

O Princípio da Razoabilidade nas Licitações Públicas

*Resumo da palestra proferida em 25 de abril de 2006, no **IV Fórum Brasileiro de Direito Público de Contratação e Gestão Pública**, promovido pela Editora Fórum em Brasília.*

Antônio Carlos Cintra do Amaral

1. A norma legal é expressa mediante um texto. A partir do texto legal, o agente administrativo interpreta a norma nele contida, para efeito de aplicação ao caso concreto.
2. São quatro os métodos de interpretação jurídica: **(a)** o literal; **(b)** o sistemático; **(c)** o teleológico ou finalístico; e **(d)** o lógico (**a lógica do razoável**).
3. Sobre o método **literal**, **Carlos Maximiliano** dizia há mais de 60 anos:

*“Só ignaros poderiam, ainda, orientar-se pelo suspeito brocardo - *verbis legis tenaciter inhaerendum* - ‘apeguemo-nos firmemente às palavras da lei’. Ninguém ousa invocá-lo; nem mesmo quem de fato o pratica.”*

A análise da letra do texto legal é apenas o início da atividade interpretativa.

4. As normas jurídicas, inclusive as normas legais, constituem um **sistema**. Não podem, portanto, ser interpretadas senão como elementos desse sistema. Como observou **Stammler**:

“Quando alguém aplica um artigo do Código, aplica todo o Código.”

5. A norma legal visa a uma **finalidade**. Há a finalidade de cada norma e a finalidade do sistema. Assim, ao intérprete incumbe a tarefa de investigar qual a finalidade da norma que busca interpretar, bem como a finalidade do sistema – ou subsistema – que ela integra. Por exemplo: cada norma da Lei 8.666 – que é um subsistema componente do sistema jurídico brasileiro – tem uma finalidade específica, que deve ser levada em conta juntamente com a do subsistema do qual é integrante. A finalidade da Lei 8.666 está expressa no seu art. 3º: respeitar o princípio da isonomia e obter a proposta mais vantajosa.
6. O critério **lógico** de interpretação conduz o agente administrativo a identificar na norma legal as soluções possíveis de aplicação, ou seja, as soluções **razoáveis**. Raramente uma norma contém apenas **uma** solução de aplicação possível. Como diz **Hans Kelsen**:

“O Direito a aplicar forma, em todas estas hipóteses, uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação, pelo que é conforme ao Direito todo o ato que se mantenha dentro deste quadro ou moldura, que preencha esta moldura em qualquer sentido possível.”

Ou no dizer de **Manuel A. Domingues de Andrade**:

*“Mas importa frisar, desde já, que a lei não **tem** necessariamente um sentido apenas: muitas vezes, se não mesmo em regra, ela assume vários sentidos, conforme o ponto de vista donde a encaramos; e então será preciso escolher um deles, pois só com um deles pode a lei ser aplicada.”*

7. A partir da análise do texto legal, da noção de sistema e da identificação da finalidade da norma, integrante do sistema ou subsistema, o agente administrativo identifica as soluções possíveis de aplicação, isto é, as soluções **razoáveis**. Cabe-lhe, ao produzir atos administrativos, entre os quais os licitatórios, escolher dentre elas a que lhe pareça ser **a mais razoável**. Como diz **Kohler**:

“... dentre os vários possíveis pensamentos da lei, há-de preferir-se aquele mediante o qual a lei exteriorize o sentido mais razoável, mais salutar, e produza o efeito mais benéfico.”

8. Nesse sentido, escreve o jurista belga **Chaïm Perelman**, um dos criadores da lógica do razoável:

*“Quando o poder executivo é incumbido da execução de uma lei, **ele é juiz da oportunidade de suas decisões**, mas o Conselho de Estado dirá que elas são ilegais, que comportam um excesso ou um desvio de poderes, **se parecer que o exercício do poder é desarrazoado**”.* (grifos meus)

9. Acrescenta **Perelman**:

*“Cumpra observar, a esse respeito, que o razoável não remete a uma solução única, e sim implica uma pluralidade de soluções possíveis; porém, há um limite para essa tolerância, **e é o desarrazoado que não é aceitável**.”* (grifos meus)

10. O agente administrativo tem a liberdade de escolher a solução que lhe pareça ser a mais adequada, ou seja, **a mais razoável**. Nisso reside a discricionariedade administrativa. Já ao órgão de controle cabe decidir se a solução escolhida é **razoável** ou **desarrazoada**, nesta última hipótese fulminando o ato administrativo por ilegalidade. Não cabe ao órgão de controle decidir que a solução escolhida pelo agente administrativo é **menos razoável** que outra. É o **desarrazoado** – e não o **menos razoável** – que é inaceitável, diz **Perelman**. Se o órgão de controle entrar no mérito do que seria mais razoável, estará substituindo o administrador no exercício da função administrativa.

(Comentário CELC nº 133 – 01.05.2006, divulgado no site www.celc.com.br)

Esta página é renovada mensalmente, no dia 01 de cada mês