

DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO ALEMÃO DA PROPORCIONALIDADE NO CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabriel de Oliveira Alves

Orientador: Bruno Marini

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo geral analisar a aplicação do Princípio da Proporcionalidade como um instrumento de controle dos atos da Administração Pública, especialmente no exercício do poder de polícia. A pesquisa aborda a evolução das teorias de responsabilidade estatal, destacando a importância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a atuação da administração. O trabalho se aprofunda no princípio alemão da proporcionalidade, desdobrado nos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, servindo como uma ferramenta para coibir o excesso e o desvio de poder. A análise se concentra em como a proporcionalidade permite o controle judicial do mérito administrativo, distinguindo a discricionariedade da arbitrariedade e garantindo que as restrições aos direitos individuais sejam razoáveis e justas. A metodologia adotada é dedutiva, descritiva, qualitativa e bibliográfica. Como resultado constatou-se que a aplicação da proporcionalidade é essencial para uma atuação estatal legítima, transformando o "poder" em um legítimo "poder-dever".

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Proporcionalidade. Poder de Polícia. Atos Administrativos. Controle Judicial.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem como foco a análise do Princípio da Proporcionalidade como ferramenta essencial e limite inarredável para o controle da atuação da Administração Pública, especialmente no exercício do Poder de Polícia e na emissão de atos administrativos.

No contexto do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública, regida pelo binômio de prerrogativas e sujeições, deve buscar a satisfação do interesse público, mas jamais de forma irrestrita. As prerrogativas, como a supremacia do interesse público, encontram contraponto nos princípios limitadores, entre os quais a Proporcionalidade se destaca como a medida da razoabilidade e da justiça das intervenções estatais na esfera da liberdade e da propriedade dos particulares.

O Princípio da Proporcionalidade, de matriz constitucional alemã, é fundamental para impedir o excesso de poder e a arbitrariedade do administrador, atuando como um

balizador do juízo de conveniência e oportunidade. Sua aplicação desdobra-se nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, constituindo um teste rigoroso para a legitimidade material das decisões estatais.

O trabalho será estruturado para primeiro apresentar os princípios basilares da Administração Pública, o arcabouço normativo que sustenta a atuação estatal. Em seguida, será explorada a gênese, os elementos e a estrutura do Princípio da Proporcionalidade, seguindo-se a aplicação prática deste princípio como mecanismo de controle do Poder de Polícia e dos Atos Administrativos, com o respaldo da jurisprudência pátria.

1 DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública brasileira, em todos os seus níveis, submete-se ao regime jurídico administrativo, fundamentado na supremacia e na indisponibilidade do interesse público. O artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) elenca os cinco princípios expressos que governam a sua conduta: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios formam o regime jurídico administrativo, sendo este o conjunto de prerrogativas e restrições que diferenciam a Administração Pública das relações entre particulares (Di Pietro, 2012, p. 63).

1.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade é a pedra angular do Direito Administrativo, diferenciando a atuação pública da privada, e é considerado uma das principais garantias do respeito aos direitos individuais (Di Pietro, 2012, p. 62, p. 69). Enquanto no direito privado se aplica o princípio da autonomia da vontade, a Administração Pública tem sua liberdade de ação completamente substituída pela subordinação à lei.

Consoante a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'poder fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim' (Meirelles, 2009, p. 89).

Essa submissão completa à norma significa que "a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize" (Mello, 2006, p. 94). A atuação administrativa deve estar sempre autorizada pela lei, sob pena de ilicitude do ato praticado. Como esclarece

André Lima Bezerra, esse princípio se manifesta no Poder de Polícia com uma reserva legal explícita:

O Estado só pode agir quando a lei expressamente autoriza, não podendo restringir o direito de liberdade e de propriedade sem que possua respaldo legal. Dessa maneira, o poder de polícia estatal está restrito à lei: só haverá poder de polícia onde houver lei nesse sentido (Bezerra, 2013, p. 24).

A legalidade é, portanto, um mandamento de ação e limitação, um poder-dever, pelo qual o administrador não pode se afastar dos comandos legais, servindo como uma garantia aos direitos individuais ao submeter o Estado ao império da lei. A sua violação, seja por ação ou por omissão, configura um desvio do dever de bem administrar e pode ensejar a responsabilidade estatal (Carvalho Filho, 2022, p. 26).

1.2 Princípio da Impessoalidade

O Princípio da Impessoalidade impõe que a Administração Pública atue sempre em prol do interesse público, sem favorecimentos pessoais a indivíduos ou grupos, coibindo práticas como o nepotismo, o clientelismo e as promoções pessoais indevidas de agentes públicos.

O princípio exige que a finalidade precípua do ato administrativo seja a satisfação do interesse da coletividade, e jamais a promoção de interesses privados, político-partidários ou pessoais de seus agentes. Como reitera José dos Santos Carvalho Filho:

A impessoalidade exige que a Administração trate a todos os administrados de forma igual, sem privilégios ou discriminações, e que os atos praticados visem ao interesse público, e não ao interesse particular do agente ou de terceiros (2022, p. 30).

Uma atuação estatal motivada por favoritismo, ou por desinteresse em atender demandas de grupos específicos, fere frontalmente este princípio, justificando a intervenção judicial e a consequente responsabilização do Estado. A impessoalidade, em suma, reflete a ideia de que o administrador é um mero instrumento do Estado para realizar a vontade da lei, e não sua vontade pessoal. A inobservância deste princípio constitui o chamado desvio de finalidade, vício que contamina o ato e o torna nulo.

1.3 Princípio da Moralidade

O Princípio da Moralidade ultrapassa a mera legalidade formal, exigindo que a conduta administrativa seja pautada pela ética, pela honestidade, pela boa-fé, pela probidade e pela lealdade às instituições e aos fins que a lei estabelece.

Marçal Justen Filho, em sua análise aprofundada, ressalta que:

A moralidade administrativa transcende a mera legalidade. Não basta que o ato seja formalmente lícito; ele deve ser honesto, ético, probo, de acordo com os padrões de conduta aceitáveis em uma sociedade justa e democrática. A imoralidade, mesmo que não configure um ilícito legal em sentido estrito, pode configurar uma violação do dever de bem administrar, um desvio de finalidade, e, em certos casos, ser a causa da 'falta do serviço' ou de um dano injusto ao particular ou à coletividade (2021, p. 101).

O princípio visa, portanto, afastar a Administração de atividades com fins privados ou estranhos à atividade pública, sendo o dever do administrador público "de agir conforme os preceitos éticos, morais e de probidade" (Dionísio; Silva; Faria, 2021, p. 97). A violação da moralidade administrativa implica o descumprimento do dever de curar o interesse público na estrita conformidade da lei e dos valores éticos. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 62) aponta que o próprio órgão administrativo, embora represente o interesse público, não tem disponibilidade sobre ele, incumbindo-lhe apenas curá-lo, o que reforça a natureza ética e vinculada de sua função.

1.4 Princípio da Publicidade

O Princípio da Publicidade exige que a Administração Pública garanta a máxima transparência sobre seus atos, contratos e informações, tornando-os acessíveis ao público em geral. A divulgação só pode ser restringida nas estritas exceções legais, quando a reserva for imprescindível à proteção da intimidade, da segurança nacional ou de outros interesses coletivos legítimos.

A concretização legal desse mandamento se deu, notadamente, com a Lei no 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que instrumentaliza o direito fundamental do cidadão de obter informações governamentais. A publicidade é, portanto, um elemento catalisador da democracia administrativa, pois fomenta a fiscalização contínua por parte da sociedade civil.

Em sua função plena, o princípio da publicidade é um pilar essencial para o controle social da Administração Pública e para a efetivação da *accountability* (prestação de contas e consequente responsabilização). Ao tornar os atos transparentes e compreensíveis, o princípio permite que as ações administrativas sejam conhecidas, analisadas e, se necessário, contestadas, garantindo a legitimidade e a crítica construtiva.

A publicidade não é apenas uma formalidade, mas uma condição de eficácia e um instrumento de legitimidade da Administração, pois é "a representação popular, o

Legislativo, que deve, impessoalmente, definir na lei e na conformidade da Constituição os interesses públicos e os meios e modos de persegui-los, cabendo ao Executivo, cumprindo ditas leis, dar-lhes a concreção necessária" (Mello, 2006, p. 89-90, apud Bezerra, p. 16), e a publicidade garante que essa concretização seja fiscalizada.

1.5 Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência, introduzido no caput do Art. 37 da CF/88 pela Emenda Constitucional no 19/1998, representa a exigência contemporânea para que a Administração Pública atue com celeridade, produtividade e rendimento funcional, buscando o melhor desempenho e resultado na prestação de seus serviços.

O princípio impõe:

A busca contínua pela excelência na prestação dos serviços e na realização de suas atividades. Isso implica na utilização racional dos recursos, na modernização dos métodos de trabalho, na agilidade dos procedimentos, na qualidade dos resultados e na obtenção dos melhores resultados possíveis com o menor custo (Mazza, 2018, p. 115).

A eficiência, ao lado da moralidade, traduz o dever de bem administrar e de otimizar os recursos públicos (humanos, materiais e financeiros). A ineficiência, a morosidade excessiva ou a falta de resultados impedem a prestação adequada de um serviço público de qualidade.

Hely Lopes Meirelles ensina que o princípio da eficiência exige presteza, perfeição e rendimento funcional da atividade administrativa (Meirelles, 2009, p. 98). O princípio demonstra que já não mais se contenta com a função administrativa desempenhada apenas de forma a atender a lei, exigindo-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade, ainda que tais resultados não sejam puramente econômicos (lucro).

Segundo Carvalho Filho, o núcleo do princípio da eficiência é a busca pela produtividade, pela economicidade e pela redução dos desperdícios de dinheiro público. Neste princípio devem ser considerados, ainda, aspectos como qualidade da prestação de serviços aos administrados, celeridade, presteza e desburocratização (2022, p. 31).

2 DO PRINCÍPIO ALEMÃO DA PROPORCIONALIDADE NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Princípio da Proporcionalidade é um dos mais relevantes limites ao exercício do poder estatal, sendo considerado um critério para admitir a restrição legal de direitos,

liberdades e garantias (Cunha, p. 464). Sua matriz e desenvolvimento mais notáveis se encontram no Direito Constitucional alemão, sendo um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro, decorrente do devido processo legal material (*substantive due process of law*) e do próprio Estado de Direito (Bezerra, p. 31, 33). É um "comando de otimização" que determina que as restrições a direitos fundamentais devem ser realizadas "no mais alto grau possível legal e fisicamente possível" (Alexy, 2000, p. 294).

O Princípio da Proporcionalidade surge como a resposta racionalizada para a solução de eventuais conflitos entre direitos fundamentais, atuando como um critério dirigido tanto ao legislador quanto ao juiz no controle da constitucionalidade, e assumindo a sua dimensão administrativa no Art. 266, no 2, da Constituição de Portugal (Cunha, p. 464), servindo de base para o desenvolvimento doutrinário e legal no Brasil.

2.1 Origem e elementos do Princípio da Proporcionalidade

A formulação contemporânea mais divulgada do Princípio da Proporcionalidade tem por base o triplo teste de Alexy (*dreistufige Prüfung*), que parte da evolução da jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão (*BVerfGe*), em especial desde 1958, com os acórdãos históricos proferidos no caso *Farmácias* (*Apothekenurteil*) e no caso *Luth* (Cunha, p. 465). A regra de proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*) desdobra-se nos três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A teoria de Alexy entende os princípios como "comandos de otimização", que podem ser cumpridos por graus, enquanto as normas são cumpridas de forma "tudo-ou-nada". A solução para os princípios conflitantes passa "pela prioridade condicional de um dos princípios em colisão sobre o outro, com respeito pelas circunstâncias do caso" (Alexy, 2000, p. 294). Essa ponderação casuística depende da aplicação do teste tripartido.

O princípio possui uma dupla face no Direito Administrativo, o que aprofunda seu papel de limitação. Segundo Rafael Vincente Ramos:

Tem lugar de destaque à utilização do princípio da proporcionalidade, na sua dupla face, já como vedação de excesso (e seus subprincípios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), já como proibição de proteção insuficiente, no intuito de melhor condicionar a atuação da Administração Pública, quando do exercício do 'poder de polícia', ao primado dos direitos fundamentais, notadamente o direito fundamental à boa administração pública (2009, p. 16).

Essa segunda face, ligada à proibição de proteção insuficiente, exige uma atuação positiva do Estado, obrigando-o a intervir de forma eficaz para proteger bens jurídicos fundamentais contra agressões, inclusive as oriundas de particulares (Ramos, 2009, p. 16).

2.1.1 Da adequação

O subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) é o mandato de otimização fáctica e constitui a primeira etapa do teste, verificando a idoneidade do meio. Consoante J. J. Gomes Canotilho:

O princípio da conformidade ou adequação impõe que a medida adoptada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes. Consequentemente, a exigência de conformidade pressupõe a investigação e a prova de que o acto do poder público é apto para e conforme os fins justificativos da sua adoção (Canotilho, 2003, p. 269-270, apud Bezerra, p. 29).

A adequação, como relação empírica de causa e efeito, permite antecipar a ponderação dos custos e benefícios, facilitando a escolha das alternativas mais eficientes (Cunha, p. 469). A ausência de adequação invalida o ato pela sua inutilidade prática, pois o meio escolhido se mostra incapaz de alcançar o resultado almejado (Ávila, 2007, p. 16, apud Bezerra, p. 29).

2.1.2 Da necessidade

O subprincípio da necessidade (*Erforderlichkeit*), ou Princípio da Menor Ingerência Possível, impõe o teste do meio menos gravoso. A medida escolhida pela Administração deve ser a menos restritiva aos direitos do particular, dentre todos os meios que se mostrem igualmente adequados (eficazes) para atingir o fim público. Esse elemento é referido por Alexy como o "mandato do meio mais benigno" (Alexy, apud Cunha, p. 466).

A medida só será considerada necessária se, "dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos dos sujeitos envolvidos" (Ávila, 2007, p. 16, apud Bezerra, p. 29). Canotilho ainda reforça a exigência probatória desse elemento:

Dá lugar à concepção de que o indivíduo deve sofrer o menor ônus possível, sendo necessário, portanto, fazer-se a prova de que não havia outro meio menos gravoso capaz de atingir o resultado almejado pelo Estado (Canotilho, 2003, p. 270, apud Bezerra, p. 29).

No controle judicial, este subprincípio exige que a Administração demonstre, com base na instrução probatória, a inexistência de alternativas menos onerosas que alcançariam o mesmo resultado protetivo (Cunha, p. 488).

2.1.3 Da proporcionalidade em sentido estrito

A proporcionalidade em sentido estrito (*Verhältnismässigkeit im engeren Sinne*) é o terceiro e mais complexo elemento, constituindo o mandato de otimização jurídica (Cunha, p. 466-467). É o juízo de ponderação entre a intensidade da restrição imposta ao direito fundamental (o sacrifício) e a importância da realização do interesse público (o benefício) que se busca.

Nesta etapa, o intérprete deve verificar se as desvantagens impostas ao particular são compensadas ou justificadas pelas vantagens obtidas para a coletividade. Canotilho estabelece a regra decisiva:

Caso haja desproporcionalidade entre estes, ainda que não haja outro meio menos gravoso apto a alcançar os fins estatais, a medida será desproporcional, visto que as desvantagens seriam maiores que as vantagens (Canotilho, 2003, p. 270, apud Bezerra, p. 29).

Este juízo se insere na metódica própria desenvolvida por Alexy — a "fórmula do peso" (*the weight formula* ou *Gewichtsformel*) — que confronta os princípios em sua valoração abstrata e mede a intensidade da interferência exigida. Este subprincípio atua como a vedação final do excesso de poder, garantindo a justiça material da decisão, mesmo que os subprincípios anteriores (adequação e necessidade) tenham sido formalmente observados.

2.2 Do controle do poder de polícia da Administração Pública mediante a Proporcionalidade

O Poder de Polícia é a atividade administrativa que impõe limitações, condicionamentos ou restrições ao exercício dos direitos e liberdades individuais, em benefício do interesse coletivo, sendo o "mecanismo que dispõe a administração pública para conter os abusos do direito individual" (Cruz; Souza; Faria, 2021, p. 154). O conceito é legalmente delineado pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou

autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Brasil, 1966).

O Poder de Polícia é uma das prerrogativas que decorrem diretamente do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (Meirelles, 2009, p. 135), possuindo características de imperatividade (imposição unilateral), coercibilidade (capacidade de exigir o cumprimento) e, notadamente, discricionariedade (margem de escolha de meios e momento) ou vinculação (atuação rigidamente definida pela lei).

A Proporcionalidade é o limite material que transforma a prerrogativa do Poder de Polícia em um legítimo poder-dever. O princípio opera contra o excesso (*vedação de excesso*), mas, dada a sua dupla face (Ramos, p. 16), também atua contra a omissão danosa (*proibição de proteção insuficiente*). Essa dupla atuação é essencial: o Estado deve agir de forma restritiva, mas com moderação, e deve agir positivamente, com suficiência, para tutelar os direitos fundamentais.

2.2.1 O Conceito e as Características do Poder de Polícia

O Poder de Polícia, enquanto instrumento de atuação da Administração Pública, manifesta-se através de atributos específicos que o distinguem e legitimam, conferindo à administração a capacidade de agir de forma impositiva para a proteção do interesse público. Esses atributos, que se justificam pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e pela indisponibilidade do interesse público, são a presunção de legitimidade, a imperatividade, a exigibilidade, a autoexecutoriedade, a discricionariedade e a coercibilidade.

2.2.1.1 Discricionariedade e Vinculação

A discricionariedade é a característica do poder de polícia que concede à Administração uma margem de liberdade para decidir sobre a oportunidade e a conveniência de sua atuação, bem como para aplicar sanções e escolher os meios mais adequados para atingir o fim almejado. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a discricionariedade é a margem de liberdade que resta ao administrador para agir de acordo com a razoabilidade, quando a lei não prevê uma solução unívoca para o caso concreto.

No entanto, essa discricionariedade não é absoluta e não se confunde com a arbitrariedade. Enquanto a discricionariedade age dentro dos limites impostos pela lei e pelos princípios basilares, a arbitrariedade age fora desses limites, com base em conceitos e princípios incertos. O poder de polícia será discricionário quando a lei deixa ao

administrador essa margem de apreciação, permitindo-lhe decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado e qual a sanção cabível.

O poder de polícia também pode ser vinculado quando a lei estabelece de forma rígida a solução a ser adotada, sem deixar espaço para a escolha do administrador. Independentemente de ser discricionário ou vinculado, a atuação da administração no poder de polícia está sempre limitada pela lei, inclusive no que se refere à competência, à forma e à finalidade.

2.2.1.2 Imperatividade, Autoexecutoriedade e Coercibilidade

A imperatividade é a capacidade da Administração de impor unilateralmente suas decisões aos particulares, independentemente da concordância destes. Este atributo é exercido por meio da coercibilidade e da autoexecutoriedade.

A coercibilidade é a característica que permite à administração exigir o cumprimento de seus atos por meios indiretos, como multas, e, se necessário, utilizar a força para vencer eventual recalcitrância do administrado.

Já a autoexecutoriedade é o atributo que permite à própria Administração executar suas decisões diretamente, sem a necessidade de prévia autorização judicial. A autoexecutoriedade se manifesta em três hipóteses principais: quando a lei autoriza expressamente, quando a medida é urgente para a defesa do interesse público e não há tempo para um pronunciamento judicial, ou quando não existe outra via de direito para garantir a satisfação do interesse público.

A autoexecutoriedade, contudo, não suprime o contraditório e a ampla defesa, mas apenas os difere, sendo sempre possível ao particular recorrer ao Poder Judiciário para sustar providências administrativas que considere ilegais ou para obter reparação por danos sofridos.

2.2.1.3 Indelegabilidade

O Poder de Polícia é considerado indelegável por natureza. A doutrina e a jurisprudência entendem que, por envolver o exercício de prerrogativas tipicamente estatais, o poder de polícia só pode ser exercido por pessoas jurídicas de direito público. A delegação deste poder a particulares violaria o princípio da igualdade, uma vez que colocaria um particular em posição de supremacia oficial sobre os demais.

Apesar de o poder de polícia em si não ser delegável, os atos meramente executórios, como a fiscalização, podem ser delegados a particulares mediante contrato

ou convênio, desde que os atos jurídicos e coercitivos permaneçam sob a competência do poder público.

Em suma, os atributos do poder de polícia são essenciais para que o Estado cumpra seu papel de garantir a ordem pública e o bem-estar social. No entanto, seu exercício deve sempre respeitar os limites impostos pela lei e pelos princípios constitucionais, especialmente o da proporcionalidade, para não incorrer em abuso de poder.

2.2.2 O Controle Judicial e o Abuso de Poder

A distinção entre a limitação legítima e a supressão ilegítima do direito é o cerne da Proporcionalidade no Poder de Polícia, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

A proporcionalidade entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista, sim, constitui requisito específico para validade do ato de polícia, como, também, a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva. Sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida. Desproporcional é também o ato de polícia que aniquila a propriedade ou a atividade a pretexto de condicionar o uso do bem ou de regular a profissão. O poder de polícia autoriza limitações, restrições, condicionamentos; nunca supressão total do direito individual ou da propriedade particular, o que só poderá ser feito através de desapropriação (Meirelles, 2009, p. 143, apud Bezerra, p. 37).

A desproporcionalidade do ato de polícia é, pois, equiparada ao abuso de poder, que é o gênero que abrange o excesso de poder (quando o agente extrapola os limites de sua competência) e o desvio de finalidade (quando o agente atua visando a fim diverso do interesse público, mesmo dentro de sua competência) (Cruz; Souza; Faria, 2021, p. 157). O controle judicial se justifica para verificar se a intervenção foi indispensável, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal:

A atuação da administração pública, no exercício do poder de polícia, ou seja, pronta e imediata, há de ficar restrita aos atos indispensáveis a eficácia da fiscalização, voltada aos interesses da sociedade. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 1995).

O Poder de Polícia, portanto, está inteiramente sujeito ao princípio da legalidade, e "quando se usa o poder de polícia, não se objetiva afastar por completo o direito individual em jogo, mas sim, fazendo uso da ponderação de interesses, visualizar, no caso concreto, qual a melhor solução para o conflito, de modo a tentar não excluir por completo os interesses opostos" (Bezerra, 2013, p. 8).

2.3 Do controle dos atos administrativos da Administração Pública mediante a Proporcionalidade

O ato administrativo é a manifestação unilateral de vontade do Estado no exercício da função administrativa, produzindo efeitos jurídicos e sendo regido pelos princípios do Direito Público. Sua definição, em sentido estrito, é a:

Declaração unilateral do Estado no exercício das prerrogativas públicas expedidos a título de dar cumprimento à lei e também sujeitos ao controle jurisdicional (Mello, 2009, p. 370-371).

A Proporcionalidade atua como um mecanismo de controle sobre as duas grandes categorias de atos administrativos: os vinculados e os discricionários.

2.3.1 Ato Vinculado x Ato Discricionário

A distinção entre ato vinculado e ato discricionário é fundamental. No ato vinculado, a lei define todos os elementos do ato, não deixando margem de escolha para o administrador. Nesses casos, o controle de Proporcionalidade recai diretamente sobre a lei, para evitar que o próprio legislador tenha imposto uma medida desproporcional.

No ato discricionário, a lei confere ao administrador uma margem de liberdade para decidir a conveniência e a oportunidade (mérito) da decisão. A doutrina moderna, sob a égide constitucional, redefine a discricionariedade, vinculando-a diretamente à razoabilidade, que é o campo de ação da Proporcionalidade. Celso Antônio Bandeira de Mello assim define:

A margem de liberdade que resta ao administrador para, sempre de acordo com critérios de razoabilidade, adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, de modo de atribuição legal da competência e do exame das circunstâncias do caso, não puder extrair objetivamente uma solução unívoca para o caso concreto (2010, p. 58).

Essa margem de escolha deve ser exercida com racionalidade, pois "a discricionariedade não se confunde com a arbitrariedade, uma vez que a primeira age dentro dos limites impostos pela lei e pelos princípios basilares da norma, enquanto o segundo age fora dos limites legais, segundo conceitos e princípios incertos" (Dionísio; Silva; Faria, p. 95).

2.3.2 O Controle de Mérito e a Proporcionalidade

A Proporcionalidade permite que o Judiciário adentre o mérito administrativo para verificar a presença de desvio, excesso ou injustiça material na escolha discricionária. O

controle, nesse ponto, não viola a separação de Poderes, mas corrige a ilegalidade advinda da ofensa a um princípio constitucional.

O controle de Proporcionalidade permite que o Judiciário anule a escolha feita, por exemplo, na aplicação de uma sanção, quando esta for manifestamente excessiva em relação à gravidade da infração ou ao dano causado. É o que se chama de individualização da pena administrativa, conforme a orientação do Superior Tribunal de Justiça:

Ora, a aplicação da pena, ainda que na esfera administrativa, deve observar o princípio da proporcionalidade e da individualização da pena, ou seja, a fixação da punição deve ater-se às circunstâncias objetivas do fato (natureza da infração e o dano que dela provir ao erário público), e subjetivas do infrator (atenuantes e antecedentes funcionais). (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, 2002).

Ricardo Sousa da Cunha (2025, p. 488) aponta a importância da instrução probatória nesse controle, especialmente na fiscalização da aplicação da Proporcionalidade:

Daqui fica também a ideia de como há ainda muito a fazer, doutrinal, legal e jurisprudencialmente, no que se refere à instrução probatória de cada um destes procedimentos dirigidos à adoção de uma decisão jurídica racionalizada e fundamentada, em especial, administrativos, como no seu controle judicial (Cunha, 2025, p. 488).

O controle de Proporcionalidade, portanto, impõe à Administração o dever de ir além da mera observância da lei (legalidade formal). Exige-se uma atuação que promova a máxima otimização dos objetivos públicos com a mínima intervenção nos direitos individuais (legalidade substancial), resultando em uma decisão jurídica racionalizada e devidamente fundamentada, inclusive nos casos de competência discricionária.

CONCLUSÃO

O estudo aprofundado do arcabouço principiológico da Administração Pública, em contraste com a análise detalhada do Princípio da Proporcionalidade, demonstra a inegável transformação do Direito Administrativo brasileiro em uma disciplina essencialmente constitucionalizada. Os princípios da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência estabelecem o roteiro da conduta estatal, mas é a Proporcionalidade, com sua origem alemã e estrutura tripartite (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), que fornece a medida material de justiça.

A Proporcionalidade atua como amparo contra o abuso de poder, seja ele manifestado pelo excesso na aplicação do Poder de Polícia — impondo restrições desnecessárias ou sanções desmedidas, como visto nas orientações do Superior Tribunal

de Justiça sobre a individualização da pena administrativa — ou pela insuficiência protetiva do Estado, conforme a doutrina da dupla face do princípio.

O controle judicial, munido da Proporcionalidade, transcende o mero exame da legalidade formal. Permite que o Judiciário ingresse na substância do ato discricionário, garantindo que a escolha administrativa seja sempre a mais racionalizada e fundamentada, em consonância com o interesse público primário. A exigência de instrução probatória rigorosa sobre a necessidade e a adequação de qualquer medida restritiva consolida o papel do juiz como o guardião dos direitos fundamentais contra a arbitrariedade.

Em suma, a Proporcionalidade não é apenas um critério hermenêutico, mas um imperativo do Estado Democrático de Direito. Sua aplicação efetiva é a garantia de que o Poder de Polícia, de prerrogativa suprema, se mantenha como um poder-dever legítimo e limitado, assegurando a coexistência harmoniosa entre o interesse da coletividade e as liberdades individuais.

REFERÊNCIAS

Alexy, Robert. On the structure of legal principles. *Ratio Juris*, v. 13, n. 3, p. 294-304, Set. 2000.

Ávila, Humberto. Repensando o "Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular". *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./nov. 2007.

Bezerra, André Lima. O poder de polícia do estado e a aplicação do princípio da proporcionalidade no Código de Trânsito Brasileiro. 2013. 68 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

Brasil. Código Tributário Nacional. Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: [Inserir URL do CTN]. Acesso em: 02 de outubro de 2025.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 13.617-MG. Recorrente: Nicolau Aroni. Relatora: Ministra Laurita Vaz. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 abr. 2002.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 153.540-SP. Recorrente: Município de São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 set. 1995.

Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

Cruz, Luiza de Souza; Souza, Thifany Luiza Estevão de; Faria, Hélio Wiliam Cimini Martins. Poder de Polícia - proporcionalidade e abuso de poder. Revista FADIPA, Ipatinga, v. 10, n. 1, p. 153-171, 2021.

Cunha, Ricardo Sousa da. A medida da proporcionalidade administrativa. Scientia Iuridica, Coimbra, Tomo LXXIV, n. 367, p. 463-489, 2025.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Dionísio, Thiago Silva Faria; SILVA, Ennio Delano Moraes Barros; FARIA, Hélio Wiliam Cimini Martins. Limites da autoexecutoriedade do poder de polícia. Revista FADIPA, Ipatinga, v. 10, n. 1, p. 89-101, 2021.

Justen Filho, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

Mazza, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Ramos, Rafael Vincente. A constitucionalização do direito administrativo e a releitura do "poder de polícia administrativa" à luz dos direitos fundamentais. 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos dez dias do mês de novembro de dois mil e vinte e cinco, às treze horas e trinta minutos, realizou-se virtualmente através da plataforma Google Meet, ID da reunião: <https://meet.google.com/wfb-yxxa-rzw>, a sessão pública da Banca Examinadora de Defesa de TCC, para conclusão do Curso de Direito, intitulado “DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO ALEMÃO DA PROPORCIONALIDADE NO CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, apresentada pelo(a) acadêmico(a) Gabriel de Oliveira Alves, para obtenção do título de Bacharel em Direito. A Banca Examinadora, composta pelos membros Bruno Marini, Presidente; Tchoya Nascimento, membro; Tiago Marino, membro, procedeu à arguição pública do(a) candidato(a), estando o(a) acadêmico(a):

☒ APROVADO(A) ☐ APROVADO(A) COM RESSALVAS
☐ REPROVADO(A)

Proclamado o resultado pelo presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, dos quais, para constar, foi conferida e assinada a presente Ata pelos membros da Banca Examinadora e pelo(a) acadêmico(a).

Bruno Marini
(Presidente)

Tchoya Nascimento
(Membro)

Tiago Marino
(Membro)

Gabriel de Oliveira Alves

(Acadêmico(a))

NOTA
MÁXIMA
NO MEC*****
UFMS
É 10!!!
*****

Documento assinado eletronicamente por **Tiago Marino, Professor do Magisterio Superior - Substituto**, em 10/11/2025, às 14:50, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC*****
UFMS
É 10!!!
*****

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Marini, Professor do Magisterio Superior**, em 10/11/2025, às 14:51, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC*****
UFMS
É 10!!!
*****

Documento assinado eletronicamente por **Tchoya Gardenal Fina do Nascimento, Professora do Magistério Superior**, em 10/11/2025, às 14:51, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC*****
UFMS
É 10!!!
*****

Documento assinado eletronicamente por **Gabriel de Oliveira Alves, Usuário Externo**, em 13/11/2025, às 08:14, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6028777** e o código CRC **744232E6**.

FACULDADE DE DIREITO

Av Costa e Silva, s/nº - Cidade Universitária

Fone: (67) 3345-7145 / 3345-7251

CEP 79070-900 - Campo Grande - MS

Referência: Processo nº 23104.031445/2025-35

SEI nº 6028777

