a razoabilidade aparecem na ementa, citando outra ementa, porém não é questionada neste Agravo.
ADI 4429 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 14/12/2011	Em relação ao Legislativo.
RE 635023 ED / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 13/12/2011	Em relação ao Legislativo.
RE 603583 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 26/10/2011	Em relação ao Legislativo.
RE 414426 / SC - SANTA CATARINA Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 01/08/2011	Em relação ao Legislativo.
HC 104564 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 05/04/2011	Em relação ao Legislativo.

AI 743641 ED / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 08/02/2011	Não é possível identificar de que se trata o caso, apenas que o STF confirmou decisão em Agravo de que não iria analisar proporcionalidade e razoabilidade porque não havia seu pré-questionamento.
HC 106442 MC / MS - MATO GROSSO DO SUL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 30/11/2010	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
ADI 2356 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Relator(a) p/ Acórdão: Min. AYRES BRITTO Julgamento: 25/11/2010	Em relação ao legislador constituinte derivado
AC 33 MC / PR - PARANÁ Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 24/11/2010	Controle de legislação. Embora o caso seja originário de um ato administrativo questionado, nesta cautelar se discute apenas a verossimilhança da alegação de inconstitucionalidade de um dispositivo legal (artigo 6º, LC 105/2011).
HC 103308 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 16/11/2010	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
RHC 104587 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 16/11/2010	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
HC 98519 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 09/11/2010	Em relação à legislação
RE 631102 / PA - PARÁ Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 27/10/2010	Princípio da proporcionalidade aparece no título de um livro da doutrina indicada e "administrativa" aparece como adjetivo de probidade, ao se referir a requisitos de elegibilidade.
RE 630147 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. AYRES BRITTO Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 29/09/2010	Princípio da proporcionalidade relacionado à atuação do magistrado e "administrativa" aparece como adjetivo de probidade e moralidade, ao se referir a requisitos de elegibilidade.
HC 97256 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 01/09/2010	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.

ADI 4125 / TO - TOCANTINS Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 10/06/2010	Em relação ao Legislativo.
HC 99832 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 17/11/2009	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
ADI 4467 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 30/09/2010	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE
HC 99377 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 29/09/2009	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
RE 511961 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 17/06/2009	Em relação à legislação
ADPF 130 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 30/04/2009	Em relação à legislação
SL 178 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. GILMAR MENDES (Presidente) Julgamento: 22/04/2010	Referente a atos declaratórios da Receita Federal que instituem o Sistema de Medição de Vazão.
ADI 4167 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 17/12/2008	Em relação à legislação
HC 95685 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 16/12/2008	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
RE 466343 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 03/12/2008	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
RE 349703 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 03/12/2008	Em relação ao Legislativo e ao Judiciário.
HC 94404 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 18/11/2008	Em relação ao Judiciário.
HC 94931 / PR - PARANÁ Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 07/10/2008	Em relação ao Judiciário.

HC 92790 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 23/09/2008	Em relação à legislação
ADPF 144 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 06/08/2008	Em relação à legislação
HC 93050 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 10/06/2008	Em relação ao Judiciário.
ADI 3510 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 29/05/2008	Em relação à legislação
HC 92791 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. MENEZES DIREITO Julgamento: 26/02/2008	Em relação à legislação
HC 91759 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. MENEZES DIREITO Julgamento: 09/10/2007	Em relação à legislação
Inq 2245 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 28/08/2007	Princípio da Proporcionalidade aparece como título de um livro na doutrina indicada.
AI 682486 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 18/12/2007	Neste agravo apenas se discute se os princípios constitucionais levantados pelo agravante (entre eles a proporcionalidade e a razoabilidade) teriam sido pré-questionados ou não. A discussão se restringe à questão de poder considerar como pré-questionamento consideração que apareça apenas em voto vencido.
RE 353657 / PR - PARANÁ Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 25/06/2007	Voto vencido da questão de ordem suscita a razoabilidade em relação à modulação dos efeitos da decisão.
RE 370682 / SC - SANTA CATARINA Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 25/06/2007	Voto vencido da questão de ordem suscita a razoabilidade em relação à modulação dos efeitos da decisão.
ADI 3489 / SC - SANTA CATARINA Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 09/05/2007	Em relação ao Legislativo e Judiciário.
ADI 3316 / MT - MATO GROSSO Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 09/05/2007	Em relação ao Legislativo e Judiciário.

ADI 2240 / BA - BAHIA Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 09/05/2007	Em relação ao Legislativo e Judiciário.
ADI 3112 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 02/05/2007	Em relação à legislação.
ADI 2990 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU Julgamento: 18/04/2007	Em relação à legislação.
ADI 1976 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 28/03/2007	Em relação à legislação.
HC 90232 / AM - AMAZONAS Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 18/12/2006	Referente ao conflito entre o direito de acesso do advogado aos autos de inquérito policial e o sigilo com que contam alguns deles. No próprio acórdão discute-se se o inquérito seria um ato administrativo, concluindo-se que não (porque não teria caráter decisório).
ADI 3090 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 11/10/2006	Em relação à legislação.
HC 87827 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 25/04/2006	Referente ao conflito entre o direito de acesso do advogado aos autos de inquérito policial e o sigilo com que contam alguns deles. No próprio acórdão discute-se se o inquérito seria um ato administrativo, concluindo-se que não (porque não teria caráter decisório).
HC 86424 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 11/10/2005	Em relação ao Judiciário.
RE 141190 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM Julgamento: 14/09/2005	Em relação à legislação
ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 01/09/2005	Proporcionalidade aparece em títulos da doutrina indicada.

HC 82788 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 12/04/2005	Em relação ao Judiciário.
RE 13782 / SC - SANTA CATARINA Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 17/03/2005	Em relação à legislação.
HC 82354 / PR - PARANÁ Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 10/08/2004	Referente ao conflito entre o direito de acesso do advogado aos autos de inquérito policial e o sigilo com que contam alguns deles. No próprio acórdão discute-se se o inquérito seria um ato administrativo, concluindo-se que não (porque não teria caráter decisório).
ADI 692 / GO - GOIÁS Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 02/08/2004	Em relação à legislação.
RHC 81057 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 25/05/2004	Em relação ao Judiciário.
RE 276546 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 273844 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 266994 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 199522 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 282606 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 274384 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.

RE 274048 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 300343 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 31/03/2004	Em relação à legislação.
RE 359444 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 24/03/2004	Em relação à legislação.
HC 82424 / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 17/09/2003	Em relação ao Judiciário.
ADI 2551 MC-QO / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 02/04/2003	Em relação à legislação.
ADI 2667 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 19/06/2002	Em relação à legislação.
ADI 247 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM Julgamento: 17/06/2002	Em relação à legislação.
RE 197917 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 06/06/2002	Em relação à legislação.
ADI 2623 MC / ES - ESPÍRITO SANTO Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 06/06/2002	Em relação à legislação.
HC 81735 / PR - PARANÁ Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 26/03/2002	Administração aparece porque teria havido crime em local sob Administração Militar.
RE 319556 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 12/03/2002	Em relação ao Judiciário.

ADI 2553 MC / MA - MARANHÃO Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 20/02/2002	Em relação à legislação.
ADC 9 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 13/12/2001	Em relação a Medida Provisória.
ADC 9 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 26/08/2001	Em relação a Medida Provisória.
ADI 2251 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 15/03/2001	Em relação ao Judiciário.
ADI 2260 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 14/02/2001	Em relação à legislação.
ADI 2294 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 14/02/2001	Em relação à legislação.
ADI 2213 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 04/04/2002	Em relação a Medida Provisória.
ADI 1896 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 18/02/1999	Em relação à legislação.
ADI 869 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 04/08/1999	Em relação ao Judiciário.
RE 219780 / PE - PERNAMBUCO Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 13/04/1999	Em relação a Administradora de cartões de crédito.
ADI 1922 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 06/10/1999	Em relação a Medida Provisória.
ADI 1976 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 06/10/1999	Em relação a Medida Provisória.



HC 79512 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 16/12/1999	Em relação ao Judiciário.
ADI 1805 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 26/03/1998	Em relação ao poder constituinte derivado.
ADI 1075 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 17/06/1998	Em relação à legislação.
HC 77527 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 23/09/1998	Em relação ao Judiciário.
RE 199066 ED / PR - PARANÁ Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 14/04/1997	Em relação ao Judiciário.
ADI 1511 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 16/10/1996	Em relação à legislação.
ADI 1407 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 07/03/1996	Em relação à legislação e aos limites de legislar.
MS 21729 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 05/10/1995	Em relação a sigilo bancário e pedido de informações pelo MP.
IF 3601 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 3046 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2973 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.

IF 2909 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2737 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2805 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2127 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 3292 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2975 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 08/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 3578 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 05/05/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 449 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2257 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 1952 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.

IF 1317 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 492 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 171 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 317 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 139 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 19/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 237 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 19/03/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 2194 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/02/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 1466 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/02/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 1690 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/02/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 1262 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO (Presidente) Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/02/2003	Em relação ao Judiciário.

IF 2915 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 03/02/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 444 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 03/02/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 298 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 03/02/2003	Em relação ao Judiciário.
IF 164 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 13/12/2003	Em relação ao Judiciário.
ADI 243 / RJ - RIO DE JANEIRO Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 01/02/2001	Em relação à legislação
ADI 2335 MC / SC - SANTA CATARINA Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 19/12/2000	Em relação à legislação
RE 267161 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 17/04/2001	Em relação a lei e a decreto municipal
RE 189170 / SP - SÃO PAULO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 01/02/2001	Em relação a lei e a decreto municipal
ADI 776 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 23/10/1992	Em relação à legislação
ADI 2274 MC / MT - MATO GROSSO Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 13/09/2000	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE
ADI 2278 MC / PE - PERNAMBUCO Relator(a): Min. NELSON JOBIM Julgamento: 13/09/2000	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE
ADI 2269 MC / RN - RIO GRANDE DO NORTE Relator(a): Min. NELSON JOBIM Julgamento: 13/09/2000	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE

ADI 2287 MC / GO - GOIÁS Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgamento: 13/09/2000	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE
ADI 2277 MC / AC - ACRE Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgamento: 13/09/2000	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE
ADI 2268 MC / PB - PARAÍBA Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgamento: 13/09/2000	Referente a Resolução geral e abstrata do TSE
ADI 1854 / PI - PIAUÍ Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 14/06/2000	Em relação à legislação
ADI 1326 / SC - SANTA CATARINA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 14/08/1997	Em relação à legislação
ADI 1800 MC / DF - DISTRITO FEDERAL Relator(a): Min. NELSON JOBIM Julgamento: 06/04/1998	Em relação à legislação

### ANEXO 3: Fichamentos

<b>1. Identificação do acórdão</b>	1
1.1. Dados gerais	ARE 727542 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 21/05/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): WILLIAN BORGES DA COSTA AGDO.(A/S): ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Exoneração
2.2. Resumo	O Agravante havia sido excluído da Corporação Policial Militar, por falta disciplinar, após o devido processo administrativo. As decisões superiores confirmaram a exclusão e, neste Agravo, é questionada a legalidade e proporcionalidade da pena, frente à infração e aos "20 anos de serviços prestados". A relatora cita a decisão de segunda instância e afirma que o Judiciário pode rever atos administrativos, não em seu mérito, mas em sua conformidade com os princípios administrativos. Além disso, diz que rever a proporcionalidade exigiria revolver o conjunto fático-probatório (Súmula 279). A relatora considera que a argumentação do agravante apenas mostra inconformismo e "resistência a pôr fim a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional".
2.3. Julgamento	Provimento negado.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do requerente. Voto da relatora.
<b>4. É analisada?</b>	Não
<b>5. Se não, por quê?</b>	Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (Súmula 279).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não
<b>8. Observações</b>	1. Consideração sobre mérito do ato administrativo: Voto Carmem Lúcia (pág 7): "... o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência firmada por este Supremo Tribunal Federal, que assentou de que o controle judicial dos atos administrativos faz-se pela análise da observância dos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa, e não do mérito do ato administrativo." 2. A Relatora afirma que o STF pode rever o ato segundo os princípios, porém não o faz porque exigiria reanalisar provas. Mas a construção do voto é confusa, são citadas ementas para as duas afirmações, mas uma não é relacionada à outra. A

segunda afirmação é inserida com um "Ademais, a modificação do julgado (...) demandaria o reexame". Na verdade isso parece ser a explicação de porque não se vai analisar, não mais um motivo. Pode ser um problema no conectivo.

<b>1. Identificação do acórdão</b>	2
1.1. Dados gerais	ARE 717894 AgR / SC - SANTA CATARINA AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 23/04/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): ESTADO DE SANTA CATARINA AGDO.(A/S): ALCIDES ANASTÁCIO MACHADO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Exoneração
2.2. Resumo	O Agravado havia sido excluído da Corporação Militar, mas a penalidade foi revista. A decisão de segunda instância considerou que a penalidade ofendeu os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, frente o conjunto fático-probatório. Foi interposto RE com fundamento no artigo 2º da CF (separação de poderes) e na falta de proporcionalidade e razoabilidade da decisão judicial. O relator afirma que o Judiciário pode rever atos administrativos, segundo a doutrina e a jurisprudência do STF. Citando trechos do acórdão recorrido, afirma que foram analisadas as provas e rever a decisão implicaria sua reanálise, o que não é possível (súmula 279).
2.3. Julgamento	Provimento negado
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do requerente. Voto do relator. Acórdão recorrido.
<b>4. É analisada?</b>	Não
<b>5. Se não, por quê?</b>	Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório ,o que não é possível em sede de RE (Súmula 279).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em instância inferior.
<b>8. Observações</b>	1. Precedente citado RMS 24.699/DF, r. Min Eros Grau: "Nesse sentido, o Poder Judiciário vai à análise do mérito do ato administrativo, inclusive fazendo atuar as pautas da proporcionalidade e da razoabilidade, que não são princípios, mas sim critérios de aplicação do direito, ponderados no momento das normas de decisão. Não voltarei ao tema, até para não maçar demasiadamente esta Corte. O fato porém é que, nesse exame do mérito do ato, entre outros parâmetros de análise

de que para tanto se vale, o Judiciário não apenas examina a proporção que marca a relação entre meios e fins do ato, mas também aquela que se manifesta na relação entre o ato e seus motivos, tal e qual declarados na motivação.

<b>1. Identificação do acórdão</b>	<b>3</b>
1.1. Dados gerais	RE 634900 AgR / PI - PIAUÍ AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 02/04/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): ESTADO DO PIAUÍ AGDO.(A/S): PAULO ANTENOR NOGUEIRA DE OLIVEIRA
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão.
2.2. Resumo	O agravado havia sido investigado em Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) e recebido a sanção de demissão. Contestado, o PAD foi anulado pelo Judiciário, porque a acusação fora feita com base em uma norma e a condenação em outra, de forma que ficaram prejudicados a ampla defesa e o devido processo. O agravante recorreu da decisão do TJ/PI, sob o argumento de que a anulação do PAD feria a separação dos poderes e que não teria havido prejuízo à ampla defesa, pois, embora a condenação tenha sido diferente da imputação, os fatos eram os mesmo. O RE não foi conhecido porque o respeito à ampla defesa possui caráter processual, o que enseja análise de legislação infraconstitucional e de provas, o que não é possível em sede de RE e é confirmado pela decisão do Agravo. Quanto ao argumento da separação de poderes, o relator cita precedentes do STF, em que se diz da possibilidade de análise de PAD pelo Judiciário, inclusive em relação à proporcionalidade e razoabilidade das sanções. Ressalte-se que, pelas informações do acórdão, não parece ter sido suscitada a questão da proporcionalidade, porém ela aparece em um "parágrafo-padrão" deste tipo de decisão, em que se afirma a possibilidade de o Judiciário rever atos administrativos.
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim. Com ressalvas do Min. Marco Aurélio, segundo o qual o princípio da ampla defesa em processos administrativos e disciplinares tem natureza eminentemente constitucional e poderia, em algum caso, ser analisado pelo STF. Não se analisa neste caso porque há fundamento suficiente para manter a decisão. O ministro não menciona qual fundamento seria, mas, provavelmente, se refere à necessidade de rever as provas.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Decisão agravada (RE) Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	Não foi questionada.



<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em instância inferior.
<b>8. Observações</b>	
1. Precedente citado RMS 24.699/DF, r. Min Eros Grau. 2. A proporcionalidade não foi questionada no Agravo, ela apenas aparece no "párrafo-padrão" que expõe a possibilidade de revisão de sanções aplicadas a servidor, de acordo com a jurisprudência do STF.	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	4
1.1. Dados gerais	AI 800892 AgR / BA - BAHIA AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 12/03/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): ESTADO DA BAHIA AGDO.(A/S): MÁRCIO SANTOS NASCIMENTO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Exoneração.
2.2. Resumo O agravado havia sido excluído da Corporação Militar por praticar ato ilícito e ter conduta indecorosa. Porém, o Processo Administrativo Disciplinar foi anulado no Judiciário, uma vez que já havia laudo atestando que a condição psíquica do militar desaconselhava sua atuação em campo, devendo se manter em atividades burocráticas ou na reserva remunerada. Assim, como a própria Administração tinha responsabilidade pela realocação do servidor, não poderia excluí-lo pelos atos praticados na situação que ela própria deveria ter evitado. Então, o Estado da Bahia entra com RE, que é inadmitido, decisão contra a qual se interpõe Agravo de Instrumento, que é agravada. Não são citados os argumentos do agravante, mas o voto do relator responde a três possíveis questionamentos: (i) a motivação judicial não precisa considerar todos os argumentos levantados, mas tão somente aqueles que convençam o juiz. (ii) a jurisprudência do STF considera ofensa aos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório como ofensas reflexas à Constituição, assim não ensejam reexame em sede de RE. (iii) o Judiciário pode rever os atos administrativos ilegais ou abusivos, inclusive nas questões atinentes à proporcionalidade e razoabilidade.	
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Não.

<b>5. Se não, por quê?</b>	Foi citada apenas para afirmar que não fere a separação de poderes.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em instâncias inferiores.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Voto do relator: "De resto, é certo que o Tribunal de origem não divergiu da pacífica jurisprudência desta Corte no sentido de que não viola o princípio da separação dos poderes o controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade, o qual envolve a verificação da efetiva ocorrência dos pressupostos de fato e direito, podendo o Judiciário atuar, inclusive, nas questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade."</p> <p>2. Precedentes citados quanto à proporcionalidade: RMS nº 24.129, r. Joaquim Barbosa e outros.</p> <p>3. O acórdão é uma grande colagem de várias ementas e "parágrafos-padrão" conectando os pontos.</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>		5
1.1. Dados gerais	RE 609184 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 05/03/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma	
1.2. Partes	AGTE.(S): ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AGDO.(A/S): CLÁUDIO ROBERTO VERGARA ROMEIRO	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Exoneração.	
2.2. Resumo	O Tribunal de origem decidiu que deveria ser anulado e refeito o processo administrativo que levou à exclusão do agravado da Corporação em que servia. O Agravante questiona a proporcionalidade de tal decisão, posto que adentraria o mérito do ato administrativo. A argumentação é rejeitada, porque o Judiciário pode analisar a legalidade dos atos administrativos, da qual faz parte a proporcionalidade das sanções. E em sede de RE não é possível mudar o entendimento do acórdão recorrido, porque demandaria exame de provas.	
2.3. Julgamento	Provimento negado.	
2.4. Votação unânime?	Sim	
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do requerente Voto do relator	
<b>4. É analisada?</b>	Não	

<b>5. Se não, por quê?</b>	O processo administrativo foi considerado viciado na Corte de origem. Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (Súmula 279).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em instâncias inferiores.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Precedente citado pelo acórdão agravado, que negou seguimento ao RE: RMS 24.699/DF, r. Min Eros Grau.</p> <p>2. Precedentes citados no voto do relator quanto à possibilidade de controle da proporcionalidade: AI 629.475/AC-AgR; AI 796.832/CE-AgR.</p> <p>2. Trecho do acórdão recorrido (do Tribunal de Justiça Militar do Rio Grande do Sul): "A atuação administrativa também deve se pautar pelo respeito ao princípio da proporcionalidade (razoabilidade), o qual, mesmo não estando expresso diretamente em quaisquer dos artigos da CF/88, <b>opera como critério de interpretação inseparável da constituição e de aplicação obrigatória pelo administrador.</b></p> <p><b>A medida a ser tomada pelo Estado há de ser adequada e necessária à finalidade apontada pelo agente, bem como deve ser garantida uma relação de proporcionalidade entre o bem protegido pela atividade estatal e aquele que, por ela é atingido ou sacrificado.</b>" (grifo meu)</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>		6
1.1. Dados gerais	AI 781925 AgR / SP - SÃO PAULO AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 20/11/2012      Órgão Julgador: Primeira Turma	
1.2. Partes	AGTE.(S): MUNICÍPIO DE OLÍMPIA AGDO.(A/S): ROSILENE APARECIDA DA CRUZ	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Demissão.	
2.2. Resumo		
<p>A agravada havia sido penalizada com sua demissão, ato que foi reformado pelo Judiciário e ensejou a interposição de RE por parte do Município, cujo seguimento foi negado, por não haver pré-questionamento da matéria e se tratarem de ofensa reflexa (princípio da legalidade). O Município então entrou com Agravo de Instrumento, que também foi rejeitado, levando à interposição deste Agravo Regimental. A Ministra confirma a decisão, reiterando que o exame de legalidade dos atos administrativos não fere a separação dos poderes e que, de qualquer forma, o acórdão que anulou a pena de demissão baseou-se no conjunto fático-probatório para concluir pela ausência de proporcionalidade, o que é impossível em sede de RE.</p>		

2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório o que não é possível em sede de RE (Súmula 279).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em instâncias inferiores.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>		7
1.1. Dados gerais	ARE 707292 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRADO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 02/10/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma	
1.2. Partes	AGTE.(S): MUNICÍPIO DE TUPÃ AGDO.(A/S): REGINALDO LIMA RODRIGUES	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Demissão	
2.2. Resumo	O Tribunal de origem determinara a reintegração do servidor demitido, após análise dos fatos e das provas. Fora negado seguimento ao RE, porque o Judiciário pode controlar os atos administrativos (não fere separação dos poderes), além de que rever a proporcionalidade do ato administrativo exigiria reexame fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (súmula 279). A relatora considera que a argumentação do agravante apenas mostra inconformismo e "resistência a pôr fim a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional".	
2.3. Julgamento	Provimento negado.	
2.4. Votação unânime?	Sim	
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator	
<b>4. É analisada?</b>	Não	

<b>5. Se não, por quê?</b>	O processo administrativo foi considerado viciado na Corte de origem. Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório o que não é possível em sede de RE (Súmula 279).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em instâncias inferiores.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>		<b>8</b>
1.1. Dados gerais	RE 630380 ED / MG - MINAS GERAIS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 28/08/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma	
1.2. Partes	EMBDO.(A/S): ESTADO DE MINAS GERAIS EMBT.E.(S): FUNDIÇÃO CARMENSE LTDA	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Multa.	
2.2. Resumo	A embargante contestara no RE uma multa no percentual de 50% que recebera em autuação fiscal, afirmando ser confiscatória, posto que não razoável e desproporcional. O relator negou seguimento ao RE, considerando que a recorrente apenas alegou que a multa era confiscatória, sem trazer argumentos que demonstrassem de plano sua desproporcionalidade. Assim, o efeito confiscatório só seria aferível com o exame do quadro fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (súmula 279). Desta decisão, houve os presentes embargos, recebidos como Agravo, e cuja decisão confirmou a necessidade de verificação dos fatos ilícitos para análise da proporcionalidade da sanção.	
2.3. Julgamento	Provimento negado.	
2.4. Votação unânime?	Sim.	
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do requerente. Decisão recorrida (RE). Voto do relator.	
<b>4. É analisada?</b>	Não.	
<b>5. Se não, por quê?</b>	Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (Súmula 279), pois o demandante não trouxe "argumentos adequados a caracterizar, de plano, a irrazoabilidade e a desproporcionalidade da multa fiscal aplicada em relação à hipótese dos autos."	

<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Parcialmente, em instâncias inferiores, porém não em relação à proporcionalidade da sanção.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do relator: "Por outro lado, ao contrário do que sustenta a agravante, esta Suprema Corte não decidiu que apenas as multas calculadas à razão de 20% do valor do débito tributário são proporcionais. O exame de proporcionalidade deve tomar a motivação do ato administrativo de punição, isto é, os fatos ilícitos cuja prática se atribui ao sujeito passivo. Sem a exposição da motivação e de razões específicas que tornariam a pena desproporcional, não é possível aplicar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do princípio da vedação do uso de tributo com efeito confiscatório às multas."	

<b>1. Identificação do acórdão</b>		9
1.1. Dados gerais	MS 28720 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 20/03/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma	
1.2. Partes	IMPTE.(S): MARIA DA PENHA RODRIGUES CASTRO IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO IMPDO.(A/S): UNIÃO	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Anulação pelo TCU de ato concessivo de pensão.	
2.2. Resumo	A impetrante teve negado pelo TCU o registro de sua pensão, após mais de 10 anos da concessão e de recebimento. O Mandado de Segurança impetrado originariamente no STF requer a anulação da decisão do TCU, pois não foi garantido à impetrante a defesa e o contraditório e requer também a declaração da decadência do direito de anular a concessão. Por analogia a outros prazos constitucionais, como o do artigo 7º, inciso XXIX, o relator afirma que a jurisprudência do STF vem decidindo que, após cinco anos sem que o TCU tenha analisado a concessão da pensão, deve ser aberto prazo para o beneficiário se manifestar. Nos primeiros cinco anos, não haveria necessidade de participação do beneficiário, porque se considera uma relação endo-administrativa, entre o TCU e o órgão da Administração Pública que concedeu a pensão. Porém, o entendimento do STF ( <b>é citada a ementa do MS 24.781</b> ) seria no sentido de que não há decadência e a pensão pode ser anulada a qualquer momento, mesmo após dez anos de sua concessão. Assim, o MS é parcialmente procedente, acolhendo o pedido para que haja ampla defesa e contraditório no procedimento do TCU.	
2.3. Julgamento	Parcialmente concedido.	
2.4. Votação unânime?	Sim.	

<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Constituição. Lei 9.784/1999.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Menciona artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXVIII, que garante a <b>razoável</b> duração do processo. Para a definição do que seria <b>razoável</b> , faz analogia entre (i) o prazo decorrido para a decisão do TCU (mais de dez anos) e (ii) os prazos quinquenais, definidos na Constituição para outras situações (artigos 7º, XXIX; 183; 191) e também na Lei de Processo Administrativo, para a anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Pelo STF.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Voto da relatora, que cita MS 25.403: "Em situações que tais, é até intuitivo que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupala. (...)</p> <p>23. Mais recentemente, por efeito da Emenda Constitucional nº 45/04, a Constituição Federal passou a albergar, explicitamente, o direito à razoável duração do processo – inclusive os de natureza administrativa, conforme a seguinte dicção: 'LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação'.</p> <p>24. Sem dúvida, pois, que determinadas pautas temporais são, em si mesmas, um tão relevante aspecto da vida que chegam a merecer direto tratamento constitucional. Importando, aqui, saber se não existe uma espécie de tempo médio que resuma em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade.</p> <p>25. Ora bem, na busca desse tempo médio, pontuo que é do mesmo Almiro do Couto e Silva esta ponderação: 'Cremos que, desde a vigência da Lei da Ação Popular o prazo prescricional das pretensões invalidantes da Administração Pública, no que concerne a seus atos administrativos é de cinco anos'. (SILVA, Almiro do Couto. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos. In: Revista de Direito Administrativo. Abr./jun. 1996. Rio de Janeiro, 204:21-31).</p> <p>27. De forma convergente quanto à razoabilidade desse prazo médio dos 5 anos, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 9.784/99 e, nela, estatuiu (art. 54) que 'o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé'. (...)</p> <p>32. Bem vistas as coisas, então, já se percebe que esse referencial dos 5 anos é</p>	

de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Isto na acepção de que, ainda não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse. Contudo, transcorrido in albis esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, tenho como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV)."

2. Voto da relatora: "Já no que se refere à alegação de decadência do direito de a Administração Pública rever o ato concessivo da pensão (art. 54 da Lei nº 9.784/99), tal tese acabou rejeitada por essa nossa Corte. Bastante ilustrativa é a ementa do MS 24.781, em que foi redator o Ministro Gilmar Mendes: (...)"

<b>1. Identificação do acórdão</b>	10
1.1. Dados gerais	MS 28594 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 06/10/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	IMPTE.(S): ANDRÉ RICARDO BOTASSO IMPTE.(S): CARLA DE FÁTIMA BARRETO DE SOUZA E OUTRO(A/S) IMPDO.(A/S): RELATOR DO PCA Nº 00060903920092000000 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA IMPDO.(A/S): UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público.
2.2. Resumo	<p>Foi realizado concurso público para Juiz substituto em Minas Gerais, havendo anulação de 3 questões da primeira fase. No entanto, por erro, a entidade organizadora do concurso liberou lista dos aprovados sem considerar as questões anuladas. Assim, foram aprovados os candidatos com pontuação 75 ou superior, ao invés de 77 (pontuação adequada para levar 500 candidatos à segunda fase, o que era a previsão do edital). O concurso prosseguiu com os aprovados nesta lista equivocada, para preservar a boa-fé e porque causaria maiores danos anulá-lo do que permitir a permanência dos candidatos de nota 75 e 76.</p> <p>Porém, alguns candidatos de notas superiores levaram o caso ao CNJ que, em Procedimentos de Controle Administrativo (PCA), determinou a desclassificação de todos os candidatos que obtiveram nota inferior a 77 pontos. Vários deles impetraram Mandados de segurança no STF contra o CNJ, afirmando que não fora respeitada a competência da entidade organizadora e a razoabilidade de sua decisão, além de não ter sido garantido pelo CNJ o devido contraditório.</p> <p>A relatora Min. Carmem Lúcia afirma que é necessário o contraditório e, por isso, deve ser anulada a decisão do CNJ. No entanto, diz que a anulação não traria um resultado diferente, porque, no mérito, ela concorda com a decisão do CNJ, ordenando a desclassificação daqueles candidatos. Isso porque entende violada a prescrição do edital e que este seria a "lei do concurso". Além disso, a decisão do STF deveria prevalecer, sobre outra que viesse a ser dada pelo CNJ, porque a questão é eminentemente jurídica e não haveria fatos ou condições pessoais aptos a alterá-la.</p>



O Min. Marco Aurélio inaugura a divergência, sugerindo que se aplique a disposição do §2º do artigo 249 do Código de Processo Civil, segundo o qual o juiz não pronunciará a nulidade do ato se puder decidir o seu mérito favorecendo a parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade. Assim, ele vota pela anulação da decisão do CNJ e pela manutenção do ato do TJ/MG, que aprovava mais de 500 candidatos, pois deste ato não decorreria prejuízo a ninguém.

O Min. Luiz Fux concorda com Marco Aurélio, acrescentando que considera a alteração do edital realizado com base em parâmetros objetivos, que não ferem o princípio da impessoalidade, embora se conhecesse nominalmente os candidatos que seriam aceitos com a mudança. E acrescenta que a Comissão do Concurso, norteada pelo princípio da razoabilidade, tomou a única decisão cabível, posto que respeita a legítima expectativa dos candidatos que constavam da lista.

O Min Dias Toffoli também acompanha a divergência, citando a Lei 9.784/1999 (artigo 3º, II e artigo 9º) para ressaltar a exigência de contraditório. O Min. Ayres Britto questiona se, de fato, o ato do TJ/MG não teria causado prejuízo aos outros candidatos, pois realizaram a segunda fase em meio a mais de 700 concorrentes, ao invés dos 500 previstos no edital. Porém se convence de que um candidato não prejudica o outro, na medida em que eles são aprovados por seu mérito próprio e, no caso, restaram vagas não preenchidas, pois o número de candidatos considerados aptos não foi suficiente. Deste modo, os candidatos excedentes, especialmente aqueles oito aprovados e nomeados ao fim do concurso, não retiraram as vagas de outros que estariam entre os 500 primeiros.

O Min Lewandowski concorda com a divergência, sintetizando sua fundamentação em três princípios constitucionais: (i) garantia de ampla defesa, contraditório e devido processo legal; (ii) o princípio implícito da proteção da boa fé dos administrados; (iii) o princípio também implícito da razoabilidade.

2.3. Julgamento	Concedido.
2.4. Votação unânime?	Não. Vencida a Min Carmen Lúcia (relatora).
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Informações do Presidente do CNJ, impetrado (p.8) Voto da relatora (ao citar seu voto em sede da liminar, afirmando a razoabilidade da decisão do CNJ, p. 15). Voto do Min. Lewandowski (p. 75).
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Lateral. A razoabilidade aparece em vários momentos, mas sempre após outros vários argumentos, especialmente os que ressaltam a defesa do contraditório e a proteção às legítimas expectativas.
6.2. Fundamento para a exigência	Alguns ministros não citam. Min. Lewandowski afirma ser um princípio implícito na Constituição.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Afirmam que houve razoabilidade na decisão, porque seria a que não prejudica a expectativa dos candidatos. Também seria razoável não anular o concurso porque a situação já está consolidada (aprovações, inclusive com vagas sobrando)

<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	O ato do TJ/MG não. O ato do CNJ foi anulado.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Voto-vista do Min Luiz Fux (p. 43): "Se é certo que o Concurso público é regido pelo princípio da vinculação ao edital, não é menos verdade que diversos outros princípios pautam a atuação da Administração Pública nesta espécie de procedimento administrativo. (...)          À Comissão do Concurso, norteadada pelo princípio da razoabilidade, somente caberia tomar a decisão que efetivamente tomou: manter a nota de corte anterior e a precoce lista de aprovados, acrescentando os beneficiados pelo resultado do julgamento dos recursos. Qualquer outra decisão importaria em prejuízo à legítima expectativa dos candidatos que constavam da primeira lista de aprovados."</p> <p>2. Voto do Min. Lewandowski (p. 75): "O terceiro princípio implícito da Constituição é o princípio da razoabilidade. Não me parece que, a essa altura, seria válido, adequado, legítimo, anularmos o concurso, ou parte dele, ou não permitir que aqueles excluídos pudessem ocupar as respectivas vagas, porquanto foram aprovados. As vagas existem e creio que já estamos diante de uma situação consolidada. (...) E ainda sobraram vagas. Creio que o princípio da razoabilidade se impõe com toda contundência na solução dessa controvérsia."</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>		11
1.1. Dados gerais	MS 28603 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 06/10/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	
1.2. Partes	IMPTE.(S): TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS IMPTE.(S): ESCOLA JUDICIAL DESEMBARGADOR EDÉSIO FERNANDES IMPDO.(A/S): CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	Idêntico ao MS 28594. Julgamento conjunto.	

<b>1. Identificação do acórdão</b>		12
1.1. Dados gerais	MS 25403 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 15/09/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	
1.2. Partes	IMPTE.(S): IONNI TADEU DE SÁ IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO IMPDO.(A/S): COORDENADOR GERAL DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Anulação pelo TCU de ato concessivo de pensão.	

2.2. Resumo	
A impetrante teve a pensão decorrente da morte de seu pai anulada pelo TCU, após quase 10 anos da concessão e de recebimento. O Mandado de Segurança impetrado originariamente no STF requer a nulidade do procedimento no TCU, pois não foi garantido à impetrante a defesa e o contraditório e requer também a declaração da decadência do direito de anular a concessão, além de afirmar a existência de direito adquirido. Por analogia a outros prazos constitucionais, como o do artigo 7º, inciso XXIX, o relator afirma que, após cinco anos sem que o TCU tenha analisado a concessão da pensão, deve ser aberto prazo para o beneficiário se manifestar. Assim, a atuação do TCU seria consentânea com o princípio da razoabilidade, porque não teria prazo indefinido. Nos primeiros cinco anos, não haveria necessidade de participação do beneficiário, porque se considera uma relação endo-administrativa, entre o TCU e o órgão da Administração Pública que concedeu a pensão. Há alguns debates entre os ministros e alguns concordam com o relator, formando a maioria no sentido de anular o ato do TCU e ordenar a garantia do contraditório. Por outro lado, outros denegam o MS totalmente (invocando a Súmula Vinculante nº 3) e outros o concedem totalmente (reconhecendo a decadência do direito da Administração de anular seus atos, de acordo com artigo 54 da Lei 9.784).	
2.3. Julgamento	Parcialmente concedido.
2.4. Votação unânime?	Não. Os Min. Celso de Mello e Cezar Peluso concediam totalmente. E a Min. Ellen Gracie e o Min Marco Aurélio denegavam totalmente.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Constituição. Lei 9.784/1999.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Menciona artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXVIII, que garante a <b>razoável</b> duração do processo. Para a definição do que seria <b>razoável</b> , faz analogia entre (i) o prazo decorrido para a decisão do TCU (mais de dez anos) e (ii) os prazos quinquenais, definidos na Constituição para outras situações (artigos 7º, XXIX; 183; 191) e também na Lei de Processo Administrativo, para a anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários. Além disso, ressalta o artigo 2º da citada lei, que determina a obediência da Administração Pública aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entre outros.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Pelo STF.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do relator (p. 265): "Em situações tais, é até <b>intuitivo</b> que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo há de se formalizar	

em tempo que não desborde das pautas elementares da **razoabilidade.**" (p. 267): "Ademais, essa mesma lei, reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de também explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 2º, cujo *caput* também determina a obediência da Administração Pública, entre outros, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica (...)."

2. "STF Súmula Vinculante nº 3 - Sessão Plenária de 30/05/2007 - Processos Perante o Tribunal de Contas da União - Contraditório e Ampla Defesa - Anulação ou Revogação de Ato Administrativo - Apreciação da Legalidade do Ato de Concessão Inicial de Aposentadoria, Reforma e Pensão: Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

<b>1. Identificação do acórdão</b>	13
1.1. Dados gerais	MS 25116 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgamento: 08/09/2010      Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	IMPTE.(S): EDSON DE ALMEIDA MIGUEL RELVAS IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO IMPDO.(A/S): RELATOR DO PROCESSO Nº TC- 000.384/2004-0 DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO IMPDO.(A/S): SUBPROCURADOR-GERAL DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Anulação pelo TCU de ato concessivo de pensão.
2.2. Resumo	O impetrante havia se aposentado como professor na Escola de Ciências Estatísticas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Porém, após mais de cinco anos de recebimento da aposentadoria, o TCU declarou o ato ilegal, porque havia sido considerado como tempo de serviço os anos iniciais de trabalho em que o servidor não era registrado e não teriam sido pagas as contribuições previdenciárias. No MS impetrado originariamente no STF, o ex-servidor pede a anulação do ato do TCU, porque não haveria provas do não-pagamento das contribuições, além de não lhe ter sido garantido o devido processo legal, com contraditório e ampla defesa. O Min. relator Ayres Britto faz analogia com outros prazos constitucionais, como o do artigo 7º, inciso XXIX, e que, após cinco anos sem que o TCU tenha analisado a concessão da pensão, deve ser aberto prazo para o beneficiário se manifestar. Nos primeiros cinco anos, não haveria necessidade de participação do beneficiário, porque se considera uma relação endo-administrativa, entre o TCU e o órgão da Administração Pública que concedeu a pensão. Mas decorre da segurança jurídica e do princípio da razoabilidade a necessidade de um prazo para que os atos sejam revistos e, não o sendo, deve se dar oportunidade de o administrado se manifestar. E cinco anos seria este tempo-médio indicado pelo princípio da razoabilidade, já que presente

em várias disposições constitucionais e por ser o prazo de anulação de atos administrativos que beneficiem o administrado (Lei 9.784, artigo 54).

O Min. Gilmar Mendes, após pedir vista, traz em seu voto a referência ao MS 24268, diferenciando as situações, pois naquele o TCU havia anulado a pensão após vários anos de que já tinha confirmado seu registro; enquanto aqui o TCU negara o registro após quase 6 anos da fruição da aposentadoria. No primeiro caso, ele diz que o STF já vem aceitando que é necessário o contraditório, pois o registro pelo TCU confere mais segurança ao administrado. Por outro lado, no segundo caso, o entendimento do STF é que não haveria necessidade de contraditório, pois a aposentação seria ato complexo, que só se aperfeiçoa com a aprovação do TCU, então não há que se falar em direito ao contraditório ou expectativa do administrado. Porém, o Min. Gilmar se alinha ao pensamento de Britto, afirmando mais adequado modificar a jurisprudência. Ele cita o prazo do artigo 54 da Lei 9784 e também alguns outros prazos quinquenais, como o do Decreto 20.910/32 (direito de ação contra a Fazenda Pública), da Lei 4717/65 (Ação Popular), Lei 8429/92 (Ação de improbidade administrativa). Ele ressalta que não se trata de criar um prazo decadencial intercorrente, mas apenas de reconhecer um direito ao administrado que por longo tempo confiou em sua situação jurídica e que agora pode vir a ser modificada.

São realizados alguns debates, porque o Min. Marco Aurélio não concorda com a imposição do prazo ao TCU, porque contraria a Súmula Vinculante nº 3 e seria um ato de legislação por parte do STF (o legislador teria escolhido as situações em que ele desejava que houvesse prazo e não escolhera situações como as dos autos). A Min. Ellen Gracie também discorda do relator, ressaltando a jurisprudência que o STF vinha adotando e a importância de respeitar a Súmula vinculante, além de trazer dados sobre a atuação do TCU (para mostrar sua diligência).

O Min. Cezar Peluso também concede o MS, porém apresenta fundamentação diversa, já que acredita que o TCU deve, desde o início, garantir o contraditório, e, passados cinco anos, decairia o direito de anular os atos (artigo 54 da Lei 9784 seria aplicável ou, antes de sua vigência, decorreria da segurança jurídica e da dignidade humana).

2.3. Julgamento	Concedido.
2.4. Votação unânime?	Não. Os Min. Celso de Mello e Cezar Peluso concediam totalmente. E a Min. Ellen Gracie e os Min Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence denegavam totalmente.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator. Debates.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Constituição. Lei 9.784/1999.

6.3. Estrutura argumentativa das referências	Menciona artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXVIII, que garante a <b>razoável</b> duração do processo. Para a definição do que seria <b>razoável</b> , faz analogia entre (i) o prazo decorrido para a decisão do TCU (mais de dez anos) e (ii) os prazos quinquenais, definidos na Constituição para outras situações (artigos 7º, XXIX; 183; 191) e também na Lei de Processo Administrativo, para a anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários. Além disso, o Min. Gilmar Mendes ressalta o artigo 2º da citada lei, que determina a obediência da Administração Pública aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entre outros.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Pelo STF.
<b>8. Observações</b> 1. Min. Gilmar Mendes (debates, p. 174): "Neste caso, é um índice de razoabilidade para que o Tribunal de Contas delibere nesse patamar, tão-somente isso. Até o argumento do ato complexo [se a aposentação é ato complexo ou composto ou se é ato com eficácia condicionada à aprovação pelo TCU] - não precisamos aqui fechar questão sobre isso - reforça a ideia de que é preciso haver o pronunciamento em tempo idôneo." 2. Min. Marco Aurélio (debates, p. 252): " <b>Mas, Ministra, que venha a lei. Nós é que não podemos atuar numa situação concreta em que, pelo menos sob a minha óptica, não há preceito que, interpretado e aplicado, leve a essa conclusão</b> [de que haveria o prazo de cinco anos a se respeitar] e para revermos o que assentamos até aqui, inclusive transformando centenas de pronunciamentos do Tribunal em verbete de súmula".	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	14
1.1. Dados gerais	RMS 23732 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 17/11/2009      Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	RECTE.: SINDICATO DOS SUPERMERCADOS E ATACADOS DE AUTO SERVIÇOS DO ESTADO DA BAHIA - SINDSUPER RECDA.: UNIÃO FEDERAL
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Proteção e defesa do consumidor.
2.2. Resumo O recorrente havia impetrado Mandado de Segurança no STJ contra o Ministro da Justiça, porque este, em exercício de competência instituída pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, determinara prazo para a fixação de etiquetas com o preço nos produtos expostos à venda. Tal MS foi denegado pelo STJ, porque havia competência para o ato, bem como sua motivação e finalidade estavam expressos, além de que o prazo foi considerado necessário para uma execução eficiente da política, que é interesse público.	

Então, o impetrante recorreu, alegando desconformidade com vários dispositivos constitucionais, bem como aos princípios da reserva legal, da livre iniciativa e da proporcionalidade. Assim, ele afirma ser possível a indicação dos preços por código de barra, não sendo necessárias as etiquetas em cada produto. O recorrido responde afirmando sua competência e seu dever de zelar pela proteção dos direitos ao consumidor.

O ato do Ministro da Justiça data de 14.08.1998 e a recorrida decisão do STJ do ano de 2000 (MS 6.055, DJ 22.5.200). Entretanto, o RMS só é julgado pelo STF em 2009. O Min. relator ressalta que em 2004 foi publicada lei, regulamentada por decreto em 2006, que instituiu os códigos de barras como forma possível de afixação de preços (desde que os produtos fiquem próximos a uma informação clara e legível do preço). A nova legislação, naturalmente, supera o entendimento do ato impugnado, não sendo mais necessária a afixação individual dos preços. Porém, isso não implica a perda de objeto do recurso, porque o ato produzira efeitos até que sobreviesse e a nova lei (exemplo: autos de infração para quem não cumprisse) e um dos pedidos do RMS era exatamente anular estes efeitos.

O Min. relator conclui pela competência da autoridade em expedir o ato, a legalidade de sua motivação (evitar as verificadas fraudes com o sistema de código de barras), a não ofensa ao contraditório, não ofensa à livre iniciativa (porque o ato estava inserido no âmbito de atribuições legais do agente). E, no último parágrafo, afirma a ausência de ofensa ao princípio da proporcionalidade, pois o ato teria se revelado adequado e necessário, atingindo sua finalidade de proteção ao consumidor (prevista na CF, artigo 5º, XXXII).

2.3. Julgamento	Não provido.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do recorrente. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Lateral. A razoabilidade aparece somente ao fim do voto, em um único parágrafo.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Apenas afirma a conformidade. A proporcionalidade é relacionada com a <b>adequação</b> e <b>necessidade</b> da medida para realização da finalidade constitucional de proteção e defesa do consumidor. Mas apenas se afirma que o ato foi proporcional, porque adequado e necessário a tal finalidade, sem maior argumentação.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do relator, única reflexão sobre a proporcionalidade: "Por fim, não há que se falar em ofensa ao princípio da proporcionalidade, pois o ato impugnado revelou-se adequado e necessário, atingindo sua finalidade de proteção e defesa do consumidor, tal qual estabelece o art. 5º, XXXII, da Constituição Federal de 1988."	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	15
1.1. Dados gerais	Pet 3388 / RR - RORAIMA PETIÇÃO Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 19/03/2009 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	REQTE.(S): AUGUSTO AFFONSO BOTELHO NETO ASSIST.(S): FRANCISCO MOZARILDO DE MELO CAVALCANTI ASSIST.(S): ESTADO DE RORAIMA ASSIST.(S): LAWRENCE MANLY HARTE ASSIST.(S): OLGA SILVA FORTES ASSIST.(S): RAIMUNDO DE JESUS CARDOSO SOBRINHO ASSIST.(S): IVALCIR CENTENARO ASSIST.(S): NELSON MASSAMI ITIKAWA ASSIST.(S): GENOR LUIZ FACCIO ASSIST.(S): LUIZ AFONSO FACCIO ASSIST.(S): PAULO CEZAR JUSTO QUARTIERO ASSIST.(S): ITIKAWA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. ASSIST.(S): ADOLFO ESBELL ASSIST.(S): DOMÍCIO DE SOUZA CRUZ ASSIST.(S): ERNESTO FRANCISCO HART ASSIST.(S): JAQUELINE MAGALHÃES LIMA ASSIST.(S): ESPÓLIO DE JOAQUIM RIBEIRO PERES REQDO.(A/S): UNIÃO ASSIST.(S): FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA SOCÓ ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA BARRO ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA MATURUCA ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA JAWARI ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA TAMANDUÁ ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA JACAREZINHO ASSIST.(S): COMUNIDADE INDÍGENA MANALAI
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demarcação de terra indígena
2.2. Resumo	<p>Requerente pede a declaração de nulidade da demarcação contínua das terras indígenas da Reserva Raposa Serra do Sol, alegando diversos argumentos, entre eles, a ofensa ao princípio da razoabilidade. O Estado de Roraima também alega ofensa ao princípio da proporcionalidade.</p> <p>O Min. relator Ayres Britto traz diversos argumentos e fala brevemente do princípio da proporcionalidade, afirmando que ele ganha, neste contexto, "um conteúdo irrecusavelmente extensivo", pois imporia a adoção de um ponto de vista do indígena, em que não se lhe garante apenas o imprescindível para sua sobrevivência física, mas tudo aquilo imprescindível para assegurar as condições de vida das gerações atuais e futuras e "a estrutura social primeva".</p>



O Min. Menezes Direito chega a mencionar a **razoabilidade** para balancear os interesses envolvidos: indígenas, ambientais e de defesa nacional (a proteção aos índios não lhes autoriza tudo, é necessária uma conciliação). Carmen Lúcia, Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Gilmar Mendes não falam nada de proporcionalidade ou razoabilidade.

O Min. Marco Aurélio abre divergência, apontando uma série de irregularidades no processo administrativo (como o laudo assinado por apenas uma antropóloga) e no próprio processo judicial conduzido no STF (como ausência de citação de todos os interessados). O ponto em que menciona a razoabilidade é para dizer que com ela não é compatível o enfoque prevalecente na Corte (porque ignorava os vícios processuais, os impactos para os envolvidos). Além disso, questiona a demarcação contínua, como forma de isolamento dos índios e de discriminação e restrição aos não-índios, classificando-a como desproporcional (p.674). Ele afirma que a "lei do menor esforço" é que motivou a demarcação contínua, ao invés da apuração da área efetivamente ocupada.

No final dos últimos debates, ainda se discute a retirada imediata dos ocupantes ilegais da área demarcada e o Min. Lewandowski faz a ressalva de que "imediate, dentro da razoabilidade", porque podem haver situações específicas a exigir alguma modulação, como plantações cujos frutos devem ser colhidos (p.866). Mas isso é em relação ao próprio relator, que vai supervisionar a execução da decisão.

2.3. Julgamento	Parcialmente procedente, com imposição de condições.
2.4. Votação unânime?	Não.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator. Voto do Min. Menezes Direito. Voto do Min. Marco Aurélio.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Lateral.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	O caso tem tantos e tão diversos argumentos que a proporcionalidade aparece muito lateralmente. A proposição do Min. Relator de que a proporcionalidade tivesse um conteúdo extensivo se tratando de matéria indígena nem é comentada pelos outros ministros. Já o Min. Menezes Direito fala muito em <b>conciliação</b> dos interesses envolvidos, acabando por mencionar a razoabilidade como critério para tanto. Mas deixando aberto para que se decida nos conflitos concretos que surjam. O Min. Marco Aurélio, em sentido oposto, afirma que todas as interpretações que o precederam discrepavam da razoabilidade, explicando todos os seus pontos de divergência.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.

## 8. Observações

1. Voto do Min relator Ayres Britto (p. 304): "... o próprio conceito do chamado princípio da proporcionalidade, quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, **ganha um conteúdo irrecusavelmente extensivo**. Quero dizer: se, para os padrões culturais dos não-índios, o imprescindível ou o necessário adquire conotação estrita, no sentido de que '**somente** é dos índios o que lhes for não mais que o suficiente ou contidamente imprescindível à sua sobrevivência física', já sob o visual da cosmogonia indígena a equação é diametralmente oposta: 'dêem-se aos índios **tudo** que for necessário ou imprescindível para assegurar, contínua e cumulativamente: a) a dignidade das condições de vida material das suas gerações presentes e futuras; b) **a reprodução de toda a sua estrutura social primeva**.'" (grifos no original).
2. Voto do Min. Marco Aurélio (p. 652): "Para mim o enfoque até aqui prevaiente soa desproporcional a discrepar, a não mais poder, da razoabilidade. E tudo, repito à exaustão, resultando de um processo demarcatório cujos elementos coligidos se mostram viciados, como se não vivêssemos em um Estado de Direito".  
(p. 678): "Repito, à exaustão, para ouvidos que não se fazem sensíveis à realidade: a Carta Federal consagra, acima de tudo, a ordem natural das coisas, é ato de inteligência decorrente da vontade do povo brasileiro, não possuindo normas em prejuízo de outras, não possuindo normas de patamares diferentes." *Este ponto da ordem natural das coisas já foi citado no acórdão 19.*
3. Gilmar Mendes cita o MS 24.268 (p.777), para falar que o poder-dever da Administração para revisar seus atos não pode se sobrepor à segurança e confiança dos administrados. Ele acrescenta trechos em que fala do prazo **razoável** como decorrência do due process of law, e que a as demarcações podem sim ser revistas mas é preciso critérios objetivos e prazos.

<b>1. Identificação do acórdão</b>	16
1.1. Dados gerais	MS 24448 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 27/09/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	IMPTE.(S): APARECIDA MARIA SOARES ADV.(A/S): TERSON RIBEIRO CARVALHO IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO IMPDO.(A/S): SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Anulação pelo TCU de ato concessivo de pensão.
2.2. Resumo	A impetrante teve a pensão decorrente da morte de seu marido anulada pelo TCU, após sete anos da concessão e de recebimento. A anulação ocorrera porque o TCU entendeu impossível cumular a "pensão civil" que a impetrante recebia, com as "pensões militares" que seus filhos recebiam (pois o marido havia exercido cargo militar e posteriormente um civil). O Mandado de Segurança impetrado originariamente no STF requer o restabelecimento imediato da pensão, pois jurisprudência do STF permitiria a cumulação das pensões e a impetrante careceria de tal pensão por se encontrar doente.

O Min. relator traz a jurisprudência do STF para afirmar que, realmente, a percepção das pensões militares e civil era mesmo possível, portanto a impetrante tinha razão. Depois o Min. faz considerações sobre o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, além da **razoável** duração do processo, ressaltando o voto que proferiu no MS 25.116. Nele, o Min. afirma que é até intuitivo que o TCU precise agir em um tempo pautado pela razoabilidade e que a CF/88 traz os institutos da prescrição e da decadência a fim de oferecer segurança às situações. Para definir qual seria um tempo médio razoável, o Min. faz analogia com outros prazos constitucionais, como o do artigo 7º, inciso XXIX e o prazo do artigo 54 da Lei 9.784, e conclui que cinco anos é um prazo razoável, não obedecido no caso. Desta forma, o Min concede o MS, retirando todos os efeitos do ato do TCU que anulava a pensão.

2.3. Julgamento	Deferido.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central (tem o argumento de que a decisão do TCU contrariava jurisprudência do STF e da razoabilidade no tempo para decidir, ambos importantes e capazes de anular o ato).
6.2. Fundamento para a exigência	Constituição. Lei 9.784/1999.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Menciona artigo 5º da CF, LXXVIII, que garante a <b>razoável</b> duração do processo. P/ definir o <b>razoável</b> , faz analogia entre prazo decorrido para a decisão do TCU (mais de sete anos) e prazos quinquenais da CF p/ outras situações (artigos 7º, XXIX; 183; 191) e também na Lei de PA, p/ a anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários. E ressalta o art. 2º da lei, que determina a obediência da Administração aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entre outros.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Pelo STF.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do relator (p. 160): "Sem dúvida, pois, que determinadas pautas temporais são, em si mesmas, um tão relevante aspecto da vida que chegam a merecer direto tratamento constitucional. Importando, aqui, saber se não existe uma espécie de tempo médio que resuma em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade."	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	17
------------------------------------	----

1.1. Dados gerais	ADI 3731 MC / PI - PIAUÍ MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 29/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	REQTE.(S): CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC REQDO.(A/S): SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Poder de polícia.
2.2. Resumo	<p>A Requerente se insurge contra resolução do Secretário de Segurança Pública do Estado do Piauí, editada em 30/09/2005. Tal ato normativo determinava o horário de funcionamento de estabelecimentos, como bares e restaurantes, além da necessidade de aviso prévio e apresentação de plano de segurança para realização de eventos em locais públicos e mesmo em ambientes públicos fechados. Os objetivos do Requerido seriam evitar a violência, a poluição sonora e o vandalismo, que estariam crescentes. A requerente alega (i) a usurpação da competência do Município, para determinar os horários de funcionamento; (ii) usurpação da competência da União, para regular a produção e consumo de bens e serviços; (iii) ofensa à livre iniciativa (CF, art. 1º, IV; 170, caput e parágrafo único; 174); (iv) legalidade (CF, 5º, II); (v) <b>devido processo legal e razoabilidade</b> (art. 5º, LIV). A ofensa à razoabilidade adviria da inadequação entre fins e meios, já que regular o horário dos estabelecimentos não seria adequado para reduzir a violência urbana e a poluição sonora.</p> <p>Em sede desta liminar, o Min. relator de pronto admite a possibilidade de controle da Resolução, pois, embora ato infralegal (portanto que estaria sujeito a controle de legalidade e não de constitucionalidade), não retira validade de nenhuma lei, portanto estaria a regular diretamente matérias constitucionais. E concede a liminar, porque "o pedido revela razoabilidade jurídica", aparentando a Resolução ter desrespeitado o princípio da legalidade e invadido mais de uma esfera de competência não reconhecida aos Estados.</p> <p>O Min. Ayres Britto diverge, apenas afirmando que entende não ser inconstitucional.</p>
2.3. Julgamento	Concedida (Medida Cautelar).
2.4. Votação unânime?	Não. Vencido o Min. Ayres Britto.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do requerente. Voto do relator (em relação ao pedido, mas que, talvez, não deixe de transparecer, a contrario sensu, um juízo de irrazoabilidade do ato impugnado).
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	Não há recusa expressa a analisá-la, como ocorre nos casos em que, para tanto, seria necessário reavaliar o conjunto fático-probatório. Há o questionamento da razoabilidade, entre outros fundamentos, e o ato é suspenso com base em dois destes outros fundamentos, não se mencionando expressamente a razoabilidade ou

	não do ato.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	A eficácia do ato foi suspensa até o fim do julgamento.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Voto do relator: "É que o pedido revela razoabilidade jurídica, porque a resolução, a um só tempo, aparenta haver desrespeitado o princípio da legalidade e invadido mais de uma esfera de competência não reconhecida aos Estados."</p> <p>2. Considerando que o requerente levantou alguns argumentos, entre eles a legalidade, a usurpação da competência e a razoabilidade; e que na decisão só consta referência aos dois primeiros, não se pode depreender com certeza a decisão sobre a razoabilidade do ato. Se, por um lado, a afirmada "razoabilidade jurídica do pedido" indicaria a irrazoabilidade do ato administrativo, a ausência de tal motivação na decisão não permite uma conclusão, apenas confirmando, talvez, como a razoabilidade é um argumento lateral, acessório, complementar que, se porventura não aparecer, não impede a resolução dos casos.</p> <p>3. Ressalte-se que a decisão é apenas liminar e não analisa a fundo o mérito do ato administrativo. Além disso, a ADI foi extinta sem resolução de mérito em 07/12/2009, por superveniência de Resolução expressamente revogando aquela impugnada. Diga-se de passagem que, conforme as informações da decisão que extinguiu o processo, a nova Resolução fora publicada em dezembro de 2006, ou seja, antes mesmo do julgamento da cautelar, para a qual também não haveria mais interesse de agir.</p> <p>4. Voto do Min. Carlos Britto: "Senhora Presidente, entendo que não é inconstitucional. Julgo improcedente."</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>		18
1.1. Dados gerais	AC 1657 MC / RJ - RIO DE JANEIRO MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 27/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno	
1.2. Partes	REQTE.(S): AMERICAN VIRGINIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE TABACOS LTDA REQDO.(A/S): UNIÃO	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Sanção (tributária).	
2.2. Resumo	Em processo administrativo de verificação das condições para manutenção de registro especial para a fabricação de cigarros, foi exigido que a recorrida saldasse seus débitos tributários, pois o não cumprimento de obrigações tributárias é hipótese de cancelamento do registro. A requerente ingressou com uma ação,	

alegando ofensa à liberdade de exercício profissional, que foi julgada procedente em primeira instância. Tal decisão, porém, foi reformada pelo Tribunal Regional Federal, porque, além da liberdade de exercício de atividade econômica, existe o dever estatal de regular e fiscalizar (CF, artigo 174). Assim, considerou-se recepcionado pela CF/88 o decreto 1.593/1977, que determina a regularidade fiscal como critério para o registro, pois a regulação seria justificada pela magnitude da arrecadação no setor de cigarros e o impacto na saúde pública. Ressalte-se que, desta decisão de segunda instância, a empresa interpôs embargos de declaração, requerendo, entre outros pontos, a **manifestação expressa quanto aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, indicando como fonte o artigo 5º, inciso LIV da CF (pág 261). Os embargos foram conhecidos e rejeitados.

A requerente então entra com RE, alegando violação à liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Assim, a exigência não teria sido recepcionada pela CF/88. E nesta Ação Cautelar pede-se que o RE tenha efeito suspensivo, de forma que a empresa possa continuar operando.

O relator min. Joaquim Barbosa concede a liminar, para preservar o resultado útil do processo, já que a empresa pararia de funcionar e isso causaria muitos danos, como a dispensa dos empregados. Ele faz especial consideração quanto ao longo tempo que o RE levaria para ser julgado.

O Min. Cezar Peluso pede vista e inaugura a divergência, afirmando não notar razoabilidade jurídica no pedido da liminar, porque afinal consiste em pedido de funcionamento de empresa inabilitada para tanto. Se o requisito é a regularidade fiscal, a empresa que não o tem não faz jus ao registro de funcionamento, ou seja, não pode afirmar que sua atividade é lícita. O Min. cita a importância dos impostos na indústria do cigarro e de sua função extrafiscal, afirmando que esta é proporcional e razoável consideradas a concentração de tal mercado. E a exigência de regularidade fiscal para o registro não seria sanção política para forçar o pagamento, mas apenas sanção pelo não cumprimento da legislação tributária, que é tão importante nesse mercado.

O Min. Lewandowski e a Min. Carmen Lúcia acompanham o voto de Peluso. O Min. Eros Grau acompanha o Min. Peluso, ressaltando que não se trata de uma sanção à empresa, mas de mera exigência para o funcionamento, além do caráter não absoluto da livre iniciativa e da necessidade de proteção à concorrência. O Min. faz a ressalva de que acompanha o voto de Peluso, porém não em função da razoabilidade, e, sim, com base "no que diz a Constituição".

O Min. Ayres Britto acompanha a divergência, ressaltando o maior rigor fiscal adequadamente destinado aos cigarros e também a necessidade de subserviência do direito de propriedade e livre iniciativa aos outros ditames constitucionais (como o direito à saúde).

O Min. Gilmar Mendes também pede vista e acompanha a divergência, destacando que a questão está em saber se a intervenção estatal, frente aos interesses envolvidos, corresponde ao princípio da proporcionalidade. Tal questão será analisada em sede do RE, e, considerando que este já havia chegado ao STF, o Min. considera que não haveria tanto perigo em aguardar o julgamento.

O Min. Marco Aurélio acompanha o voto do Min. Joaquim Barbosa, pois vê a exclusão do registro como uma sanção política, meramente por não se pagar tributos, os quais a Fazenda poderia cobrar por outros meios. Além disso, o fechamento da empresa seria uma consequência muito negativa.

O Min. Sepúlveda Pertence acompanha também o relator, dando destaque ao caráter de sanção indireta da medida em análise.

Por fim, a Min. Ellen Gracie acompanha o voto de Peluso e, pelo extrato de ata,

vê-se que o Min. Celso de Mello acompanhou o Min. Joaquim Barbosa.	
2.3. Julgamento	Indeferido.
2.4. Votação unânime?	Não. Vencidos Min. Joaquim Barbosa, Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do requerente. Voto do Min. Cezar Peluso (vencedor).
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central (no voto vencedor). Argumento expressamente recusado pelo Min. Eros Grau.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Referência à finalidade do ato (proteção da ordem jurídica). Citação de parecer que analisa o ato de acordo com sua necessidade, adequação e proporcionalidade.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em primeira instância. STF manteve o ato.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Argumento da requerente, citado no voto do Min. Cezar Peluso (p. 272): "... O STF afirma em suas súmulas 70, 323 e 547 (e reafirmou no RE 415.015-RS a julgar caso concreto da empresa requerente) que as restrições estatais (administrativas ou legislativas) fundadas em exigências transgressoras dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade (como a adotada pela administração tributária no Rio de Janeiro contra a requerente) afrontam a garantia do devido processo legal em sua dimensão material ou substantiva (substantive due process of law) consubstanciada no citado art. 5º, LIV, CF"</p> <p>2. Voto do Min. Cezar Peluso (p. 286): "... estou convencido de que se não configura, aqui, caso estreme de <b>sanção política</b>, diante, não só da finalidade jurídica autônoma de que se reveste a norma, em tutela da livre concorrência, mas também de sua razoabilidade, porque, conforme acentua TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR [em parecer juntado ao caso pela União], coexistem aqui os requisitos da necessidade (<i>'em setor marcado pela sonegação de tributos, falsificação do produto, o aproveitamento de técnicas capazes de facilitar a fiscalização e a arrecadação, é uma exigência indispensável'</i>), da adequação (<i>'o registro especial, sob condição de regularidade fiscal, é específico para a sua destinação, isto é, o controle necessário da fabricação de cigarros'</i>) e da proporcionalidade (não há excesso, pois a prestação limita-se <i>'ao suficiente para atingir os fins colimados'</i>)."</p> <p>3. Voto da Min. Carmen Lúcia (p. 295): "... li todos os memoriais trazidos, como tinha realçado o Ministro Joaquim Barbosa, e realça agora o Ministro Peluso. Foram muitos os trabalhos que nos apresentaram na matéria. Apesar do brilhante trabalho do Ministro Joaquim Barbosa, convencem-me as razões do Ministro Peluso, que mudou o pólo da sustentação, diametralmente."</p> <p>4. <b>Voto Min Eros Grau (p. 300): "... estou acompanhando o Ministro Cezar Peluso. Mas não em função da razoabilidade, mesmo porque tenho insistido em que exerço a judicatura não com fundamento na</b></p>	

**razoabilidade ou proporcionalidade, porém no que diz a Constituição.**  
O SR MINISTRO GILMAR MENDES - É que o Ministro [Peluso] vê o princípio da razoabilidade na Constituição.  
O SENHOR MINISTRO EROS GRAU - Pois é. Mas não seria nem princípio, Ministro Gilmar Mendes, seria uma mera pauta normativa.  
De qualquer modo, como no futuro virá algum pesquisador fazer uma leitura dos nossos acórdãos, desejo insistir em que não estou me afastando da Constituição; é na Constituição que estou ancorado."  
5. Voto Min. Gilmar Mendes (p. 315): "A questão está em saber quando esta intervenção estatal reguladora da atividade econômica é adequada e necessária e se está justificada por imperativos de saúde pública, defesa do consumidor, valorização do trabalho humano, proteção do meio ambiente etc.; ou seja, se ela corresponde ao princípio da proporcionalidade.  
No âmbito da atividade econômica de fabricação e comercialização de produtos do tabaco, os limites entre o proporcional e o desproporcional sempre foram de difícil precisão. (...)  
Lembro, ainda, outras restrições a essa atividade econômica, que já foram objeto de questionamento sobre sua proporcionalidade. (...) O tema foi objeto de decisão do Ministro Celso de Mello nas Suspensões de Segurança nº 1.320/DF (DJ 14.4.1999) e 1.319/DF (DJ 19.4.1999), na qual se enfatizou a importância do princípio da proporcionalidade como parâmetro para aferição da razoabilidade dos atos estatais restritivos de direitos individuais. (...) a atividade regulatória do Estado é realizada com uma maior carga normativo-sancionatória, a qual, se levada para outros âmbitos da atividade econômica, certamente não passaria no teste da proporcionalidade, especialmente por afrontar a liberdade de iniciativa, ou seja, por não conter em si uma justificação plausível para a elevada intensidade com que restringe a livre iniciativa, direito fundamental e fundamento da República Federativa do Brasil e da Ordem Econômica".

<b>1. Identificação do acórdão</b>	19
1.1. Dados gerais	MS 26264 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 21/05/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	IMPTE.(S): DELZA CURVELLO ROCHA E OUTRO(A/S) IMPDO.(A/S): CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Critérios para promoção.
2.2. Resumo	O Conselho Superior do Ministério Público Federal (MPF) havia editado resolução, definindo a antiguidade como critério de desempate para promoção na carreira. O Conselho Nacional do Ministério Público, em exercício de sua atividade de controle, revogara tal ato, afirmando que o critério de desempate deveria se dar pelo voto de minerva do Presidente do Conselho, conforme artigo 56, §1º da Lei Complementar 75/1993. Tal controle por parte do Conselho Nacional é questionado no mandado de segurança, porque feriria a autonomia do Conselho Superior do MPF, além de conferir um poder decisório muito grande ao Presidente do conselho, já que seria uma tripla oportunidade de sua vontade prevalecer sobre as dos outros membros.



O Min. relator Marco Aurélio acolhe a argumentação dos requerentes, ressaltando que o Conselho Nacional não poderia controlar ato normativo do Conselho Superior, mas tão somente atos administrativos. Nos debates, o Min. se manifesta mais sobre o mérito, afirmando que a Constituição adota duplo critério para promoções: antiguidade e mérito. Assim, seria melhor utilizar o critério objetivo da antiguidade para desempate do que conferir mais poder ao Presidente. No entanto, o Min. Joaquim Barbosa abre a divergência e são realizados alguns debates.

Os votos divergentes afirmam que o voto de minerva é o critério de desempate previsto pela Lei Complementar 75, porém o Min Marco Aurélio acredita que ele é aplicável apenas a questões mais administrativas, não sendo elas a promoção funcional. O outro fundamento da divergência, muito defendido por Cesar Peluso, é que a escolha pelo Presidente seria mais condizente com a ideia de promoção pelo mérito, já que ele pode avaliar subjetivamente o mérito dos concorrentes, enquanto que a antiguidade seria uma característica arbitrária.

O Min. Marco Aurélio contesta tal argumento afirmando que a **razoabilidade** indica a antiguidade como melhor critério, já que permite pressupor uma maior experiência por parte do candidato mais antigo. O Min. Ayres Britto afirma que o critério de escolha pelo Presidente era concentracionário de poder, ao que é criticado por Peluso, que afirma que saber se o critério é conveniente ou não seria discussão de ordem política. No entanto Britto conclui que não, que sua decisão decorreria de uma interpretação sistemática da Constituição. A opinião que prevalece é a do Min. Marco Aurélio, seguido por Ayres Britto, Lewandowski, Carmen Lúcia e Gilmar Mendes.

2.3. Julgamento	Provido.
2.4. Votação unânime?	Não. Vencidos os Min. Joaquim Barbosa, Cesar Peluso, Celso de Mello e a Min. Ellen Gracie.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	No voto do relator. Falas do relator nos debates.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central. A decisão da corrente vencedora já é definida por acreditar que o Conselho excedera sua competência, portanto o ato seria nulo. Porém, há algumas discussões sobre a razoabilidade do ato, que motivam os votos vencidos (acreditam que analisar a razoabilidade como proposta pelo relator seria extrapolar a função do Judiciário).
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Apenas afirma que tal decisão seria mais adequada sob o ângulo da razoabilidade ( <b>a ordem natural das coisas</b> indica que o mais antigo teria mais merecimento).
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim.

## 8. Observações

1. P. 284: "O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR): (...) Agora, num ato complexo, potencializar-se uma voz, a ponto de mesclar as diversas fases desse mesmo ato complexo, para mim, é passo demasiadamente largo. E, sob o ângulo da razoabilidade, no caso de o impasse persistir no terceiro escrutínio, considerado o número par da composição do Colégio, adotar-se o critério da antiguidade é salutar.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Mas existem outros: por exemplo, quem serviu o Exército. É um critério objetivo que não tem relação nenhuma com a qualificação do trabalho, nada. Nada a ver. O critério de antiguidade não leva em conta a qualidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR): Não, Excelência, porque, presente a ordem natural das coisas, devo presumir que o mais antigo tem mais merecimento."

2. P. 285: "O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR): Ministro, vamos sopesar valores: de um lado, existe a possibilidade de potencializar, a não mais poder, a participação do Presidente do Conselho Superior, cujo voto, de início, tem peso idêntico ao dos demais integrantes do Conselho, para confecção da lista tríplice. E, de outro lado, o que há? A preservação do ato como complexo, chegando-se ao afastamento do impasse **mediante critério possuidor de razoabilidade absoluta**, que é o de antiguidade."

<b>1. Identificação do acórdão</b>	20
1.1. Dados gerais	RE 403205 / RS - RIO GRANDE DO SUL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 28/03/2006 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	RECTE.(S): DISTRIBUIDORA FARMACÊUTICA PANARELLO LTDA RECDO.(A/S): ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Negativa de concessão de benefício fiscal
2.2. Resumo	<p>O RE foi interposto contra decisão do TJ/RS que negou provimento à apelação da empresa, que requeria a concessão de benefício fiscal. Este consistia em um crédito presumido em relação ao ICMS, para compensar incentivos outorgados por outros estados da Federação e deveria ser concedido por meio de protocolo individual firmado entre a empresa e a Secretaria da Fazenda. No entanto, por ter sido atuada pela prática de infração à legislação tributária, a Recorrente teve seu benefício negado, o que a levou a recorrer ao Judiciário.</p> <p>Em sede do RE, alega que a negativa da concessão do crédito presumido ofende o princípio da publicidade, o direito de livre exercício de atividade econômica, o princípio da isonomia e a presunção de inocência (porque o débito seria objeto de ação declaratória de nulidade ainda em curso).</p> <p>É negado provimento ao RE, porque havia previsão legal para que a Administração estadual dispusesse sobre os requisitos necessários para a concessão do benefício. A relatora afirma tratar-se de ato discricionário da Administração, em que lhe é concedida certa margem para agir, de acordo com critérios de oportunidade e conveniência, sempre respeitados os limites legais.</p>

A lei autorizou a criação de critérios para a concessão, assim o administrador pode criá-los, com o objetivo de perseguir o interesse previsto na lei. Assim, a Ministra conclui estar presente a razoável adequação entre a motivação inspiradora das cláusulas formalizadas no protocolo individual e seu necessário engajamento com a regra concessiva do benefício.	
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto da relatora.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	A relatora fala da razoável adequação entre os requisitos do ato e os fins perseguidos pela lei que o autoriza.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto da Min. Relatora (p. 492): "Presente a <b>razoável</b> adequação entre a motivação inspiradora das cláusulas formalizadas no "protocolo individual" (fls. 143/144) e seu necessário engajamento com a regra concessiva do benefício fiscal em exame, cumpre à Administração Pública objetivamente identificar a perfeita satisfação do interesse jurídico tutelado, pressuposto de fato que, caso não observado, compromete a própria legitimidade do "protocolo individual", por incidir sobre o atendimento recíproco de interesses da Administração Pública e do administrado."	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	21
1.1. Dados gerais	RE 390939 / MA - MARANHÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 16/08/2005      Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	RECTE.(S): ESTADO DO MARANHÃO RECDO.(A/S): SAMILA COELHO DE MORAIS
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público.
2.2. Resumo Em edital de concurso público para agente penitenciário, houve erro na descrição do que seriam as exigidas "flexões abdominais" na prova, pois a explicação correspondia a "flexões de braço". Assim, dez dias antes da realização da prova, a Administração publicou uma <i>errata</i> no Diário Oficial, adequando a descrição à denominação do exercício desejado. A candidata, reprovada no exame, impetrou mandado de segurança, que foi provido pelo TJ/MA, pois deveria ter havido a publicação da errata em jornais de grande circulação e não apenas no Diário	

<p>Oficial, porque fere os princípios da publicidade e da <b>razoabilidade</b>.  O Estado do Maranhão recorre ao STF, que reforma a decisão do TJ, afirmando que a publicação no Diário Oficial seria suficiente para dar publicidade. Além disso, a relatora afirma que a Administração pode rever seus atos a qualquer tempo e o fez, no caso, com <b>prazo razoável</b> (dez dias) para garantir o conhecimento prévio aos candidatos que já estivessem se preparando. Ademais, a retificação do edital atingiu a todos os candidatos e conceder a segurança a esta candidata específica seria uma vantagem indevida.</p>	
2.3. Julgamento	Provido.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Acórdão recorrido (TJ/MA). Voto da relatora.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central. São questionadas a publicidade e a razoabilidade e a relatora analisa os dois aparentemente como igualmente relevantes (isto é, se algum deles não estivesse cumprido, o ato não seria constitucional), além de trazer a questão da isonomia entre os candidatos.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Apenas afirma que <b>foi razoável</b> o prazo entre a alteração do edital e a realização da prova.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Em primeira instância. STF manteve o ato.
<p><b>8. Observações</b></p> <p>1. Acórdão reformado, do TJ/MA, citado pelo voto da relatora (p. 488): "A modificação repentina dos exercícios físicos e a carência de publicidade da "errata" em jornais de grande circulação, merecem rigoroso controle do Poder Judiciário diante da inobservância de princípios constitucionais elementares, como publicidade e razoabilidade"</p> <p>2. Voto da relatora: "Tem razão o Estado ao defender a desnecessidade da publicação dessa alteração no edital em jornais de grande circulação. A veiculação no Diário Oficial é suficiente <i>per se</i> para dar publicidade a um ato administrativo. Ademais, a Administração pode, a qualquer tempo, corrigir seus atos e, no presente caso, o fez oportunamente dez dias antes da realização da prova física, prazo razoável para garantir a candidatos que já estejam se preparando para a prova física o conhecimento prévio do exercício a ser realizado".</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	22
1.1. Dados gerais	RMS 24699 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 30/11/2004      Órgão Julgador: Primeira Turma

1.2. Partes	RECTE.(S): BERNARDO ROSENBERG RECCDO.(A/S): UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão.
2.2. Resumo	<p>O recorrente havia sido demitido do cargo de engenheiro do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), por improbidade administrativa e por se valer do cargo para obter vantagem pessoal ou de outrem. Assim, impetrou Mandado de Segurança contra o Advogado-Geral da União e o Ministro dos Transportes, julgado improcedente pelo STJ, decisão da qual o servidor ora recorre. O que motivara a demissão do recorrente foi sua participação na atualização do cálculo de valores devidos pelo DNER a empresa privada, quando da realização de um acordo extrajudicial. Segundo a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, o recorrente teria usado índices e métodos errados para o cálculo, incorrendo em ação desidiosa, proibida pela Lei 8.112/1990, e em improbidade administrativa, prescrita pela Lei 8.429/1992. O recorrente argumenta que teve cerceado seu direito de defesa, por nulidades formais e ausência de advogado, além da ilegalidade da aplicação de pena de demissão, que dependeria, pela Lei 8.429 de sentença transitada em julgado. Ademais, o motivo da demissão não se sustentaria, já que seria a utilização de índice errado, mas este teria sido indicado por Instrução de Serviço do próprio DNER. E acrescenta que o polêmico acordo extrajudicial foi rescindido antes de sua execução, impossibilitando qualquer lesão ao erário.</p> <p>Como recorrida, a União argumenta pela validade do Processo Administrativo Disciplinar e de suas conclusões pela desídia e improbidade administrativa. O Min. relator faz diversas considerações sobre o limite de atuação do Judiciário em relação aos atos administrativos, ressaltando que eles devem dizer <b>se o ato foi correto</b> e não <b>qual</b> o ato correto. Desse modo, se preserva a competência administrativa de agir de acordo com conveniência e oportunidade, desde que dentro da esfera de legalidade, isto é, desde que o ato seja correto, não cabendo ao juiz decidir se outros atos também corretos deveriam ser preferidos em detrimento daquele realmente realizado. Ele ressalta que, neste exame de legalidade, o juiz pode analisar os motivos do ato e pode empregar as pautas da <b>proporcionalidade e da razoabilidade</b>, que, segundo ele, não são princípios, mas, sim, <b>critérios de aplicação do direito</b>.</p> <p>Por fim, o Min. Eros Grau vota pela anulação do ato administrativo, porque não foi respeitada a ampla defesa e o motivo para a demissão mostrou-se <b>inválido</b> frente as provas, já que não houve dano ao Erário, além da impossibilidade de punir o servidor com base na Lei de Improbidade administrativa (esta prevê sanções aplicáveis pelo Judiciário, a Administração poderia sancionar com base no Estatuto dos Servidores).</p>
2.3. Julgamento	Recurso ordinário provido.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator. Fundamentação complementar (voto do Min. Cezar Peluso).
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.

6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	<p>O Min Eros Grau afirma que o juiz pode analisar os motivos do ato e empregar a proporcionalidade e a razoabilidade, como critérios de aplicação do direito. Assim, conclui pela invalidade da demissão frente às provas, já que não havia dano ao erário. O Min. Peluso afirma que a sanção é desproporcional à gravidade e natureza da falta, porque decorrente de imputação de ação culposa a funcionário com mais de 20 anos de serviço público sem punições.</p> <p>Ministro Ayres Britto completa dizendo que, na Lei, não se prescrevia a pena de demissão para o ato como foi classificado pelo Processo Administrativo Disciplinar (desídia), ao que o Min. Peluso afirma que exatamente por isso afirmara a ilegalidade da sanção.</p> <p>- Parece ter considerações fáticas do caso para afimar a desproporcionalidade, mas volta ao argumento da previsão legal da sanção.</p>
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim. Pelo STF.
<p><b>8. Observações</b></p> <p>1. Voto do relator (p. 230): "A administração, ao praticar atos discricionários, formula juízos de oportunidade, escolhe entre indiferentes jurídicos. Aí há decisão à margem da lei, porque à lei é indiferente a escolha que o agente da Administração vier então a fazer." (p. 232) "14. Nesse sentido, o Poder Judiciário vai à análise do mérito do ato administrativo, inclusive fazendo atuar as <b>pautas da proporcionalidade e da razoabilidade</b>, que não são princípios, mas sim critérios de aplicação do direito, ponderados no momento das normas de decisão. Não voltarei ao tema, até para não maçar demasiadamente esta Corte. O fato porém é que, nesse exame do mérito do ato, entre outros parâmetros de análise de que para tanto se vale, o Judiciário não apenas examina a proporção que marca a relação entre meios e fins do ato, mas também aquela que se manifesta na relação entre o ato e seus motivos, tal e qual declarados na motivação.</p> <p>15. O motivo, um dos elementos do ato administrativo, contém os pressupostos de fato e de direito que fundamentam sua prática pela Administração. (...) Qualquer ato administrativo deve estar necessariamente assentado em motivos capazes de justificar a sua emanção, de modo que a sua falta ou falsidade conduzem à nulidade do ato.</p> <p>16. Esse exame evidentemente não afronta o princípio da harmonia e interdependência dos poderes entre si [CB, art. 2º]. Juízos de oportunidade não são sindicáveis pelo Poder Judiciário; mas juízos de legalidade, sim. A conveniência e oportunidade da Administração não podem ser substituídas pela conveniência e oportunidade do juiz. Mas é certo que o controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração."</p> <p>2. Voto Ayres Britto (p. 242): "Só queria fazer uma observação lateral. <b>Esse lapidar conceito de Miguel Seabra Fagundes, segundo o qual administrar é aplicar a lei de ofício, talvez esteja a exigir uma atualização.</b></p>	

O artigo 37 da Constituição, tão apropriadamente citado por V. Exa., Sr. Ministro Eros Grau, na cabeça desse artigo há uma novidade que não tem sido posta em ênfase pelos estudiosos. Esse artigo tornou o Direito maior do que a lei ao fazer da legalidade apenas um elo, o primeiro elo de uma corrente de juridicidade que ainda incorpora a publicidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência. Ou seja, já não basta ao administrador aplicar a lei, é preciso que o faça publicamente, impessoalmente, eficientemente, moralmente. Vale dizer: a lei é um dos conteúdos desse continente de que trata o artigo 37. Então, se tivéssemos que atualizar o conceito de Seabra Fagundes, adaptando-o à nova sistemática constitucional, diríamos o seguinte: administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei."

3. Voto Cezar Peluso (p. 244): "(...) ousaria acrescentar que talvez até bastasse reconhecer que, com base em fato tido por incontroverso, a imputação de uma ação culposa, sem dano, a funcionário com mais de vinte anos de serviço público, sem nenhuma punição, é absolutamente ilegal, porque contraria a Lei nº 8.112, **em sendo desproporcional à gravidade e à natureza da falta a aplicação da pena de demissão**".

4. Artigos citados: Art. 117. Ao servidor público é proibido: (...) XV - proceder de forma desidiosa; e nos artigos 10, caput, e 11, caput, da Lei 8.429/1992. Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente (...).

<b>1. Identificação do acórdão</b>	23
1.1. Dados gerais	MS 24268 / MG - MINAS GERAIS MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 05/02/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	IMPTE.: FERNANDA FIUZA BRITO IMPDO.: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO IMPDO.: GERENTE DE RECURSOS HUMANOS DA SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA-GERÊNCIA REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO EM MINAS GERAIS
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Anulação pelo TCU de ato concessivo de pensão.
2.2. Resumo	A impetrante teve a pensão decorrente da morte de seu pai adotivo anulada pelo TCU, após 18 anos da concessão e de recebimento. O Mandado de Segurança impetrado originariamente no STF requer a nulidade do procedimento no TCU, pois não foi garantido à impetrante a defesa e o contraditório, além de afirmar a

existência de direito adquirido e coisa julgada em seu favor. A relatora cita um precedente do STF (RE 158.543), em que se afirma que, se a matéria é apenas de direito, não é necessário garantir o contraditório no procedimento administrativo, já que o Judiciário tem condições de analisar a questão em sua totalidade. Assim, ela afirma que, à época em que a impetrante fora adotada, era necessária autorização judicial para tanto, portanto a sua adoção não era legal e o TCU agira corretamente ao anular a pensão. Portanto, a Min. indeferiu a segurança. Porém, o Min. Gilmar Mendes abriu a divergência, argumentando que a CF/88 aumentara o âmbito de aplicação do contraditório e da ampla defesa, sendo ele necessário nos procedimentos do TCU. Citando vários doutrinadores, o Min. discorre sobre a importância da segurança jurídica e, assim, de se ter um prazo razoável para a anulação dos atos por parte da Administração. O Min. Gilmar concede o MS para que se garanta o contraditório no TCU, é seguido pelos outros ministros, exceto por Carlos Velloso, Cezar Peluso e Nelson Jobim (que já decidiam a questão, não acreditando ser necessário voltar ao TCU). Aqui o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade nem é citado, mas será interessante ver como este caso é usado como precedente para os outros casos semelhantes que, aí sim, citam os tais princípios.

2.3. Julgamento	Deferido.
2.4. Votação unânime?	Não. Vencida a Min. Ellen Gracie e diferenças na extensão da concessão.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do Min. Gilmar Mendes (voto vencedor).
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Constituição (prazo razoável do processo).
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Apenas se fala em prazo razoável para a Administração anular seus atos.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do Min. Gilmar Mendes (p. 184), citando Miguel Reale: "Escreve com acerto José Frederico Marques que a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito no princípio do due process of law."	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	24
1.1. Dados gerais	MS 23512 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 21/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	IMPTE.: MARIA DA CONCEIÇÃO BOTELHO CHAVES IMPDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA



<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão.
2.2. Resumo	<p>A impetrante havia sido demitida do cargo de técnica em contabilidade no Ministério do Trabalho e Emprego, por valer-se do cargo para proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública. Insurgiu-se contra tal decisão em sede deste Mandado de Segurança, apontando ofensa aos princípios da ampla defesa e contraditório, da razoabilidade e da proporcionalidade e também a disposições da Lei 8112/1990 (Estatuto dos servidores públicos da União). Justifica suas afirmações pela ausência de "causa subjacente que pudesse determinar a aplicação da pena extreme", pois não teria havido comprovação de qualquer proveito para si ou intenção de conferi-lo a terceiro.</p> <p>O Min. relator Gilmar Mendes afirma que foram oferecidas todas as garantias do devido processo legal e ampla defesa. E, quanto à proporcionalidade, afirma poder ser analisada pelo Judiciário, e que, no caso, teria sido respeitada, posto que o processo administrativo observou a autoria, a gravidade e a materialidade da falta para impor a sanção, conforme previsto na Lei 8112/1990.</p>
2.3. Julgamento	Indeferido.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento da requerente. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central. São questionados o devido processo legal e ampla defesa e a proporcionalidade e razoabilidade, sendo que o relator analisa os dois pontos aparentemente como igualmente relevantes (isto é, se algum deles não estivesse cumprido, o ato não seria constitucional).
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Afirma a proporcionalidade da sanção porque foram considerados os requisitos exigidos pela lei. Cita que a lei 8.112/1990, em seus artigos 128 e 132, exige a consideração da autoria, gravidade e materialidade da falta, inclusive citando faltas atribuídas à impetrante. Conclui, então, que a Administração observou os elementos necessários à sua convicção para a aplicação da sanção.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	<p>1. Voto do Min. Gilmar Mendes (p. 277): "<b>Cogita a impetrante, ainda, de eventual ausência de proporcionalidade da sanção aplicada. Não estou entre aqueles que entendem vedado ao Judiciário o exame dessa matéria, especialmente em caso de notória afronta ao princípio da proporcionalidade.</b></p> <p>Na espécie, entretanto, não se demonstra a violação desse princípio. A penalidade aplicada observou a autoria, a gravidade e a materialidade da falta (homologações</p>

de rescisões contratuais sem a presença dos empregados, não observância do piso salarial da categoria dos empregados, ausência das datas nos termos de homologações, não exigência de pagamento de multa por atraso de rescisão contratual, dentre outras), elementos necessários à convicção da autoridade competente para a prática do ato administrativo previsto em lei (Lei nº 8.112, de 1990, arts. 128 e 132).”

<b>1. Identificação do acórdão</b>	25
1.1. Dados gerais	RMS 23657 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 21/11/2000 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	RECTE.: PLOVER PEDRO SCHIAVON RECDA.: UNIÃO FEDERAL
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público.
2.2. Resumo	<p>O recorrente havia sido aprovado em concurso público, cujo edital previa que seriam providas as vagas existentes e as que viessem a ser abertas no seu prazo de validade. O ora recorrente ficou em posição imediatamente posterior ao do último nomeado, após o provimento das vagas inicialmente abertas. Para a próxima fase do concurso, o Programa de Formação, foram convocados candidatos em número correspondente ao dobro do número de vagas por Estado, para já estarem prontos caso se abrissem novas vagas. Desta lista não constava o recorrente. Porém, logo em seguida, ainda no prazo de dois anos da validade do concurso, a Administração anunciou que não o prorrogaria e realizaria novo concurso, ao invés de chamar aqueles que já haviam sido classificados no anterior. O Mandado de Segurança impetrado no STJ foi indeferido porque não se poderia determinar ao certo as vagas disponíveis por estado, apesar de reconhecer o direitos dos aprovados à preferência para as novas vagas. Recorre-se então de tal decisão.</p> <p>O relator Min. Marco Aurélio afirma que devem ser respeitadas as expectativas do candidato, não sendo possível deixar a prorrogação ao arbítrio de uma das partes (no caso, o Ministério do Trabalho), como previa o edital. Desse modo, o princípio da razoabilidade aconselharia a prorrogação do concurso anterior, a fim de evitar gastos desnecessários.</p> <p>O Min. Maurício Corrêa sequer conhece do MS, pois seria intempestivo. Diferente dos outros ministros, ele não considerou se tratar de omissão da Administração, não sendo possível precisar o termo inicial e contar o prazo de interposição do MS. O Min. afirma que se poderia contar ou do último dia de validade do concurso ou da publicação do novo edital e de ambos teria se passado o prazo. No mérito, considera não existir direito líquido e certo, porque o recorrente não provou que haveria vagas suficientes em Minas Gerais, porque o concurso era nacional, mas de preenchimento regionalizado e ele havia se inscrito para tal estado. O recorrente se limitara a levar notícias de jornais que afirmação a existência de vagas. Inclusive, teria sido julgado RMS (RMS 23.511, r. Min. Otávio Gallotti, DJ 30/08/2000) referente ao mesmo concurso e à recorrente não fora reconhecido o direito, exatamente por não haver a especificação estadual das vagas. E que os recursos referentes ao mesmo caso que tiveram seus pedidos deferidos baseavam-se em outros fundamentos.</p>
2.3. Julgamento	Provido.

2.4. Votação unânime?	Não. Vencido o Min. Maurício Corrêa.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	O relator diz que não se pode deixar ao arbítrio da Administração escolher se prorroga ou não o concurso. E o que determina que deve prorrogar é o princípio da razoabilidade, a fim de evitar maiores gastos.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Voto do Min. Marco Aurélio (p. 455): "<b>O princípio da razoabilidade, a nortear a interpretação de qualquer texto normativo</b>, direciona no sentido de ter-se a prorrogação do prazo de validade do concurso, evitando-se, com isso, desnecessária movimentação da máquina administrativa. O edital mostrou-se expresso no tocante à prorrogação."</p> <p>2. Voto do Min. Maurício Corrêa (p. 470): "Tratando-se de ato discricionário, não compete ao Poder Judiciário exigir da autoridade impetrada que explicithe os motivos de conveniência e oportunidade que a convenceram a praticá-lo. Aliás, até mesmo no plano da teoria dos contratos administrativos, sabe-se que um de seus traços característicos, que os difere dos contratos particulares, é a licitude das <b>cláusulas exorbitantes</b>, que se admitem em nome do interesse público, que se sobrepõe aos interesses particulares." (grifado no original).</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	26
1.1. Dados gerais	ADI 2151 MC / MG - MINAS GERAIS MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 10/05/2000 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
1.2. Partes	REQTE.: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS REQDO.: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público.

## 2.2. Resumo

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil entrou com a ADI para que se declarasse inconstitucional o §2º do artigo 8º da Lei do Estado de Minas Gerais nº 12.919/1998, juntamente com o §2º do artigo 8º da Resolução 350/99 do TJ/MG e com os editais 001/99 e 002/99 desse mesmo tribunal. Tal lei definia que poderiam participar de concurso público para notário, anotando que os não bacharéis em direito deveriam ter 10 anos de exercício em serviço notarial ou de registro "**como titular, substituto ou escrevente juramentado, legalmente nomeado**". **É questionada a constitucionalidade, porque já há lei federal que cuida da matéria, em dispositivo semelhante, porém sem a parte final (em negrito e entre aspas).**

Ou seja, a lei federal não define o que seria o serviço notarial ou de registro, enquanto a lei estadual define os cargos que poderiam ser considerados. Deste modo, a lei estadual teria usurpado a competência federal de legislar nessa matéria. Também entraram no questionamento a Resolução do TJ e os dois editais porque seguiam a disposição da Lei questionada e já se desejava a suspensão de sua eficácia, juntamente com a da lei, em sede liminar.

O Min. relator Marco Aurélio, inicialmente, não conhece da ADI contra a resolução e os editais por serem atos que, se viciados, conteriam defeito de legalidade e não de constitucionalidade. Quanto ao mérito, o Min considera que a norma apenas explicita de que forma a atividade deve ser para ser considerada ligada ao serviço notarial e de registro e que isso seria consentâneo ao princípio da razoabilidade. Os demais ministros discordam de Marco Aurélio quanto ao mérito, afirmando que teria sido violada a competência federal, inclusive afirmada pelo STF no julgamento da ADI 2.069 (em que se questionou a própria lei federal que disciplina tal concurso).

O interessante é que os demais votos têm em seu cabeçalho a indicação de que seriam sobre o §2º do art. 8º da Lei nº 12.919. E o Min. Nelson Jobim afirma (p. 223) que em relação à Resolução concedia a liminar na linha sugerida pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Assim, parece que os votos referem-se apenas à Lei e, quanto aos demais atos, haveria outra decisão, porém ela não consta do voto do Min. Sepúlveda Pertence ou de qualquer outro (além do voto de Marco Aurélio que não as conhecia).

No extrato de ata, consta apenas que o Min. Marco Aurélio ficou vencido quanto ao conhecimento da ação e também quanto ao mérito, e que fora concedida a liminar para suspender o §2º do artigo 8º da Lei estadual.

2.3. Julgamento	MC deferida.
2.4. Votação unânime?	Não. Vencido Min. Marco Aurélio.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	Os votos parecem não tratar dos atos administrativos questionados.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-

6.3. Estrutura argumentativa das referências	O Ministro afirma que o trecho do dispositivo questionado é consentâneo ao princípio da razoabilidade, pois apenas explicitaria quais situações deveriam estar ali compreendidas.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não é possível saber.
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do Min. Marco Aurélio (p. 220): "Em síntese, ter-se-ia, no caso, algo consentâneo com o princípio da razoabilidade, no que se revelou como própria à expressão 'exercício em serviço notarial e de registro' a atividade desenvolvida como titular, substituto ou escrevente juramentado legalmente nomeado".	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	27
1.1. Dados gerais	ARE 727225 ED / DF - DISTRITO FEDERAL EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 05/03/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	EMBTE.(S): CHRISTINA DE OLIVEIRA CRUZ MARIANO EMBDO.(A/S): MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão
2.2. Resumo	A Embargante pleiteara a anulação do processo administrativo disciplinar que culminou em sua demissão. O RE foi decidido monocraticamente com base nas súmulas 280 (direito local) e 279 (reexame probatório). Os ED contra tal decisão foram recebidos como AgR, questionando a proporcionalidade da sanção de demissão. O relator afirma que se trata de mero inconformismo com a decisão, que é ratificada. São citados os fundamentos das decisões de 1º e 2º grau, que decidiram ter sido a demissão decorrente do devido processo administrativo.
2.3. Julgamento	Desprovido
2.4. Votação unânime?	Sim
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator
<b>4. É analisada?</b>	Não
<b>5. Se não, por quê?</b>	Sanção imposta após devido processo administrativo. Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório e legislação local, o que não é possível em sede de RE (Súmulas 279 e 280).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-

6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>	28
1.1. Dados gerais	RMS 31044 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 18/12/2012 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): FERNANDO ANTONIO PORTILHO DE CARVALHO AGDO.(A/S): UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão
2.2. Resumo	O agravante impetrara Mandado de Segurança buscando a anulação do processo administrativo que levou a sua demissão. Não obtendo sucesso, recorreu, com o argumento de que a demissão poderia ser substituída por uma suspensão (Lei 8112/1990, artigo 128). O pedido foi indeferido monocraticamente, já que a sanção era prevista em lei, após a apuração em devido processo administrativo, como decidido no acórdão recorrido. Desta decisão, recorreu, tendo o presente acórdão rejeitado a pretensão, já que conclusão diferente demandaria reexame das provas, não cabível em mandado de segurança.
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator
<b>4. É analisada?</b>	Sim
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central (além de que não seria possível rever o conjunto fático-probatório).
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita
6.3. Estrutura argumentativa das referências	A proporcionalidade fora respeitada, porque aplicada sanção prevista em lei após o devido processo administrativo disciplinar.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>	29
------------------------------------	----

1.1. Dados gerais	ARE 699911 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 11/09/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): ESTADO DO RIO DE JANEIRO AGDO.(A/S): ERICK ANTÔNIO DE SOUZA DIONYSIO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público
2.2. Resumo	O agravado fora excluído de concurso público por inaptidão no exame social, já que constava ter dirigido automóvel, sem habilitação, quando menor de idade. A Corte de origem anulou tal ato administrativo, posto que deve haver razoabilidade na análise dos requisitos de exame social. O agravante questiona a interferência do Judiciário, sob o argumento de que a sanção seria proporcional, por se relacionar a requisito previsto no edital (exame social). A decisão é confirmada, porque rever a proporcionalidade exigiria reexame fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (súmula 279). A relatora considera que a argumentação do agravante apenas mostra inconformismo e "resistência a pôr fim a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional".
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator
<b>4. É analisada?</b>	Não
<b>5. Se não, por quê?</b>	O ato administrativo foi considerado viciado na Corte de origem. Analisar proporcionalidade implicaria analisar conjunto fático-probatório, o que não é possível em sede de RE (Súmula 279).
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim (em instâncias inferiores).
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>	30
1.1. Dados gerais	RMS 30455 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 15/05/2012 Órgão Julgador: Primeira Turma

1.2. Partes	RECTE.(S): ANTÔNIO FELIX BARBOSA FILHO E OUTRO(A/S) RECDO.(A/S): UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão.
2.2. Resumo	Os recorrentes haviam sido demitidos de seus cargos no serviço público federal, após processo administrativo disciplinar. No STJ, tiveram sua pretensão negada, recorrendo então ao STF. No RMS, alegam que teria prescrito a pretensão punitiva, não haveria comprovação das acusações, teria havido prejuízo à ampla defesa, além de ofensa ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade pela falta de proporção entre as supostas condutas e as penas. O Min. relator afirma que o processo administrativo continha as provas dos atos ilícitos (fraude à licitação), inclusive fazendo referência a várias delas, e que, em relação a eles, só poderia mesmo ter sido aplicada a pena de demissão, posto ser a prevista por lei. Ressalta que não haveria ofensa ao princípio da proporcionalidade porque a Lei 8.112 prevê a pena de demissão quando ocorram tais atos, não concedendo à Administração discricionariedade qualquer para considerar outros valores. Ao fim, ele ressalta que sua decisão não exclui a possibilidade de os recorrentes provarem os fatos alegados em sede de ação de conhecimento, já que isto não é cabível em MS.
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do recorrente. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Não se pode falar em ofensa ao princípio da proporcionalidade quando se trate de aplicação de sanção prevista em lei para os fatos apurados no devido processo administrativo.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	1. Voto do relator (p. 25): "O <b>princípio da proporcionalidade</b> não pode ser banalizado a ponto de acarretar o afastamento de regras legais, mormente porque a Lei nº 8.112 prevê para as condutas praticadas pelos recorrentes a pena de demissão. Não há outra alternativa. A gravidade das condutas imputadas justificam, ainda que sejam primário, a punição severa. Foi esta a escolha do Legislador federal que não dispensou ao administrador público responsável pela aplicação da sanção um espaço para a escolha discricionária (...).

<b>1. Identificação do acórdão</b>	31
------------------------------------	----



1.1. Dados gerais	RE 595553 AgR-segundo / RS - RIO GRANDE DO SUL SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 08/05/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): BANCO CENTRAL DO BRASIL AGTE.(S): INDUBER - INDÚSTRIA DE ALIMENTOS BERLEZE LTDA AGDO.(A/S): OS MESMOS
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Multa.
2.2. Resumo	As empresas haviam sido multadas por alguma irregularidade tributária. Recorrendo do ato que lhes impôs a multa, obtiveram no TRF sua anulação, porque teria sido imposto em ato infralegal (e a CF/88 só permite imposição de penalidades tributárias por lei), além de que o valor seria desproporcionalidade, posto que não justificado. Havendo o RE, este foi provido parcialmente. Em relação ao primeiro fundamento, não subsistiu porque não se fala em inconstitucionalidade formal de atos produzidos antes da vigência da Constituição. Ma, o ato subsistiu quanto à alegação da proporcionalidade, já que se fazia necessário adequar o valor da multa, que era excessivo. Assim, manteve a redução da multa de 100% para 50%, como fizera a decisão judicial inferior. Então é oposto o agravo regimental, para afirmar que os critérios utilizados pela Administração para calibrar as penas são imunes a controle de validade, por se tratarem de mérito do ato administrativo, intangível pelo Judiciário. O Min relator Joaquim Barbosa afirma que a jurisprudência do STF entende plenamente cabível o controle dos atos quanto à proporcionalidade, razoabilidade e a vedação do efeito confiscatório, porque tais atos não seriam discricionários da administração. E ainda confirma que o ato foi mesmo desproporcional, porque os parâmetros de mensuração encontram-se em decreto muito antigo (1933), além de que a multa representaria, na verdade, 200% do valor da operação. E rever a redução do valor da multa não seria possível em sede do RE porque precisaria reanalisar fatos.
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do embargante.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.

6.3. Estrutura argumentativa das referências	A multa aplicada pela Administração não era proporcional. O princípio da proporcionalidade deveria ser usado para aferir a constitucionalidade da multa, porque o decreto em que ela se baseia prevê critérios de fixação desatualizados (em outra moeda e em outro contexto econômico). Mas o relator não mensura a multa ele mesmo, apenas mantém a redução já imposta pela decisão judicial inferior. Ele afirma não poder aferir como tal valor foi elaborado, porque exigiria reanálise de fatos e provas.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim (em sede de RE).
<b>8. Observações</b>	
1. Voto do relator (p. 10): "A jurisprudência desta Suprema Corte entende plenamente cabível o controle de constitucionalidade dos atos de imposição de penalidades, especialmente à luz da razoabilidade, da proporcionalidade e da vedação do uso de exações com efeito confiscatório (cf., e.g., a ADI 551 e a ADI 2.010)".	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	32
1.1. Dados gerais	RE 244158 / SP - SÃO PAULO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MENEZES DIREITO Julgamento: 02/09/2008 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	RECTE.: ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.: HERBIS FURLAN
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Exoneração.
2.2. Resumo	O recorrido havia sido excluído da Corporação militar estadual em que servia, porque intermediara a aquisição de carteira de habilitação falsificada entre um conhecido e uma auto-escola. Ele recorreu ao Judiciário e teve a pena confirmada em primeira instância, mas reformada pelo TJ/SP. O TJ afirmou a regularidade formal na aplicação da sanção, porém ela seria inadequada posto que não guardou proporcionalidade com a infração, pois o funcionário não teria participado diretamente na aquisição da carteira falsa, além de não ter obtido vantagem com isso. Assim, não deveria ter sido demitido, o que, inclusive, era a sugestão do parecer da Comissão de Disciplina do processo administrativo, mas que não fora acatada pelo Comandante responsável por decidir. O Estado de São Paulo então recorre ao STF, porque o TJ haveria ultrapassado os limites de sua competência. O Min. Menezes Direito dá provimento ao RE, afirmando que, se o TJ reconhece não haver nenhum vício no processo administrativo, não poderia considerar a sanção inadequada e revogá-la, especialmente porque prevista em lei. Em relação à proporcionalidade, o Min. afirma que não poderia ter sido analisada pelo TJ, porque não era questão levantada pelo demandante, além de que, caso possível a análise deste tema, ela deveria ser feita sob o aspecto da necessidade de moralização da administração, portanto, sendo mais rígida.
2.3. Julgamento	Provido.
2.4. Votação unânime?	Sim.

<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Acórdão recorrido. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	Embora constasse do acórdão recorrido, este teria erroneamente a analisado, já que não se tratava de questionamento do autor, assim como não fora questionada no RE, portanto, não analisada. A despeito disso, o Ministro faz algumas considerações sobre a proporcionalidade do ato em questão, ressaltando que se deveria analisar de tal modo <b>apenas</b> se tal análise fosse requerida.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim (em segunda instância). Mas reconstituído pelo STF.
<b>8. Observações</b>	<p>1. Embora o Min. Menezes Direito afirme não poder se realizar a análise da proporcionalidade, posto que não requerida, ele faz considerações sobre a sanção e parece concluir que seria proporcional.</p> <p>2. Voto Min. Menezes Direito (p. 839): "O <b>exame do tema da proporcionalidade</b>, se fosse possível examiná-lo neste feito, e não é porquanto o fundamento do pedido inicial não é esse, permitira considerar o seu alcance em casos como o presente. É que, de fato, nós estamos diante de um quadro de generalizada agressão aos padrões de moralidade no serviço público, o que impõe exigência de comportamento absolutamente liso quanto à conduta dos servidores públicos, particularmente dos serviços policiais. A proporcionalidade, então, teria de ser examinada também sob este aspecto. Mas, no caso, como já disse, não poderia o tema ser objeto de análise pelo poder Judiciário porque ausente da inicial."</p> <p>3. Cita o RMS 25.627/DF, para confirmar a impossibilidade de análise da proporcionalidade quando a pena seja prevista em lei e não haja provocação do autor neste sentido.</p>

<b>1. Identificação do acórdão</b>	33
1.1. Dados gerais	RE 365368 AgR / SC - SANTA CATARINA AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 22/05/2007 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): MUNICÍPIO DE BLUMENAU AGTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	

2.1. Tema geral	Criação de cargos em comissão
2.2. Resumo	<p>Um ato do Município de Blumenau, que criava cargos em comissão para lotação na Câmara de Vereadores fora impugnado pelo Ministério Público e teve sua nulidade declarada em instâncias inferiores.</p> <p>O Município e a Câmara Municipal interpuseram RE, alegando, em síntese, que o ato era constitucional e que os cargos eram necessários. Porém, foi negado seguimento ao RE, decisão da qual foi o interposto o Agravo Regimental.</p> <p>Os agravantes sustentam que não teria havido ofensa ao princípio da proporcionalidade e da moralidade, além de o controle de tal ato pelo Judiciário ferir a separação dos poderes. Ao negar seguimento ao RE, o Min. Carlos Velloso citara a professora Maria Sylvia Zanella de Pietro, afirmando que <b>o princípio da moralidade exige a proporcionalidade entre os meios e fins a atingir</b>. O Min. Ricardo Lewandowski, em sede do agravo, confirma a decisão, afirmando ser a proporcionalidade uma correlação entre meios e fins e que não teria sido observada no caso, porque havia muito mais cargos em comissão do que efetivos na Câmara, enquanto a maior quantidade de trabalho era destinada aos últimos.</p>
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do agravante. Decisão agravada. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Relator não cita. Decisão recorrida relaciona com o princípio da moralidade.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Considerações fáticas para verificar adequação de meio e fins. O relator considera que a finalidade exposta para a criação dos cargos não justificava que fossem criados sem licitação, afinal o tipo de trabalho que haveria em excesso poderia ser resolvido por servidores concursados, não necessitando de cargos de confiança. Assim, não haveria proporcionalidade entre os meios e os fins do ato.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim (em instâncias inferiores).
<b>8. Observações</b>	<p>1. Voto do relator Min. Lewandowski (p.1550): "Embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, o exame de sua discricionariedade é possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam."</p>

(p. 1551): "Analisando-se os argumentos supracitados [referentes às funções dos servidores], mister anotar a disparidade entre a quantidade de atribuições a cargo dos servidores efetivos da Câmara Municipal e as atividades típicas de assessoramento parlamentar dos 42 cargos criados, evidenciando-se a violação do princípio da proporcionalidade, que, no entendimento de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 'enuncia a ideia (...) de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na **extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público que estão atreladas**. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade'.

Há inúmeros precedentes desta Corte que identificam a proporcionalidade e a razoabilidade como critérios que necessariamente devem ser observados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas. Cito, a respeito, a ADI 2.551-MC-QO/MG, Rel. Min. Celso de Mello, da qual extraio o seguinte trecho: '**O princípio da proporcionalidade (...) acha-se vocacionado a inibir e neutralizar os abusos do Poder Público** no exercício de suas funções, qualificando-se como **parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material** dos atos estatais'. **Concebida a proporcionalidade como uma correlação entre meios e fins**, é preciso ter em conta o paradoxo do caso (...)"

<b>1. Identificação do acórdão</b>	34
1.1. Dados gerais	RMS 25627 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 15/05/2007 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	RECTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECDO.(A/S): UNIÃO INTDO.(A/S): JOSOÉ ASSUNÇÃO BAIA
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão
2.2. Resumo	<p>O interessado havia sido demitido do cargo que exercia junto ao Ministério da Saúde por haver praticado ato de improbidade administrativa em licitações. Entrou com Mandado de Segurança no STJ pedindo a anulação do processo administrativo e sua reintegração, porque não teriam sido respeitados o contraditório e a ampla defesa. O Tribunal não acolheu a pretensão, porque não viu configurados os vícios no processo. O Ministério Público então recorreu a favor do servidor, afirmando que a demissão era desproporcional e que deveria ser aplicada penalidade mais branda. Já no mandado de segurança, o MP tinha sugerido ao STJ que abrandasse a pena, como sugerido pela própria comissão processante, mas não acolhido pela autoridade responsável por aplicar as sanções. O STJ, no entanto, afirmara não poder abrandar a pena porque não se tratava de pedido da inicial, que levantara apenas a questão do contraditório.</p> <p>No recurso, o Min relator Ayres Britto afirmou que nem sempre se deve ficar adstrito à inicial, invocando os ditados "<i>da mihi factum, dabo tibi jus</i>" (exponha o fato e lhe direi o direito) e "<i>jura novit curia</i>" (o tribunal conhece o direito). Assim, ele afirma que o exame da proporcionalidade da pena não parece necessariamente julgamento <i>extra petita</i>, desde que se faça sob o prisma da legalidade. Desse modo, o juiz poderia sim abrandar a pena, porém, no caso, como fora aplicada a pena prevista em lei para o ato de improbidade apurado, o</p>

<p>ministro confirma a demissão.  Há um debate entre os ministros, pois o Min. Marco Aurélio afirma que considera tal exame <i>extra petita</i>, porque o exagero da pena sequer constava da causa de pedir. Isto é, não é necessário que conste do pedido a modulação da pena conforme o princípio da proporcionalidade, mas é preciso, ao menos, que se discorra sobre essa desproporção, para motivar a atuação judicial. Caso contrário, estar-se-ia julgando algo sobre o qual a parte contrária não se manifestou, além de fazer coisa julgada (contrária) sobre ponto que o interessado nem pediu.</p>	
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do recorrente (MP). Voto do relator. Debates.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	A pena é proporcional porque é a prevista em lei e o juízo de proporcionalidade deve ser feito sob o prisma da legalidade.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	
<p>1. Voto do relator Min. Ayres Britto (p.254): "Nesta perspectiva não me parece que constitua necessariamente julgamento <i>extra petita</i> o exame de proporcionalidade da pena aplicada aos servidores, desde que tal exame de faça sob o prisma da legalidade." Cita o RMS 24.901, em que tal entendimento teria sido exposto.</p>	

<b>1. Identificação do acórdão</b>	35
1.1. Dados gerais	RMS 25039 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 14/02/2006      Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	RECTE.(S): NATHÉRCIO FERREIRA DE FRANÇA OU NATHÉRCIO FERREIRA FRANÇA OU NATHÉCIO FERREIRA FRANÇA RECDO.(A/S): UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concessão de aposentadoria
<p>2.2. Resumo  Ao recorrente havia sido negada a aposentadoria no cargo em comissão que ocupava, porque não teria preenchido os requisitos da Lei 8.112/1990, embora tenha completado o tempo de serviço necessário, antes do advento da Lei 8.647/1993.</p>	

Esta lei definiu que os servidores comissionados teriam que ingressar no Regime Geral da Previdência, não podendo mais ser tratados como os servidores efetivos. O Min. relator Joaquim Barbosa nega provimento ao recurso, porque o recorrente não teria completado os tempos mínimos exigidos pela lei. Antes da Lei 8.647, não havia disposição expressa para os servidores comissionados, daí o Min. afirmar que deveriam ser aplicados os requisitos exigidos dos servidores efetivos. E outra forma de interpretar tal lacuna, como a ausência de requisitos, "**violaria os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade** e da moralidade, que norteiam a atividade da Administração". Os outros ministros analisam o caso sobre outros ângulos e discordam de alguns pontos da fundamentação do relator, não relacionados à proporcionalidade, mas também negam provimento ao recurso.

2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Lateral.
6.2. Fundamento para a exigência	Afirma ser princípio constitucional.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	O relator afirma que a interpretação dada à legislação sobre aposentadoria de servidores comissionados era a única consentânea com os princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e moralidade.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>	36
1.1. Dados gerais	RE 283620 AgR / RN - RIO GRANDE DO NORTE AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 11/10/2005 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	AGTE.(S): UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN AGDO.(A/S): FRANCISCA DE SOUZA MILLER
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público
2.2. Resumo	A agravada havia sido aprovada em segundo lugar no concurso para professora da Universidade agravante. O primeiro colocado foi nomeado. Após, o Governo Federal expediu decreto impedindo nomeações. Porém, a Universidade precisava de professores e acabou contratando temporariamente a agravante.

Ela recorreu ao Judiciário e obteve sentença obrigando a nomeá-la como professora assistente, afinal havia sido aprovada no concurso e a Universidade necessitava de professores. Não é possível compreender exatamente o conflito que chegou ao STF, porque o caso não é explicado em detalhes e não se encontra disponível no site a decisão agravada. Porém, é possível entender a utilização do princípio da razoabilidade citado na ementa, já que o relator afirma não ser razoável dispensar a professora, por ela já trabalhar há 10 anos na faculdade e inclusive ter realizado doutorado com apoio financeiro da instituição.	
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	O Min. relator cita precedentes que indicariam a necessidade de nomeação segundo o concurso público, porém, segundo o princípio da razoabilidade, não seria adequado modificar a situação.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>	37
1.1. Dados gerais	RMS 24901 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 26/10/2004      Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	RECTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECDO.(A/S): UNIÃO IMPTE.(S): ROBERTO DANTAS LOURENÇO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Demissão.
2.2. Resumo	O servidor havia sido demitido por praticar atos de improbidade administrativa. Impetrando mandado de segurança no STJ, o teve extinto sem resolução do mérito, pois a questão envolveria muitas considerações de fatos, incabíveis em sede de mandado de segurança. O Ministério Público recorreu afirmando que a demissão era sanção desproporcional, pois o dano gerado pelo servidor havia sido de pequeno valor e, inclusive, restituído. O Min. relator Ayres Britto afirma que é possível analisar o princípio da proporcionalidade nestes casos, considerando a inafastabilidade da jurisdição (CF. artigo 5º, XXXV), desde que o Judiciário não



substitua a Administração e aplique, por ele mesmo, alguma sanção. Desse modo, ele analisa que a pena foi aplicada segundo o mandamento legal, pois a autoridade justificou sua decisão nos fatos apurados e na previsão legal da pena de demissão.

Assim, seria uma decisão legal e proporcional, posto que fundamentada. Por outro lado, ressalta que é possível questionar o processo administrativo, porém por outra via, já que o MS não permite produção de provas. O Min. Sepúlveda Pertence apenas acrescenta que talvez a lei de improbidade administrativa sequer permita aplicação de sanções menos graves.

2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do recorrente (MP). Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV).
6.3. Estrutura argumentativa das referências	O Min. afirma que o Judiciário pode rever a proporcionalidade e a razoabilidade das decisões, mas não pode "sacar - ele mesmo - outra penalidade para o caso". Por isso, ele não reformar o ato, já que houve o processo administrativo e se aplicou a sanção prevista em lei.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.

**8. Observações**

1. Embora o Judiciário possa analisar as sanções segundo o princípio da proporcionalidade, não era o caso de alterar a pena, porque a autoridade administrativa havia indicado os fatos ocorridos e aplicado a sanção prevista em lei.

2. Voto do relator Min. Ayres Britto (p.144): "Ora, se aos olhos da autoridade impetrada a prova dos autos demonstrou a prática de conduta tipificada, na lei, como ato de improbidade, conclui-se que a pena de demissão seria a consequência lógica do processo, nos termos do art. 132, inciso IV, do citado Regime Jurídico [Lei 8.112/1990], não obstante o prejuízo relativamente pequeno causado ao Erário e o longo tempo de atividade do impetrante no serviço público. Para ir além disso, seria necessário ao julgador esmiuçar a prova coligida no processo administrativo (...)".

<b>1. Identificação do acórdão</b>	38
1.1. Dados gerais	RMS 24557 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 02/09/2003      Órgão Julgador: Segunda Turma

1.2. Partes	RECTE.(S): MARIA RITA EVANGELISTA DA CRUZ SILVA RECDO.(A/S): UNIÃO
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Cassação de aposentadoria.
2.2. Resumo	A recorrente teve sua aposentadoria cassada após processo administrativo que verificou que ela havia agido de forma desidiosa e descumprido deveres funcionais. Então, foi impetrado MS no STJ, que decidiu pelo seu não provimento, pois a sanção aplicada seria a prevista em lei e o processo administrativo havia se desenvolvido regularmente. Ela então recorre ao STF e o Min. relator Carlos Velloso, confirma a decisão, citando alguns trechos e afirmando estar em consonância com a jurisprudência da casa. Em relação ao princípio da proporcionalidade, não teria sido violado, porque foram consideradas as circunstâncias atenuantes e os antecedentes funcionais da servidora (artigo 128, lei 8.112), porém, mesmo assim, a autoridade administrativa reconheceu a desídia da recorrente, devido a diversos atos irregulares. Assim, a aplicação da sanção prevista na Lei 8.112/1990 foi legítima.
2.3. Julgamento	Provimento negado.
2.4. Votação unânime?	Sim.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento da requerente. Acórdão recorrido. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central (são questionados outros pontos, mas a sanção ser proporcional é relevante).
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	A pena é proporcional porque é a prevista em lei e a autoridade realizou a ponderação prevista pelo artigo 128 da Lei 8.112.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>		39
1.1. Dados gerais	RE 221966 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 25/05/1999 Órgão Julgador: Segunda Turma	
1.2. Partes	RECTE.: ADÉLIA AUGUSTO RECDA.: UNIÃO FEDERAL RECDO.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO	
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>		
2.1. Tema geral	Concurso público.	

<b>2.2. Resumo</b>	
<p>A recorrente não havia sido aprovada em concurso público para o Ministério Público do Trabalho porque, apesar de obter a nota mínima nas provas, sua média final ficou abaixo da desejada porque não contava com os títulos valorizados pelo edital. Discutindo a questão no Judiciário, não foi dada razão à impetrante, até que recorre ao STF, com vários argumentos, entre eles que o concurso de provas e títulos não poderia dar mesmo peso para a prova e para os títulos e, sim, precedência à primeira; e que haveria ofensa ao princípio da isonomia pela não consideração de sua atuação jurídica junto a um banco, enquanto a atuação de outros concorrentes junto a órgãos públicos era considerada.</p> <p>O Min Marco Aurélio acolheu os argumentos da recorrente, afirmando que a previsão constitucional de ingresso por concurso de provas e títulos deveria ser interpretada conforme o princípio da razoabilidade. Assim, a prova de títulos não deveria ter caráter eliminatório, mas visar a classificação dos candidatos. O segundo fundamento da decisão é que o tempo de serviço em órgão privado deve ser considerado assim como aquele em órgão público, porque o critério de discriminação (tomador do serviço) escolhido não seria proporcional e razoável, considerados os objetivos da Constituição e a experiência buscada pela consideração de pontos por exercício da atividade (ofensa à isonomia). Em relação ao primeiro fundamento, Marco Aurélio fica vencido, porque os outros ministros consideram que o edital que escolhe provas e títulos pode valorar os títulos conforme sua conveniência. Em relação ao segundo fundamento, apenas o Min. Néri da Silveira discorda, porque para ele também haveria liberdade da Administração ao dispor sobre os critérios dos títulos a considerar.</p>	
<b>2.3. Julgamento</b>	Provido.
<b>2.4. Votação unânime?</b>	Não.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Sim.
<b>5. Se não, por quê?</b>	-
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	Central.
6.2. Fundamento para a exigência	Não cita.
6.3. Estrutura argumentativa das referências	Apenas afirma que o princípio da razoabilidade sugeriria determinada interpretação da norma constitucional. E também que o critério escolhido pelo edital do concurso não seria proporcional e razoável por não se adequar aos fins constitucionais e do concurso.
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim.
<b>8. Observações</b>	-
<b>1. Identificação do acórdão</b>	
	40

1.1. Dados gerais	RE 252352 / CE - CEARÁ RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Relator(a) p/ Acórdão: Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 17/08/1999 Órgão Julgador: Primeira Turma
1.2. Partes	RECTE.: ESTADO DO CEARÁ RECDO.: LUIZ DE GONZAGA FONSECA MOTA
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Fixação de pensão.
2.2. Resumo	<p>O recorrido gozava de pensão vitalícia por haver sido governador do Estado, no valor referente aos rendimentos do Presidente do Tribunal de Justiça conforme previa a Constituição Estadual. É questionada a incidência de tal teto na pensão, pois atrelaria pensão por cargo exercido no Executivo a cargo exercido no Judiciário, devendo, pelo contrário, basear-se no chefe do mesmo Poder. O Tribunal de Justiça reconheceu que o impetrante não tinha direito aos valores correspondentes aos adicionais por tempo de serviço do Presidente do TJ. Em sede de embargos declaratórios a tal decisão, o TJ retirou a parte dos adicionais, pois não constava do pedido.</p> <p>Como esta mudança foi feita sem a oitiva da parte contrária, ela recorreu ao STF, afirmando ofensa ao contraditório e que feria o <b>princípio da razoabilidade</b> e da moralidade a concessão do benefício sem o paralelismo com o artigo 37, XI da CF (pensão atrelada ao chefe do respectivo poder). O Min. relator, entretanto, considerou ofendido o contraditório e que se deveria anular a decisão dos embargos e que, quanto à razoabilidade, não teria havido pré-questionamento (Súmula 282 e 356). Os outros Ministros, porém, entenderam que nada havia sido pré-questionado, assim, o RE não foi conhecido.</p>
2.3. Julgamento	Não conhecido.
2.4. Votação unânime?	Não.
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Questionamento do recorrente. Voto do relator.
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	Não houve prequestionamento.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Não.
<b>8. Observações</b>	-

<b>1. Identificação do acórdão</b>	41
------------------------------------	----

1.1. Dados gerais	RE 192568 / PI - PIAUÍ RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 23/04/1996 Órgão Julgador: Segunda Turma
1.2. Partes	RECTE.: VIRGÍLIO MADEIRA MARTINS FILHO E OUTROS RECD.: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>2. Conteúdo do acórdão</b>	
2.1. Tema geral	Concurso público.
2.2. Resumo	Os recorrentes haviam sido aprovados em concurso para Juiz de Direito Adjunto (hoje juiz substituto) no Estado do Piauí, em concurso cujo edital dizia ser válido para as vagas ali descritas e as que eventualmente abrissem ao longo do seu período de validade. Ocorre que foram chamados pelo TJ/PI apenas treze candidatos, número inferior ao já previsto no edital. Assim, os recorrentes pediram a prorrogação do prazo de validade do edital, que foi negada, tendo se aberto, após, novo edital. Assim, recorreram ao Judiciário por meio de MS, não provido. E agora, em sede de RE, alegando que a decisão do TJ/PI seria inconstitucional, posto que eles deveriam ter preferência na nomeação. O relator afirma ter havido ofensa à moralidade, legalidade e impessoalidade, ressaltando que a convocação posterior de edital era muito suspeita. O julgamento é convertido em diligência, para o TJ/PI fornecer as razões do indeferimento da prorrogação. O TJ responde que a votação fora secreta (6 votos pelo indeferimento, 5 contra e 1 nulo). Assim, o Min. Marco Aurélio confirma seu voto, seguido pelos demais, com exceção de Néri da Silveira, que considerava o concurso caduco, portanto não poderia agora ensejar nomeações.
2.3. Julgamento	Provido, para garantir a imediata nomeação.
2.4. Votação unânime?	Não (Vencido Min. Néri da Silveira, que não conhecia do RE; e vencido parcialmente o Min. Carlos Velloso, que dava provimento parcial, para reconhecer direito à preferência na nomeação).
<b>3. Onde aparece proporcionalidade ou razoabilidade?</b>	Na ementa.
<b>4. É analisada?</b>	Não.
<b>5. Se não, por quê?</b>	O princípio da razoabilidade aparece apenas na ementa, não sendo citado posteriormente.
<b>6. Se sim, como?</b>	
6.1. Importância do argumento	-
6.2. Fundamento para a exigência	-
6.3. Estrutura argumentativa das referências	-
<b>7. O ato administrativo foi reformado?</b>	Sim.

## **8. Observações**

1. Ementa: "CONCURSO PÚBLICO - EDITAL - PARÂMETROS - OBSERVAÇÃO. As cláusulas constantes do edital de concurso obrigam candidatos e Administração Pública. Na feliz dicção de Hely Lopes Meirelles, o edital é lei interna da concorrência. CONCURSO PÚBLICO - VAGAS - NOMEAÇÃO. **O princípio da razoabilidade é conducente a presumir-se, como objeto do concurso, o preenchimento das vagas existentes.** Exsurge configurador de desvio de poder, ato da Administração Pública que implique nomeação parcial de candidatos, indeferimento da prorrogação do prazo do concurso sem justificativa socialmente aceitável e publicação de novo edital com idêntica finalidade. "Como o inciso IV (do artigo 37 da Constituição Federal) tem o objetivo manifesto de resguardar precedências na seqüência dos concursos, segue-se que a Administração não poderá, sem burlar o dispositivo e sem incorrer em desvio de poder, deixar escoar deliberadamente o período de validade de concurso anterior para nomear os aprovados em certames subseqüentes. Fora isto possível e o inciso IV tornar-se-ia letra morta, constituindo-se na mais rúptil das garantias" (Celso Antonio Bandeira de Mello, "Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta", página 56)."