

## **OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E LEGALIDADE NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A sanção tributária, à semelhança das demais sanções impostas pelo Estado, é informada pelos princípios congruentes da legalidade, proporcionalidade e da razoabilidade, o que comprova que a atuação da Administração Pública deve seguir os seus parâmetros. Merece censura o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

O instituto da razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que é usual e sensato. Razoável é conceito que se infere a contrario sensu; vale dizer, escapa à razoabilidade "aquilo que não pode ser". A proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.

À luz dos princípios anteriormente citados é lícito afirmar-se que, no exemplo de ocorrência de declaração efetuada de forma incorreta, esta não equivale à ausência de informação, mesmo restando incontroverso, quando o contribuinte esquece de discriminar os pagamentos efetuados às pessoas físicas e às pessoas jurídicas, sem, contudo, deixar de declarar as despesas efetuadas com os aludidos pagamentos.

Afora os argumentos já alinhados, outro de importância vital diz respeito a ausência de qualquer prejuízo para a entidade fiscal, sem esquecer que em assim reconhecendo, conduz para a dispensa de qualquer multa, especialmente quando não tenha havido intenção de lesar o Fisco.

A atuação da Administração Pública deve seguir os parâmetros da razoabilidade, legalidade e da proporcionalidade, que censuram o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

A razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que é usual e sensato. Razoável é conceito que se infere a contrario sensu; vale dizer, escapa à razoabilidade "aquilo que não pode ser". A proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.

Acerca do Princípio da Razoabilidade merece destaque a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello in "Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 2002, 14ª ed., p. 91-93:

"Princípio da razoabilidade.

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - , as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas

por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada. Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa, muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente as condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia irrogar dislates à própria regra de Direito.

(...)

Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados). Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o "mérito" do ato administrativo, isto é, o campo de "liberdade" conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita "liberdade" é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.

(...)

Sem embargo, o fato de não se poder saber qual seria a decisão ideal, cuja apreciação compete à esfera administrativa, não significa, entretanto, que não se possa reconhecer quando uma dada providência, seguramente, sobre não ser a melhor, não é sequer comportada na lei em face de uma dada hipótese. Ainda aqui cabe tirar dos magistrais escritos do mestre português Afonso Rodrigues Queiró a seguinte lição: "O fato de não se poder saber o que ela não é." Examinando o tema da discricção administrativa, o insigne administrativista observou que há casos em que "só se pode dizer o que no conceito não está abrangido, mas não o que ele compreende."

(...)"

O exemplo de um suposto erro no preenchimento de nota fiscal, se não implicou em nenhum prejuízo para o Fisco, não pode conduzir em nenhuma autuação administrativa, exatamente em decorrência da obediência aos princípios da razoabilidade na cobrança de qualquer importância em benefício do Fisco.

Na esteira da tese ora defendida está os costumes judiciários (STJ), verbis:

**"TRIBUTÁRIO – IMPORTAÇÃO – GUIA DE IMPORTAÇÃO – ERRO DE PREENCHIMENTO E POSTERIOR CORREÇÃO – MULTA INDEVIDA.**

1. A legislação tributária é rigorosa quanto à observância das obrigações acessórias, impondo multa quando o importador classifica erroneamente a mercadoria na guia própria.
2. A par da legislação sancionadora (art. 44, I, da Lei 9.430/96 e art. 526, II, do Decreto 91.030/85), a própria receita preconiza a dispensa da multa, quando não tenha havido intenção de lesar o Fisco, estando a mercadoria corretamente descrita, com o só equívoco de sua classificação (Atos Declaratórios Normativos Cosit n°s 10 e 12 de 1997).
3. Recurso especial improvido." (REsp 660682/PE, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma,

DJ

de

10.05.2006)

A atuação da Administração Pública deve mesmo seguir os parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme vem decidindo o Tribunal Nacional (STJ), verbis:

“RECURSO ESPECIAL Nº 728.999 - PR (2005/0033114-8)  
 RELATOR :MINISTRO LUIZ FUX  
 RECORRENTE:ROBERTO CATALANO BOTELHO FERRAZ  
 ADVOGADO:ROBERTO CATALANO BOTELHO FERRAZ (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS  
 RECORRIDO:FAZENDA NACIONAL  
 PROCURADOR:MAGALI THAIS RODRIGUES LEDUR E OUTROS  
 EMENTA

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA. PREENCHIMENTO INCORRETO DA DECLARAÇÃO. MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. INAPLICABILIDADE. PREJUÍZO DO FISCO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. A sanção tributária, à semelhança das demais sanções impostas pelo Estado, é informada pelos princípios congruentes da legalidade e da razoabilidade.

2. A atuação da Administração Pública deve seguir os parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, que censuram o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

3. A razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que é usual e sensato. Razoável é conceito que se infere a contrario sensu; vale dizer, escapa à razoabilidade "aquilo que não pode ser". A proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.

4. À luz dessa premissa, é lícito afirmar-se que a declaração efetuada de forma incorreta não equivale à ausência de informação, restando incontroverso, na instância ordinária, que o contribuinte olvidou-se em discriminar os pagamentos efetuados às pessoas físicas e às pessoas jurídicas, sem, contudo, deixar de declarar as despesas efetuadas com os aludidos pagamentos.

5. Deveras, não obstante a irritualidade, não sobejou qualquer prejuízo para o Fisco, consoante reconhecido pelo mesmo, porquanto implementada a exação devida no seu quantum adequado.

6. In casu, "a conduta do autor que motivou a autuação do Fisco foi o lançamento, em sua declaração do imposto de renda, dos valores referentes aos honorários advocatícios pagos, no campo Livro-Caixa, quando o correto seria especificá-los, um a um, no campo Relação de Doações e Pagamentos Efetuados, de acordo com o previsto no artigo 13 e parágrafos 1º, a e b, e 2º, do Decreto-Lei nº 2.396/87. Da análise dos autos, verifica-se que o autor realmente lançou as despesas do ano-base de 1995, exercício 1996, no campo Livro-Caixa de sua Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física. Porém, deixou de discriminar os pagamentos efetuados a essas pessoas no campo próprio de sua Declaração de Ajuste do IRPF (fl. 101)" (fls. 122/123).

7. Desta sorte, assente na instância ordinária que o erro no preenchimento da declaração não implicou na alteração da base de cálculo do imposto de renda devido pelo contribuinte, nem resultou em prejuízos aos cofres públicos, depreende-se a ausência de razoabilidade na cobrança da multa de 20%, prevista no § 2º, do Decreto-Lei 2.396/87.

8. Aplicação analógica do entendimento perfilhado no seguinte precedente desta Corte: "TRIBUTÁRIO – IMPORTAÇÃO – GUIA DE IMPORTAÇÃO – ERRO DE PREENCHIMENTO E POSTERIOR CORREÇÃO – MULTA INDEVIDA.

1. A legislação tributária é rigorosa quanto à observância das obrigações acessórias, impondo multa

quando o importador classifica erroneamente a mercadoria na guia própria. 2. A par da legislação sancionadora (art. 44, I, da Lei 9.430/96 e art. 526, II, do Decreto 91.030/85), a própria receita preconiza a dispensa da multa, quando não tenha havido intenção de lesar o Fisco, estando a mercadoria corretamente descrita, com o só equívoco de sua classificação (Atos Declaratórios Normativos Cosit n°s 10 e 12 de 1997). 3. Recurso especial improvido." (REsp 660682/PE, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 10.05.2006) 9. Recurso especial provido, invertendo-se os ônus sucumbenciais.

#### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça decide, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Denise Arruda, José Delgado e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator. Assistiu ao julgamento o Dr. IVAN ALLEGRETTI pela parte recorrente: ROBERTO CATALANO BOTELHO FERRAZ. Brasília, 12 de setembro de 2006  
MINISTRO LUIZ  
Relator." FUX

Todas as sanções impostas pelo Estado devem obedecer aos princípios da legalidade, proporcionalidade e da razoabilidade, mesmo reconhecendo a existência de conflitos entre si de princípios.

Hélio Apoliano Cardoso.

#### Sobre o autor

Advogado militante com mais de vinte e cinco anos de experiência, tendo várias teses científicas doutrinárias publicados em revistas especializadas, como colaborador, particularmente no Repertório IOB de Jurisprudência, in Consulex, Revista da OAB-Ceará, Revista Eletrônica Júris síntese, Tributário.NET, Jus Vigilantibus, Revista Internauta de Prática Jurídica, Data veni@, O Neófito, Revista do IMC, Revista da Associação Cearense de Magistrados, CD-ROM Doutrina Jurídica Brasileira, da Editora Plenum, TexPro, Revista do Instituto dos Magistrados do Ceará, IOB Comenta, Adcoas, SaraivaJur, Revista Forense, Revista Bonijuris, Revista Jurídica Consulex, Insigne e Revista Cearense Independente do Ministério Público, onde integra o Conselho Editorial, além de diversos trabalhos publicados nos Jornais Diário do Nordeste, O Povo, Tribuna do Ceará e Estado, de Fortaleza, Jornal da Fenacon, Jornal da ASMETO (Associação dos Magistrados do Estado do Tocantins) e outros periódicos. Colaborador da Rádio Justiça.

Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB-Ceará período 2001 a 2003 e com aperfeiçoamento em Direitos Humanos e Direitos dos Cidadãos pela PUC/MINAS.

Parecerista e Escritor Jurídico com várias obras publicadas, dentre elas, "Os Embargos à Execução Fiscal e a Jurisprudência", "O Mandado de Segurança nos Tribunais", "Da União Estável. Teoria e Jurisprudência", "O Advogado em Movimento – Coletânea de petições, contestações, recursos e defesas administrativas – II Volumes e "Sociedades Comerciais nos Tribunais breve doutrina" - IGLU Editora.. Pela LED Editora de Direito tem publicado "Manual das Controvérsias Trabalhistas Frente à Jurisprudência", "Dos Embargos do Devedor. Teoria, Prática e Jurisprudência" – II Volumes, "Direito Doutrinário Atual" e "Renegociação de dívidas e Novação". Na Editora Booksseler tem publicado "Controvérsias Jurisprudenciais Trabalhistas" – Volumes I, II e III, "Petições Trabalhistas e Jurisprudência", "Das CPIS. Doutrina e Jurisprudência", "Do Sigilo.

Doutrina e Jurisprudência” e “História Dinâmica da Responsabilidade Civil”, Publicou pela Servanda Editora o compêndio “Do Meio Ambiente. Breve Doutrina, Jurisprudência e Legislação pertinente”. Na ME Editora e Distribuidora publicou a segunda Edição do livro “Execução. Renegociação e Novação de Dividas” e “Responsabilidade Civil no novo Código Civil. Doutrina, Jurisprudência e Prática”. Pela Editora JH Mizuno publicou “Dos Embargos de Terceiro na Jurisprudência e na Prática.” e O Novo Agravo. Teoria e Prática, 1ª edição e 2ª tiragem.

Devotou-se à atividade postulatória, mais precisamente com destacada atuação profissional na advocacia empresarial, especialmente em responsabilidade civil, direito de empresas, contratos (revisão e rescisão), advocacia preventiva e notadamente em defesas de empresas em dificuldades financeiras, embargos do devedor, embargos de terceiro, exceção de pré-executividade e direito do entretenimento.

Apresentou junto a OAB-CE vários Projetos de Lei para alteração de artigos do Código de Processo Civil, Código de Processo Penal e Código de Defesa do Consumidor, todos aprovados pelo Conselho Seccional e enviados ao Conselho Federal.

Proferiu várias palestras em diversos seminários e ciclos de debates promovidos pelo (a) Academia de Letras Municipais do Estado do Ceará-ALMECE e conferências no curso de pós-graduação da Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

haec.advogados@baydenet.com.br - Rua Ana Bilhar, n.º 1133, Praia de Meireles, Fortaleza-Ceará-Brasil, CEP 60.160-110 – Atendimento (0\*\*85) 32424211 e Administração (0\*\*85) 30880966.