



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 170-A, DE 2003**

**(Do Senado Federal)**

**PEC nº 55/1999 (SF)**  
**Ofício nº 1623/2003 (SF)**

Altera o caput do art. 37 da Constituição Federal, para incluir, dentre os princípios que regem a Administração Pública, o princípio da razoabilidade; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pela admissibilidade (relator: DEP. José Eduardo Cardozo).

**DESPACHO:**  
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## **SUMÁRIO**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O *caput* do art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade e, também, ao seguinte:

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 19 de setembro de 2003

**Senador José Sarney**  
Presidente do Senado Federal

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**Constituição  
da República Federativa do Brasil  
1988**

.....  
TÍTULO III  
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO  
.....

CAPÍTULO VII  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Seção I  
Disposições Gerais**

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:

*\* Artigo, caput com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998*

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

\* Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998

.....  
 TÍTULO IV  
 DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

.....  
 CAPÍTULO I  
 DO PODER LEGISLATIVO

.....  
**Seção VIII**  
**Do Processo Legislativo**

.....  
**Subseção II**  
**Da Emenda à Constituição**

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

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

II - do Presidente da República;

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

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

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

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

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

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

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

.....  
 .....  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**I - RELATÓRIO**

A presente Proposta de Emenda à Constituição altera o art. 37 de nossa Lei Maior para incluir o princípio da razoabilidade entre os princípios norteadores da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A proposição é de autoria do Senador MOZARILDO CAVALCANTI e foi aprovada em dois turnos pelo Senado Federal.

De acordo com as normas previstas no art. 60, § 2º da Constituição, cabe à Câmara dos Deputados apreciar a Proposta em dois turnos de discussão e votação.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, III, *b* e art. 202) cumpre à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pronunciar-se acerca da admissibilidade de proposta de emenda à Constituição.

Têm legitimidade para alterar a Constituição: a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) o Presidente da República; e c) mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. A Proposta de emenda em análise é legítima, pois foi apresentada por mais de um terço dos Senadores da República. Chega a esta Casa com a autoria do Senado Federal, uma vez que lá foi aprovada em dois turnos.

De outra parte, não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição. O País encontra-se em plena normalidade político-institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, nem estado de sítio.

Outrossim, a proposta não afronta as cláusulas pétreas previstas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, uma vez que não se observa na proposição qualquer tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Além disso, podemos afirmar que a proposição está de acordo com as demais normas constitucionais de cunho material, bem como em inteiro acerto com o ordenamento jurídico em vigor. Afinal, a aplicação do princípio da razoabilidade, sobretudo na interpretação constitucional, tem sido cada vez mais freqüente em nosso País.

O preclaro administrativista CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em seu “Curso de Direito Administrativo”, nos ensina sobre o princípio da razoabilidade:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício da discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas 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, 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”.

A lei, ao conferir ao administrador certa margem de discricção, conferiu-lhe o encargo de adotar, diante da diversidade de possibilidades, a alternativa mais adequada, o que não significa que tenha outorgado o poder de agir ao sabor de seus caprichos e paixões pessoais, pelo contrário, diante da liberdade que a discricionabilidade lhe confere, ao evitar a adoção prévia de uma solução rígida, o administrador deve visar sempre a medida ideal, aquela que atenda de modo perfeito à finalidade da lei.

Continua o nobre doutrinador:

“É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme à finalidade da lei. Onde, se padecer deste defeito, será, necessariamente, violadora do princípio da finalidade. Isto equivale a dizer que será ilegítima, conforme visto, pois a finalidade integra a própria lei. Em consequência, será anulável pelo Poder Judiciário, a instância do interessado.

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*".

O professor LUÍS ROBERTO BARROSO, em texto intitulado "Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro"<sup>1</sup> aponta:

"O princípio em exame tem se mostrado um versátil instrumento de proteção de direitos e do interesse público contra o abuso de discricionariedade, tanto do legislador quanto do administrador. De fato, por força dele, excepciona-se a regra tradicional de que os atos públicos sujeitam-se apenas ao controle de legalidade, pois a aferição da razoabilidade enseja análise de mérito. Naturalmente, como não se deseja substituir a discricionariedade dos agentes políticos eleitos pela do Judiciário, somente deve ocorrer, sob tal fundamento, a invalidação de leis e atos administrativos quando estes forem claramente arbitrários ou caprichosos."

Conclui seu escrito da seguinte forma:

"O princípio da razoabilidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com o menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha.

Um certo positivismo arraigado na formação jurídica nacional retardou o ingresso do princípio da razoabilidade na jurisprudência brasileira, por falta de previsão expressa na Constituição. Inequivocamente, porém, ele é uma decorrência natural do Estado Democrático de Direito e do princípio do devido processo legal. O princípio, com certeza, não libera o juiz dos limites e possibilidades

---

<sup>1</sup> Temas de Direito Constitucional, Rio de Janeiro, Renovar, 2002, 2ª edição.

oferecidos pelo ordenamento. Não é de voluntarismo que se trata. A razoabilidade, contudo, abre ao Judiciário uma estratégia de ação construtiva para produzir o melhor resultado, ainda quando não seja o único possível ou mesmo aquele que, de maneira mais óbvia, resultaria da aplicação acrítica da lei.

O princípio da razoabilidade necessariamente interage com o da isonomia. Em face da constatação de que legislar, em última análise, consiste em discriminar situações e pessoas por variados critérios, a razoabilidade é o parâmetro pelo qual se vai aferir se o fundamento da diferenciação é aceitável e se o fim por ela visado é legítimo.”

Por fim, pode-se afirmar que nenhum reparo há que ser feito à redação e à técnica legislativa empregadas na elaboração da proposição, que se encontra em conformidade com as regras editadas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Isto posto, nosso voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 170, de 2003.

Sala da Comissão, em 16 de janeiro de 2004

**Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO**  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 170/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Eduardo Cardozo.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Leonardo Picciani - Presidente, Neucimar Fraga e Marcelo Itagiba - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Magalhães Neto, Benedito de Lira, Bruno Araújo,

Carlos Bezerra, Ciro Gomes, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Efraim Filho, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Ibsen Pinheiro, Indio da Costa, João Paulo Cunha, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Mentor, Jutahy Junior, Magela, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Ortiz, Márcio França, Maurício Quintella Lessa, Maurício Rands, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Moreira Mendes, Nelson Pellegrino, Odair Cunha, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Regis de Oliveira, Roberto Magalhães, Ronaldo Cunha Lima, Sérgio Barradas Carneiro, Sérgio Brito, Silvinho Peccioli, Vaccarezza, Valtenir Luiz Pereira, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Vital do Rêgo Filho, Wolney Queiroz, Zenaldo Coutinho, André de Paula, Antônio Carlos Biffi, Eduardo Cunha, Luiz Couto, Nelson Bornier, Pastor Manoel Ferreira, Renato Amary, Rubens Otoni, Severiano Alves e William Woo.

Sala da Comissão, em 28 de fevereiro de 2007.

**Deputado LEONARDO PICCIANI**

Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**