

# **Princípio da Legalidade e os Desafios na Interpretação e Aplicação nas Decisões Administrativas**

## **Principle of Legality and Challenges in the Interpretation and Application in Administrative Decisions**

Reinaldo Monteiro de Lima<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O princípio da legalidade é crucial no Estado de Direito, evitando arbitrariedade estatal ao exigir que a administração pública aja conforme leis pré-existentes. No entanto, sua aplicação em decisões administrativas é complexa. Leis técnicas e ambíguas levam a interpretações variadas. Revisões de literatura, análises comparativas, consultas a especialistas e capacitação de servidores são ferramentas para lidar com esses desafios. Um estudo busca compreender como complexas leis e discricionariedade afetam a conformidade com o princípio. Objetivos incluem identificar desafios da complexidade legal e analisar o impacto da discricionariedade na aplicação do princípio. Usando uma revisão de literatura, o estudo pretende aprofundar a compreensão dos obstáculos na aplicação do princípio da legalidade e propor formas de melhorar a administração pública conforme os princípios do Estado de Direito.

**Palavras-chave:** Administração pública; Decisões administrativas; Estado de direito; legalidade.

### **ABSTRACT**

The principle of legality is crucial in the Rule of Law, preventing state arbitrariness by requiring that the public administration act in accordance with pre-existing laws. However, its application in administrative decisions is complex. Technical and ambiguous laws lead to varied interpretations. Literature reviews, comparative analyses, expert consultations, and staff training are tools to address these challenges. A study seeks to understand how complex laws and discretion affect compliance with the principle. Objectives include identifying challenges of legal complexity and analyzing the impact of discretion on principle application. Using a literature review, the study aims to deepen the understanding of obstacles in applying the legality principle and propose ways to enhance public administration in line with the principles of the Rule of Law.

**Keywords:** Public administration; Administrative decisions; Rule of Law; Legality.

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Direito Administrativo da Faculdade FASUL EDUCACIONAL EAD. E-mail: reinaldodora20@gmail.com

Orientadora Prof. Helianna Lourenço - Diretora Acadêmica.

## **1. INTRODUÇÃO:**

No âmbito do Estado de Direito, o princípio da legalidade emerge como um pilar fundamental que delinea os contornos da atuação da administração pública. Esse princípio resguarda a sociedade da arbitrariedade estatal, ao estabelecer que as ações do poder público devem estar amparadas por leis preexistentes. No entanto, a concretização desse princípio não se dá de maneira linear devido à complexidade inerente à interpretação e aplicação das leis, especialmente nas decisões administrativas.

A interpretação e aplicação do princípio da legalidade em decisões administrativas suscitam desafios multifacetados. As leis frequentemente são redigidas de maneira técnica e aberta a diferentes interpretações, o que pode resultar em ambiguidade. Nesse contexto, administradores públicos se deparam com a necessidade de conciliar o texto da lei com a realidade prática, o que pode levar a interpretações variadas. Essa variação interpretativa pode comprometer a uniformidade das decisões administrativas e até mesmo levar a violações inadvertidas do princípio da legalidade.

Para enfrentar a complexidade da interpretação e aplicação do princípio da legalidade, a revisão da literatura e a aplicação de metodologias específicas emergem como ferramentas valiosas. A análise comparativa de decisões similares pode fornecer insights sobre abordagens interpretativas consistentes. A consulta a especialistas legais e a busca por orientações jurídicas claras podem trazer clareza em cenários ambíguos. Além disso, a capacitação constante dos servidores públicos, a transparência no processo decisório e a consideração das mudanças sociais e tecnológicas são abordagens complementares para lidar com esses desafios.

A revisão de literatura se apresenta como a abordagem metodológica apropriada para abordar a problemática. Essa revisão permitirá identificar os principais desafios na interpretação e aplicação do princípio da legalidade nas decisões administrativas, bem como as soluções propostas na literatura jurídica. Através da análise crítica e sistematização das perspectivas de diferentes autores, será possível oferecer uma compreensão abrangente do tema.

Este estudo tem como objetivo geral analisar os desafios na interpretação e aplicação do princípio da legalidade nas decisões administrativas, buscando compreender como a complexidade das leis e a discricionariedade administrativa podem influenciar a conformidade com esse princípio. Objetivos Específicos: Identificar os principais desafios decorrentes da complexidade das leis na interpretação e aplicação do princípio da legalidade. Analisar como a discricionariedade administrativa impacta a aplicação do princípio da legalidade nas decisões administrativas.

Ao adotar uma abordagem de revisão de literatura e estabelecer objetivos claros, este estudo visa contribuir para um entendimento aprofundado dos obstáculos enfrentados na aplicação do princípio da legalidade nas decisões administrativas, bem como para identificar caminhos que possam promover uma administração pública mais transparente, justa e alinhada aos princípios do Estado de Direito.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2. 1. Complexidade das Leis:**

O princípio da legalidade é um pilar fundamental no contexto do Estado de Direito, estabelecendo que todas as ações e decisões do governo e da administração pública devem estar embasadas em leis preexistentes. O princípio da legalidade desempenha um papel crucial como um mecanismo de proteção dos direitos dos cidadãos, servindo como uma barreira contra possíveis abusos de poder por parte do governo (MENEZES, 2013).

No contexto da legalidade administrativa, existem dois tipos de normas relevantes. As normas primárias tratam do dever jurídico dos administrados (cidadãos) e das possíveis sanções decorrentes do não cumprimento desses deveres. Sendo assim, França escreveu:

A rigor, interessam ao estudo da legalidade administrativa as normas primárias que tratam do dever jurídico do administrado e da correspondente sanção, bem como a norma secundária que garante à Administração Pública o poder de superar a controvérsia ou de executar a sanção sem intervenção jurisdicional. Mas, por questões metodológicas, tratar-se-á apenas da norma primária dispositiva que institui o dever jurídico do administrado, ou seja, a regra matriz do dever jurídico do administrado. 18 Mesmo assim, as considerações feitas a essa norma serão plenamente aplicáveis às demais. (FRANÇA, 2014, p.11).

As normas secundárias, por sua vez, conferem à Administração Pública a autoridade para resolver disputas e aplicar sanções sem depender da intervenção do poder judiciário. No entanto, frequentemente as leis são redigidas de maneira técnica e suscetível a diferentes interpretações. Essa característica pode dar origem a ambiguidades e incertezas na interpretação das normas legais, o que por sua vez dificulta para os administradores públicos determinar a abordagem mais apropriada diante de uma situação específica. A necessidade de conciliar o teor das leis com as realidades práticas pode resultar em interpretações diversas, comprometendo a consistência das decisões administrativas (FRANÇA, 2014).

Dworkin (1986), figura como um dos juristas mais influentes do século XX. Dworkin, ao abordar a complexidade das leis, argumenta que as decisões judiciais e administrativas não podem ser restritas à mera literalidade das leis. Em vez disso, ele enfatiza a necessidade de transcender essa abordagem restrita, ancorando as decisões também em princípios de justiça e integridade.

Contrapondo-se à noção de que as leis são meramente técnicas, Dworkin advoga apaixonadamente por uma interpretação holística das normas legais, que leve em consideração não apenas o texto, mas também o contexto e os valores subjacentes. Essa perspectiva ampla e contextualizada, como proposta por Dworkin em sua obra seminal de 1986, desempenha um papel fundamental na compreensão dos desafios na interpretação das normas legais, particularmente nas decisões judiciais e administrativas.

Ferraz Jr. (2000), explora a linguagem técnica frequentemente adotada na formulação das leis. Ele salienta que essa linguagem, por vezes, não abarca todas as situações possíveis. Nesse contexto, Ferraz Jr. destaca a importância da interpretação contextual, que considera o cenário social e os objetivos subjacentes à lei como critérios para compreender suas nuances.

Tavares (2003), empenha-se na análise da interpretação das normas constitucionais e seu impacto nas decisões administrativas. Tavares realça a importância da interpretação conforme a Constituição, assegurando que as decisões administrativas estejam em harmonia com os princípios basilares estabelecidos na Constituição.

Meneses (2013), aborda a interpretação das leis à luz do princípio da boa-fé. Menezes Cordeiro destaca como a boa-fé pode atuar como um critério para preencher lacunas e solucionar ambiguidades nas normas legais. Ele explora como os administradores públicos devem incorporar esse princípio em suas interpretações e aplicações das leis, visando à manutenção de uma postura ética e justa.

A abordagem de Menezes(2013), tem implicações éticas profundas na administração pública. Ao adotar a boa-fé como um princípio hermenêutico, os administradores públicos são incentivados a agir de maneira transparente e justa, respeitando a confiança que os cidadãos depositam no sistema legal. Essa abordagem não apenas contribui para a prevenção de interpretações arbitrárias, mas também promove a coesão e a confiança no sistema jurídico como um todo.

Ainda de acordo com Tavares (2017) existe uma inclinação para análises profundas e detalhadas dos temas que aborda. Suas obras costumam apresentar uma análise minuciosa das questões legais, buscando compreender não apenas a superfície das questões, mas também suas implicações mais complexas. Seu enfoque muitas vezes se direciona para questões constitucionais e administrativas.

Outro aspecto notável em seu pensamento é a atenção dedicada às possíveis inconstitucionalidades nas práticas administrativas e legislativas. O autor não apenas explora as complexidades da interpretação das normas legais, como também revela sua preocupação constante com a conformidade dessas práticas com os preceitos constitucionais, reforçando

assim sua postura comprometida com a integridade e a legitimidade do sistema jurídico (TAVARES, 2017).

Nesse sentido, a obra de Tavares (2017), reflete um enfoque abrangente que ultrapassa as fronteiras nacionais, buscando situar o direito brasileiro em um contexto global dinâmico, enquanto simultaneamente se volta para a preservação dos valores constitucionais e alicerces éticos que sustentam as práticas administrativas e legislativas.

A relação entre Menezes (2013) e Tavares (2017) está na busca por um entendimento ético e profundo das questões legais, particularmente nas esferas constitucionais e administrativas. Enquanto Menezes destaca a ética e a confiança, adiciona uma dimensão analítica detalhada para um tratamento mais completo das questões jurídicas. Juntas, essas abordagens enriquecem a discussão sobre a interpretação e aplicação das normas legais no contexto das decisões administrativas.

## **2.2 Discricionariedade Administrativa e Direitos dos Cidadãos:**

A discricionariedade é uma prerrogativa muitas vezes presente nas decisões dos administradores públicos. Contudo, essa margem de manobra deve sempre ser exercida dentro dos limites legais e com o devido respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. Encontrar o equilíbrio entre essa margem administrativa e a proteção dos direitos individuais é uma tarefa complexa, já que as decisões discricionárias devem ser fundamentadas, razoáveis e justificáveis.

No contexto do direito administrativo, a discricionariedade administrativa emerge como um tema intrincado que frequentemente está interligado à salvaguarda dos direitos dos cidadãos. Moreira Neto (2001), ao explorar esse tema, nos conduz a um cenário dinâmico onde a discricionariedade não é uma constante imutável, mas sim algo em constante evolução. Ele sugere que a discricionariedade é adaptativa e mutável conforme o contexto evolui. A partir dessa visão, surge um paralelo instigante entre as mutações da discricionariedade e a urgência de proteger de forma eficaz os direitos dos cidadãos diante dessas mudanças.

No contexto da competência regulatória, muitas vezes as leis não detalham todas as nuances e particularidades de como determinado setor deve ser regulamentado. Isso ocorre porque a legislação não pode antecipar todas as possíveis situações e variações que podem surgir (FRANÇA, 2014).

Assim, no processo de exercer sua competência regulatória, a administração pública muitas vezes se depara com a necessidade de tomar decisões discricionárias. Essas decisões

são essenciais para preencher as lacunas presentes nas regulamentações e para ajustar as regras de acordo com as particularidades de situações específicas.

A competência regulatória, como toda e qualquer competência da administração pública, encontra-se submetida ao princípio da legalidade administrativa. realmente é possível que a lei outorgue tais prerrogativas com um grande espaço de discricionariedade administrativa. entretanto, não se olvide que a legalidade administrativa representa uma garantia fundamental que serve aos direitos fundamentais individuais dos administrados (FRANÇA, 2014, p.26).

A partir dessa perspectiva, emerge um paralelo notável entre as mutações da discricionariedade e a necessidade urgente de salvaguardar eficazmente os direitos dos cidadãos em meio a essas mudanças. As decisões administrativas que recaem sob a esfera da discricionariedade podem assumir diferentes contornos ao longo do tempo, à medida que novas realidades emergem e as demandas da sociedade evoluem. Nesse contexto, a importância de um acompanhamento atento das mudanças na discricionariedade administrativa, a fim de garantir que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e protegidos em todas as circunstâncias (MOREIRA NETO, 2001).

Por outro lado, Rocha (1994), traça uma linha de análise que tangencia a discricionariedade ao explorar os princípios orientadores da atuação do Estado. Numa esfera em que a discricionariedade frequentemente se apoia em avaliações subjetivas, Rocha advoga pela relevância de princípios objetivos como base para a tomada de decisões administrativas. Esse ponto de vista pode eventualmente confrontar-se com a discricionariedade, levantando questionamentos sobre até que ponto ela pode ser circunscrita ou direcionada por esses princípios.

No mesmo viés, Soares (1997), realça a cidadania como um elemento central nas decisões administrativas. Sua abordagem paralela à discricionariedade destaca a importância de envolver os cidadãos no processo decisório. Argumenta que a participação ativa pode não somente equilibrar a discricionariedade, mas também garantir que os direitos dos cidadãos sejam devidamente considerados.

Segundo Soares (1997), a inclusão ativa dos cidadãos no âmbito decisório não apenas desempenha um papel em equilibrar a discricionariedade, mas também desencadeia uma salvaguarda mais robusta dos direitos dos cidadãos. Através dessa abordagem paralela, ela coloca ênfase na ideia de que a participação cidadã não só promove uma atenuação da amplitude da discricionariedade administrativa, mas também assegura que as vozes e preocupações dos cidadãos sejam cuidadosamente ponderadas ao longo do processo.

Nesse contexto, alinha-se a uma corrente que propõe que a participação ativa da sociedade não apenas oferece um contrapeso à discricionariedade administrativa, mas também promove a transparência, a responsabilidade e a legitimidade das decisões tomadas. Ao envolver os cidadãos, a esfera administrativa não somente se beneficia de perspectivas diversas, mas também reforça a base democrática das ações governamentais. Dessa forma, a abordagem da discussão ao trazer à tona a ideia de que a cidadania engajada pode funcionar como um contraponto à discricionariedade, contribuindo para um equilíbrio mais justo e inclusivo nas deliberações administrativas. (SOARES, 1997).

Entretanto, Sundfeld (2012) proporciona uma perspectiva contrastante, trazendo uma visão crítica e desafiadora ao debate. Sua obra não apenas questiona certas premissas arraigadas no direito administrativo, mas também oferece uma visão alternativa sobre o papel da discricionariedade e como ela afeta os direitos dos cidadãos. Essa abordagem conflituosa suscita uma série de questionamentos pertinentes acerca da ética e legitimidade da discricionariedade administrativa.

### **2.3 Mudanças na Sociedade e Tecnologia:**

A sociedade e a tecnologia estão em constante evolução, o que pode gerar novos cenários e desafios que não foram previstos nas leis existentes. As decisões administrativas precisam se adaptar a essas mudanças, muitas vezes exigindo interpretações criativas das normas legais para garantir sua relevância e eficácia na atualidade.

Moreira Neto (2001), em sua abordagem sobre as mutações do direito administrativo, oferece uma perspectiva intrigante ao destacar que a discricionariedade administrativa não é um conceito fixo, mas sim uma característica em constante mutação. Ele propõe um paralelo fascinante entre as evoluções da discricionariedade e a urgência de garantir a proteção eficaz dos direitos dos cidadãos diante dessas mudanças. Essa visão ressalta a importância de interpretar e aplicar as normas legais de maneira apropriada ao contexto atual, permitindo que as decisões administrativas permaneçam relevantes e eficazes.

Rocha (1994), por sua vez, enfoca a relevância dos princípios constitucionais como guias para a atuação estatal. Sua abordagem ressalta que, em um cenário de constante transformação, os princípios objetivos devem servir como alicerces para as decisões administrativas. Isso implica que as ações do governo devem ser avaliadas à luz dos valores fundamentais da sociedade, ajustando-se às mudanças sociais e tecnológicas, a fim de manter sua legitimidade e eficácia.

A perspectiva de Soares (1997), adiciona outro elemento crucial, ao colocar a cidadania como central nas decisões administrativas. Sua visão paralela à discricionariedade ressalta que

a participação ativa dos cidadãos não só pode equilibrar a discricionariedade, mas também garantir que os direitos dos cidadãos sejam devidamente considerados. Nesse contexto, a inclusão dos cidadãos no processo decisório torna-se ainda mais relevante, permitindo que as decisões administrativas respondam de maneira eficaz e legítima às mudanças na sociedade e na tecnologia.

Por outro lado, Sundfeld (2017), explora a importância de modernizar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Sundfeld destaca a necessidade de uma abordagem legislativa inovadora que se adapte às mudanças sociais e tecnológicas em curso. Sua análise sugere que a evolução do direito administrativo não pode ocorrer isoladamente, mas deve ser respaldada por uma legislação que abarque as complexidades e desafios contemporâneos. A perspectiva de Sundfeld destaca como a inovação legal pode ser um catalisador para garantir que o direito administrativo permaneça relevante e eficaz em um ambiente em constante mutação.

Para além disso, Wright (2018), traz um olhar sobre a relação entre tecnologia e produtividade. Wright analisa como a tecnologia influencia a produtividade dos teletrabalhadores, mesmo quando estão doentes. Esse enfoque demonstra como as inovações tecnológicas têm o potencial de remodelar não apenas os métodos de trabalho, mas também as implicações legais associadas a eles. Para o direito administrativo, essa perspectiva ressalta a necessidade de considerar as mudanças tecnológicas em relação às regulamentações de trabalho e as proteções dos direitos dos trabalhadores.

Sundfeld (2017) e Wright (2018) trazem à tona a necessidade de modernização e inovação no direito administrativo diante das mudanças sociais e tecnológicas. Sundfeld destaca a importância de uma legislação adaptativa que acompanhe as complexidades contemporâneas, enquanto Wright ressalta a influência da tecnologia na produtividade e nos direitos dos trabalhadores. Essas perspectivas destacam como a inovação legal e a consideração das mudanças tecnológicas são cruciais para enfrentar os desafios emergentes.

Os autores mencionados fornecem uma visão abrangente sobre a necessidade de adaptar o direito administrativo às transformações na sociedade e tecnologia. Suas perspectivas convergem para a importância de uma abordagem flexível e ética que proteja os direitos dos cidadãos, promova a inovação legal e mantenha a relevância do direito administrativo em um cenário em constante mutação.

## **CONCLUSÃO:**

O princípio da legalidade é um pilar fundamental na administração pública, garantindo que as decisões sejam tomadas dentro dos limites da lei. Os desafios na interpretação e aplicação



desse princípio refletem a complexidade das leis, a discricionariedade administrativa e as mudanças na sociedade e tecnologia. Superar esses desafios exige abordagens cuidadosas e adaptativas, assegurando uma administração pública justa, transparente e alinhada com os princípios do Estado de Direito.

O presente estudo explorou a essência do "Princípio da Legalidade" no âmbito do Direito Administrativo, ressaltando seu papel fundamental na delimitação do poder estatal e na garantia dos direitos dos cidadãos. Ao longo deste artigo, examinamos como a legalidade se entrelaça com a discricionariedade administrativa e como a sua interpretação e aplicação enfrentam desafios diante das complexidades contemporâneas.

Ao sintetizar as discussões, torna-se evidente que o equilíbrio entre a legalidade e a discricionariedade é essencial para evitar abusos de poder e assegurar que as decisões administrativas sejam justas e razoáveis. A jurisprudência tem evoluído para abordar os desafios trazidos pela rápida evolução tecnológica, a expansão das relações administrativas e a necessidade de adaptação do conceito tradicional de legalidade.

A relevância deste estudo transcende as fronteiras do Direito. O princípio da legalidade não é apenas um alicerce jurídico, mas também um pilar que sustenta a transparência, a legitimidade e a confiança nas ações do Estado. A sua compreensão e aplicação adequadas são vitais para manter a harmonia entre o poder público e os cidadãos, ao garantir que os atos administrativos sejam pautados em normas e princípios, sem perder de vista a flexibilidade necessária para a administração eficiente.

Para a academia, este estudo aponta direções promissoras para pesquisas futuras. Questões como a análise comparativa das abordagens de diferentes jurisdições em relação à legalidade, o impacto da tecnologia na interpretação administrativa e a harmonização de princípios em um contexto em constante mudança merecem investigações mais profundas. Além disso, explorar como as normas internacionais de direitos humanos influenciam a aplicação da legalidade a nível nacional pode enriquecer o debate e a evolução das práticas administrativas.

Em última análise, a legalidade permanece como um farol orientador, guiando a administração pública em sua busca por justiça, equidade e respeito pelos direitos dos indivíduos. Ao continuarmos a explorar sua complexidade e desafios, estaremos contribuindo para um sistema administrativo mais transparente, responsável e alinhado com os valores democráticos que sustentam nossas sociedades.

## **REFERENCIAL TEÓRICO:**

DWORKIN, Ronald. **Law's Empire**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1986.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Vide art. 1º , III e IV, da CRFBAno 51 Número 202 abr./jun. 2014 Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503034/001011280.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acesso em: 16 de ago. de 2023.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **A Linguagem do Direito e a Interpretação**. In: FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. **Da Boa Fé no Direito Civil**. 2013. 413 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2848721/mod>, acesso em 13 de ago. de 2023.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: (cidadania, direito, Estado e município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

TAVARES, André Ramos. Acesso à infraestrutura rodoviária e práticas administrativas inconstitucionais. **Revista Brasileira de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 1, p. 39-67, 2017.

TAVARES, André Ramos. Codification: concept, background and Brazil's experience. **Kutafin University Law Review**, v. 4, p. 64-70, 2017.

TAVARES, André Ramos. Interpretação das Normas Constitucionais e as Decisões Administrativas. **Revista de Direito Público, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 223-240**, jan./mar, 2003.

TAVARES, André Ramos. Planejamento e os planos setoriais dos diversos ‘mercados urbanos’. **REVISTA LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS**, v. 19, p. 335-350, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Uma lei geral inovadora para o Direito Público. Entra na reta final o projeto para modernizar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/control-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-2017>. Acesso em: 10 de ago. de 2023.

WRIGHT, Aliah D. Study: **Teleworkers More Productive—Even When Sick.** 2028. Disponível em: <https://www.shrm.org/ResourcesAndTools/hr-topics/technology/Pages/Teleworkers-More-Productive-Even-When-Sick.aspx>. Acesso em: 10 de ago. de 2023.