

# “Razoabilidade e proporcionalidade: processos disciplinares”

Por Nivaldo José Bosio, procurador jurídico consultivo do CRT-SP

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.639, de 26 de março de 2018, que cria o Conselho Federal dos Técnicos Industriais, o Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, os Conselhos Regionais dos Técnicos Industriais e os Conselhos Regionais dos Técnicos Agrícolas determina:

*“Ao ser suspenso, o profissional não pode exercer suas atividades profissionais e, como consequência não terá renda, honorários. Como então irá pagar o que deve? A suspensão parece não ser o meio adequado de punição por inadimplência”*

Art. 22. Os processos disciplinares dos conselhos federal e dos conselhos regionais observarão as regras constantes da Lei n. 9784, de 29 de janeiro de 1999, desta lei e, de forma complementar, das resoluções do respectivo conselho federal.

Nos incisos X, art. 12 e VIII, art. 8º disciplina:

Art. 12. Compete aos conselhos regionais:

(...)

X. Julgar em primeira instância os processos disciplinares, na forma que determinar o regimento interno do respectivo conselho federal;

Art. 8º. Compete aos conselhos federais:

(...)

VIII. Julgar, em grau de recurso, as questões decididas pelos conselhos regionais;

Pelos dizeres legais, os processos disciplinares, sejam atinentes a empregados ou a membros dos órgãos colegiados, diretoria executiva e plenário deliberativo, federal (art. 5º) ou regionais (art. 9º), devem seguir o trâmite da Lei nº 9.784/1999, complementado pelas resoluções do Federal e julgados, em primeira instância, pelos regionais e em fase recursal pelo conselho federal. Assim, o plenário deliberativo do regional decide em primeira instância e o plenário deliberativo do respectivo conselho federal em segunda instância – na fase recursal.

As correspondentes sanções disciplinares estão previstas no art. 21:

Art. 21. São sanções disciplinares:

I – Advertência;

II – Suspensão do exercício da atividade de técnico industrial ou de técnico agrícola, conforme o caso, em todo o território nacional por período entre 30 (trinta) dias e 1 (um) ano;

III – Cancelamento de registro;

IV – Multa no valor de 1 (uma) a 10 (dez) anuidades.

§ 1º Na hipótese de o profissional ou a sociedade profissional de técnicos industriais ou de técnicos agrícolas, conforme o caso, deixar de pagar anuidades, taxas, tarifas de serviços ou multas devidos ao respectivo conselho, quando devidamente

notificado, será aplicada suspensão até a regularização da dívida.

§ 2º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo poderá incidir cumulativamente com as demais.

§ 3º Na hipótese de participação de profissional vinculado a conselho de outra profissão em infração disciplinar, o referido conselho deverá ser comunicado.

O processo disciplinar deve atender o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e os procedimentos previstos na Lei nº 9.784/1999, e na Lei n. 13.639/2018, e, complementariamente, em resoluções do conselho federal relativas ao tema. Na aplicação das sanções, art. 21, Lei nº 13.639/2018, deve-se considerar a razoabilidade e a proporcionalidade.

## DA TERMINOLOGIA JURÍDICA

A terminologia jurídica para razoabilidade e proporcionalidade é bastante diversificada e controversa. Termos como princípio, postulado, dever, regra são utilizados por diferentes eminentes doutrinadores.

Alexy divide as normas jurídicas em regras e princípios, estes com o significado de dever “prima facie”, “mandamentos de otimização” e aquelas como deveres específicos, aplicadas por subsunção. Razoabilidade seria Princípio e Proporcionalidade, regra.

Ávila não critica a distinção entre denominações, mas argumenta que uma definição mais precisa de princípios é necessária, visando a “distinção estrutural entre os fenômenos jurídicos que se procura descrever mediante o emprego de diversas categorias jurídicas”.

Barroso fala em princípio da razoabilidade e princípio da proporcionalidade.

Guastini diz que não se deve buscar uma definição unitária de princípios jurídicos, mas apenas aceitar os significados que os autores utilizam em seus escritos.

Sem entrar no mérito das fundamentações defendidas pelos ilustres doutrinadores, adotar-se-ão, neste artigo, conceitos – defendidos por Ávila<sup>1</sup> e por Alexy<sup>2</sup> -, buscando esclarecer o que se entende por razoabilidade e Proporcionalidade na aplicação de normas para casos concretos.

Dispositivo ou texto normativo: é a linguagem utilizada em documentos legais, Constituição, leis, decretos e atos administrativos, resoluções, portarias; também chamado de enunciado normativo ou mesmo deontico, como o contido no art. 22 citado.

Norma: é o sentido construído a partir da interpretação sistemática do dispositivo escolhido para aplicação ao fato em tela;

Princípios: são normas finalísticas, cuja aplicação demanda correlação entre o estado da coisa e os efeitos decorrentes;

Postulados: são normas metódicas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras;

Regra: expressa dever definitivo e é aplicada por subsunção.

#### DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

Na aplicação das normas ao caso concreto, deve-se considerar os conceitos de razoabilidade e proporcionalidade.

Razoabilidade, postulado decorrente da justiça, impõe a harmonização entre a norma geral e o caso individual, isto é, deve haver correspondência entre o fato e a norma abstrata, genérica. As circunstâncias do fato devem estar inseridas na normalidade, pressuposta pelo dispositivo interpretado, ou seja, pela norma.

Em não havendo correlação, em razão da especificidade do fato, não pode ser aplicável, em obediência ao princípio da isonomia, igualdade.

Atuando na estruturação da interpretação de dispositivos normativos, princípios e regras, a razoabilidade importa em três acepções: equidade, congruência e equivalência.

A equidade exige a vinculação à realidade, é necessário que o caso con-

creto esteja inserto na interpretação do texto normativo abstrato ou seja, harmonização – adequação - entre a norma abstrata e o caso concreto. A norma abstrata abrange o caso concreto.

Deve-se, ainda, considerar a harmonização, congruência, entre a norma e as condições externas - os princípios constitucionais e o devido processo legal - e, finalmente, a equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona, observando-se o princípio da isonomia.

Apenas para exemplificar: O decreto da Presidência da República que regulamenta aplicação do orçamento da União, não se aplica a orçamentos de entidades que não se utilizam de recurso da União. Não há equidade – não há adequação entre a norma e o fato – não há congruência por infringência às condições externas, o princípio da Igualdade, sob pena de infringir o princípio da isonomia.

A proporcionalidade, como dever ou regra, exige a aplicação de meio adequado, necessário e proporcional em sentido estrito, porém essa aplicação nem sempre implica a análise de todas as três acepções. Assim é importante seguir a ordem: adequação precede a necessidade e precede a proporcionalidade em sentido estrito. A análise da necessidade só é exigível se, e somente se, o caso já não estiver resolvido com a análise da adequação; e a análise da proporcionalidade em sentido estrito só é imprescindível se o problema já não tiver sido solucionado com as análises da adequação e da necessidade<sup>3</sup>. O meio é adequado quando for apto para alcançar ou promover o resultado pretendido. Para melhor entendimento vamos analisar a suspensão do exercício profissional prevista no §1º, art. 21 da Lei nº 13.639/2018, acima citado. Em uma interpretação literal, a inadimplência de anuidade, por exemplo, acarretaria na suspensão do exercício profissional. A aplicação de tal penalidade é razoável? A punição é proporcional? Sob o aspecto da razoabilidade o fato, deixar de pagar a anuidade, encontra-se em perfeita harmonização com a norma abstrata, ou seja, com a interpretação do dispositivo legal: deixando de pagar anuidade, aplica-se a suspensão. E sob a proporcionalidade? A regra da proporcionalidade visa aplicar o meio adequado e necessário para atingir ou

promover o resultado desejado. O que se pretende no caso em tela? Receber os valores não pagos. O meio adotado, suspensão do exercício profissional, é adequado?

Em sendo suspenso, o profissional não pode exercer suas atividades profissionais e como consequência não terá renda, honorários.

Ao ser suspenso, o profissional não pode exercer suas atividades profissionais e, como consequência não terá renda, honorários. Como então irá pagar o que deve? A suspensão parece não ser o meio adequado de punição por inadimplência. Sem trabalho, não há remuneração. Sem honorários, não há pagamento de dívidas. Parece claro que a interpretação literal do dispositivo legal não atende a regra (ou o dever) da proporcionalidade<sup>4</sup>.

#### CONCLUSÃO

Toda atividade administrativa deve observância, primeira e precipuamente, aos princípios e regras constitucionais - ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV), ao princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade (arts. 5º, II e XXXIX, e 37, caput) - e ao postulado (ou princípio) da razoabilidade e ao dever (ou regra ou, ainda, princípio da proporcionalidade, arts. 1º e 5º, LIV)<sup>5</sup>.



**Nivaldo José Bosio** é advogado e procurador jurídico consultivo do Conselho Regional dos Técnicos Industriais do Estado de São Paulo (CRT-SP).

<sup>4</sup> No mesmo sentido o STF decidiu: “É inconstitucional a suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária” (RE 647885 / RS).

<sup>5</sup> BINENBOJIM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

<sup>1</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 17ª ed. São Paulo. Malheiros. 2016.

<sup>2</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo. Malheiros. 2012.

<sup>3</sup> SILVA, Virgílio Afonso. O Proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais. 798. 2002:23-50