

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO MATERIAL

**Thobias de Paiva Camargo**

**O CONTEÚDO JURÍDICO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Juiz de Fora – MG

2016

**THOBIAS DE PAIVA CAMARGO**

**O CONTEÚDO JURÍDICO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à conclusão do curso.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Juiz de Fora - MG

2016

**Thobias de Paiva Camargo**

**O CONTEÚDO JURÍDICO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à conclusão do curso.

Aprovada em 22 de fevereiro de 2016.

Banca Examinadora:

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
Orientadora

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Elizabete Rosa de Mello  
Examinador UFJF

Bel<sup>ª</sup>. Priscilla de Oliveira Calegari  
Examinador UFJF

Juiz de Fora - MG

2016

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos aqueles que estiveram ao meu lado nessa caminhada. Em especial à minha família pelo suporte e amor incondicional que me proporcionaram. Pai, mãe e irmã, essa conquista eu devo a vocês! Às minhas amigas de Cruzeiro - SP, que sempre acreditaram em meu potencial, às vezes, até mais que eu mesmo. Ao OCEANS9 e demais amigos que conheci em Juiz de Fora – MG, por terem tornado o caminho leve.

## RESUMO

A motivação dos atos administrativos é uma norma jurídica conformadora do regime jurídico publicístico. Muito embora não esteja explicitamente expressa na Constituição (BRASIL, 1988) é amplamente reconhecida como norma constitucional decorrente da adoção do Estado Democrático. Após ampla revisão de literatura percebe-se, porém, que esta norma carece de densidade jurídica, o que prejudica seu real entendimento e aplicabilidade. Assim, através de uma análise dedutiva de fontes qualitativas, objetivou-se suplementar esta lacuna. Para tanto, o presente estudo se baseou nas teorias pós-positivistas acerca das normas jurídicas: da força normativa da constituição, da argumentação jurídica e, também, da garantia dos direitos e da unidade sistêmica. Dessa forma, foi possível determinar a natureza jurídica da motivação e sua relação com o ato administrativo. Foram definidos e descritos, também, os elementos da motivação, o momento de sua aplicabilidade, os benefícios para a sociedade de sua efetividade e alguns dos percalços a serem superados para a efetiva implementação desta norma.

**Palavras-chave:** Motivação – Ato Administrativo – Democracia – Pós-Positivismo.

## ABSTRACT

The motivation of administrative acts is a legal standard conformer of public legal regime. Although it isn't explicitly expressed in the Constitution (BRAZIL, 1988) is widely recognized as a constitutional norm resulting from the adoption of a Democratic State. After extensive literature review it is noticed, however, that this rule has no legal density, which impairs their actual understanding and applicability. Thereby, through a deductive analysis of qualitative sources, aimed to supplement this gap. Therefore this study was based on post-positivist theories: of legal rules, the Constitution's normative force of the and Constitution's normative force, the theory of legal argument was also fundamental for this research, see if set rules that enable the rationality of discourse and, likewise, concerns of ensuring the rights and ensuring the rights and systemic unit. Theroby, the legal nature of motivation and its relationship to the act administrative was determined. Tthe elements of motivation, the timing of its applicability, the benefits to society of their effectiveness and some of the pitfalls to be overcome for effective implementation of this standard were also defined and described.

**Keywords:** Motivation - Administrative Act - Democracy - Post-positivism.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 O DIREITO SOB A ÓTICA PÓS-POSITIVISTA.....</b>	<b>10</b>
<b>3 A MOTIVAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>	<b>15</b>
<b>4 A NATUREZA JURÍDICA E O MOMENTO DA MOTIVAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>5 O CONTEÚDO DA MOTIVAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
<b>6 A APLICAÇÃO DA MOTIVAÇÃO.....</b>	<b>27</b>
<b>7 A EFETIVIDADE DA MOTIVAÇÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>8 CONCLUSÃO.....</b>	<b>34</b>
<b>9 BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Embora seja sempre referenciada na doutrina administrativista, a norma que determina a motivação dos atos administrativos carece de densidade jurídica. Isto porque é comumente apontada apenas como norma jurídica conformadora do regime jurídico; no que concerne ao ato administrativo, é referenciado o motivo, que é apresentado um requisito ou um pressuposto de validade do ato administrativo. Em ambos os casos, porém, não há verdadeira delimitação de seu conteúdo e alcance. Carece, também, a delimitação de sua exigência ante os diversos atos da administração pública. Porém, o aprofundamento acerca de seu conteúdo jurídico-material é essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, afinal sua maior finalidade é servir ao controle dos atos administrativos, permitindo a verificação, no caso concreto, do cumprimento das demais normas impostas para o agir do ente e do administrador público.

Partiu-se da hipótese de que a motivação dos atos administrativos é uma norma jurídica do tipo regra, ou seja, sua aplicação deve ser na medida do “tudo ou nada”, sem gradações, mesmo que possa ser vislumbrada alguma exceção. Ainda no que tange a sua natureza jurídica, a norma da motivação possui *status* constitucional, decorrente da opção democrática realizada pelo poder constituinte brasileiro e, portanto, possui aplicabilidade imediata. Concebe-se, desta forma, que a motivação deve articular os pressupostos de fato e de Direito, estes traduzidos nas normas jurídicas autorizadas e na exibição da ponderação de interesses realizada pelo intérprete, quando for o caso. Afasta-se, pois, desde o início, a possibilidade de que a motivação restrinja-se às justificativas vazias do gestor público de mera “conveniência e oportunidade” do ato ou, no caso dos atos vinculados, de mera observância da lei formal.

A releitura de uma norma tão tradicional na seara administrativista, conforme proposto, traz como consequência um avanço na fiscalização dos atos praticados pelos gestores públicos, permitindo aos cidadãos e órgãos de controle verificar, no caso concreto, a moralidade do agir público, assim como aferir se o ato foi praticado de forma impessoal, isonômica, de acordo com o interesse da comunidade e de modo a garantir, na máxima medida possível, os direitos fundamentais. Despontam-se, assim, a motivação dos atos administrativos como um direito fundamental decorrente da adoção de um Estado Democrático de Direito, cuja obrigação correlata é a exposição do gestor público, junto da edição de seu ato, da ponderação realizada para se chegar àquela determinada conclusão.

Cabe, pois, a exigência em juízo, se for necessário, do atendimento deste ditame constitucional.

Esta releitura seguiu uma lógica de mudanças no cerne do pensamento jurídico provocadas pelo desenvolvimento e adoção do Pós-Positivismo Jurídico como jus-filosofia balizadora do ordenamento jurídico ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial, as quais impactaram as estruturas do ramo administrativista do Direito, exigindo a revisão de toda a literatura tradicional acerca desta seara da ciência jurídica. Com a aplicabilidade dos fundamentos propostos por esta Escola do Direito, busca-se corrigir o protagonismo e a primazia dados às leis em sentido estrito, independentemente de seu conteúdo, bem como a avaliação formalista e avaliativa das decisões políticas tomadas pelos agentes dos Estados, conforme propunha a escola anterior – Positivismo Jurídico. Objetiva-se, assim, um olhar valorativo do conteúdo da legislação vigente, sob a égide de uma Constituição com força normativa (HESSE, 1991), de maneira que as decisões do gestor público sejam tomadas conforme o peso dado pela comunidade aos diversos direitos postos ou decorrentes das opções de Estado realizadas pela nação (DWORKIN, 2002), tudo obedecendo a uma lógica racional e indiferente às predileções pessoais do aplicador do Direito ao caso concreto (ALEXY, 1989).

Assim, fundamentado nas propostas Pós-Positivistas e através de uma análise dedutiva e multidoutrinária, o presente estudo pretendeu estabelecer o conteúdo material da norma jurídica que determina a necessidade de motivação dos atos administrativos, valendo-se, para tanto, de fontes qualitativas e de uma abordagem teórica dos elementos desta norma jurídica, bem como das implicações dele decorrentes.

## 2 O DIREITO SOB A ÓTICA PÓS-POSITIVISTA

Até meados do século XX, imperava no pensamento jurídico a concepção filosófica positivista. De acordo com os pressupostos desta Escola do Direito, a análise da existência, validade e eficácia das normas jurídicas eram realizadas apenas do ponto de vista formal; ou seja, desde que respeitassem as regras para edição das normas, como a competência e o devido processo, seriam consideradas válidas. Fundava-se este pensamento em um imperativo de dissociação entre a Moral e o Direito, razão pela qual não se faziam julgamentos acerca do conteúdo material destas normas jurídicas. Neste contexto, as Constituições tinham papel apenas político, declaratórias da existência daquele Estado.

Por um tempo, esta configuração jus-filosófica condisse com as aspirações sociais e foi suficiente para balizar os sistemas jurídicos da época. Todavia, este pensamento jurídico permitiu, entre outras coisas, que o regime nazista alemão ascendesse ao poder de maneira legítima e, também dentro da legalidade, e dessa forma, perseguisse a população judia e outras minorias daquele Estado. Permitiu, ainda, a criação e manutenção dos campos de concentração e dos demais atos que marcaram de forma tão acintosa a Segunda Guerra Mundial e a história contemporânea.

Diante disso, a visão completamente avalorativa do Direito não permaneceu aceitável, direcionando a jus-filosofia a um novo entendimento sobre a ciência jurídica, ensejando uma reaproximação<sup>1</sup> entre o Direito e a Moral. Entretanto, a Moral válida não poderia mais ser aquela determinada pelo Soberano, como acontecia nos regimes absolutistas, visto que já havia sido superada essa personificação do Estado.

O presente estudo funda-se nestes pensamentos pós-positivistas, mais especificamente nas teorias desenvolvidas por Alexy (1989; 1993), Dworkin (2002) e Hesse (1991), cujos trabalhos balizam as pesquisas ora desenvolvidas e as conclusões delas derivadas.

Neste sentido, a basear a presente pesquisa, despontam-se, os estudos e conclusões de Konrad Hesse (1991) acerca da força normativa da Constituição. Em sua obra,

---

<sup>1</sup> Antes, na Escola Jusnaturalista do Direito, entendiam os filósofos que alguns direitos eram imanentes ao homem. Esses direitos eram tidos como inatos, imprescritíveis e inalienáveis. Os adeptos desta jus-filosofia buscavam a justiça das normas, tendo, inicialmente, a vontade divina (personificada no Soberano) como a ideal e, posteriormente, atribuindo-a ao resultado do exercício da razão científica. Essa busca por justiça implicava em um julgamento acerca do conteúdo das normas, significando, assim, uma proximidade entre o Direito e a Moral. No Positivismo Jurídico, esses pilares do dirigismo humano são vistos de maneira dissociada. Porém, no Pós-Positivismo, são vistos de forma integrada e interpenetrante, novamente.

o autor questiona e supera a proposta de Ferdinand Lassale (2000), segundo a qual as Constituições seriam concebidas apenas como diplomas de natureza política, declaratórias das vontades da classe dominante e de seu poder, sem força jurídica, visto não vincular o agir dos agentes públicos. Conforme conclui Hesse (1991), na contemporaneidade, os agentes públicos não podem realizar suas decisões políticas livremente; devem fazê-lo de acordo com os ditames e limites impostos pelas Constituições formadoras dos Estados Nacionais. Assim, os ideais e direitos apostos nessas Constituições vinculam o agir público; com a criação de mecanismos de controle para esta verificação, aqueles que agem em desconformidade ao estabelecido sofrem punições e os seus atos são afastados.

Hesse (1991) superou, assim, a ideia de Constituição como mero diploma político, conferindo-lhe *status* de norma jurídica que, como tal, possui força normativa criadora de direitos e deveres aos agentes públicos, aos cidadãos e à sociedade a ela vinculados. Como já era proposto por Kelsen (1998), a Constituição de um Estado ocupa o topo de seu ordenamento jurídico, derivando-se desta e guardando com ela obediência as demais normas tidas como infraconstitucionais.

Esse entendimento contribuiu para que fossem inseridas nas constituições contemporâneas diversas normas que iam além da mera afirmação das opções de Estado realizadas por uma determinada comunidade política através de seu poder constituinte. Primeiramente, foram inseridos direitos mínimos a serem respeitados pelos agentes públicos. Paulatinamente, as sociedades foram promulgando Constituições mais descritivas, como a da República Federativa do Brasil de 1988, em grande medida impulsionadas pela sua posição no cume do ordenamento jurídico e, também, pela rigidez de suas mutações.

Contando com um maior volume de disposições e vigorando uma interpretação bastante extensiva dos direitos declarados, esses diplomas, então vistos como normativos<sup>2</sup>, passaram a enfrentar uma problemática em sua aplicabilidade, que hodiernamente ainda é percebida, qual seja: a escassez de recursos impedindo a oferta dos direitos em sua máxima medida existente e a natural colisão entre esses direitos, que impede o atendimento de um, sem o sacrifício de outro. Neste contexto, é estrutural para a tese ora defendida a diferenciação entre as normas jurídicas conforme proposto por Robert Alexy (1993). Segundo o autor, as normas jurídicas podem ser diferenciadas entre regras e princípios<sup>3</sup>: as primeiras

---

<sup>2</sup> É importante salientar que a característica normativa dos textos constitucionais, em um Estado de Direito, como o brasileiro, implica na necessidade de efetiva aplicação, a qual apenas será afastada por força de outra norma que assim o determine ou permita.

<sup>3</sup> Posteriormente, Ávila (2004) acrescenta à tipologia das normas jurídicas os postulados: normas que jurídicas para a solução de conflitos e colisões entre outras normas.

têm sua aplicabilidade na medida do “tudo ou nada”, ou seja, ou regulamentam aquela situação jurídica ou não se referem a elas; já as normas do segundo tipo são mandados de otimização, cuja garantia deve ocorrer “na máxima medida possível”, sendo permitida a gradação em sua aplicabilidade por uma situação de fato impeditiva (falta de recursos financeiros, por exemplo<sup>4</sup>) ou por outra norma jurídica que lhe impeça a plena eficácia (colisão de princípios<sup>5</sup>), por exemplo.

Esta diferenciação é importante para que possa o jurista verificar a legalidade, em sentido amplo, da ação, afinal, se se tratar de uma norma do tipo regra e esta se prestar a regular aquela situação e não estiver plenamente obedecida, será a ação ilegal. Todavia, se for uma norma do tipo princípio, é possível que, mesmo não tendo seu conteúdo plenamente aplicado, esteja correto o agir, caso seja justificada a parcial aplicação.

Sendo as Constituições mais descritivas, as normas do tipo princípios ganharam certo destaque, inclusive como forma de se garantir a continuidade constitucional. Desta feita, foi necessária a criação de uma metodologia para a solução dos conflitos entre estas normas. Alexy (1993) propôs o princípio da proporcionalidade, o qual, depois de ser revisado, é entendido como postulado da proporcionalidade<sup>6</sup>. Segundo este, perante a colisão entre princípios, deve o aplicador do direito, no caso concreto, atentar-se a três máximas: 1) máxima da adequação – verifica-se se é aquela medida a mais adequada; 2) máxima da necessidade – verifica-se se é necessária, naquela medida, tal postura cerceadora de direitos – e 3) máxima da proporcionalidade em sentido estrito – faz-se o sopesamento entre os princípios contrapostos.

Corroboram, também, a teoria pós-positivista os ensinamentos expostos por Dworkin (2002). O jus-filósofo propõe que a descoberta do verdadeiro direito aplicável ao caso está condicionada à valoração e aplicação de todas as normas garantidoras de direitos. Assim, deve o aplicador investigar a solução para o caso concreto no próprio ordenamento jurídico a que está submetida aquela situação, visto que a solução já existe, restando ao aplicador apenas revelá-la. Este trabalho, considerado hercúleo, consiste na investigação do

---

<sup>4</sup> A Constituição (BRASIL, 1988) elenca diversos direitos aos cidadãos, porém, os recursos são limitados. Desta forma, deve o gestor público buscar, na máxima medida possível, garantir todos esses direitos. No caso dos direitos positivados no art. 6º da Constituição (BRASIL, 1988), por exemplo, a escassez de recursos determinará uma relação inversamente proporcional entre os recursos destinados ao atendimento de cada um deles.

<sup>5</sup> Exemplificando a colisão entre direitos constitucionalmente garantidos tem-se a liberdade de locomoção (art. 5º, VX, CRFB/ 88) e a inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, CRFB/ 88).

<sup>6</sup> Sendo a norma jurídica da proporcionalidade uma norma que soluciona conflito entre outras normas, mais especificamente, entre princípios, sua classificação adequada é como postulado (ÁVILA, 2004).

peso dado pela comunidade política aos direitos, o qual é aferido pelas mais diversas fontes, tais como os costumes, a jurisprudência dos tribunais, as manifestações populares e as leis.

Conforme o entendimento dworkiano (2002), repete-se, a aplicabilidade de todos os direitos já está prevista no ordenamento jurídico, cabendo ao interprete apenas revelar quais normas se aplicam ao caso e em qual medida, a ser cotejada conforme o sopesamento realizado pela comunidade jurídica em determinado momento histórico. Importante destacar que a valoração dos direitos pode variar diante de situações e momentos históricos diferentes. Cabe ao interprete, pois, avaliar e justificar as variantes daquele caso para que o subsuma a uma ponderação já realizada – mantendo-se a decisão nos moldes anteriores – ou demonstrar haver um juízo diferente da comunidade a justificar uma decisão dispar.

Soluciona-se, dessa forma, outra celeuma jurídica moderna: as decisões contraditórias. Afinal, se se investigar o valor dado pela comunidade política em determinado momento histórico<sup>7</sup> para cada um dos direitos anunciados, *per si* ou em colisão, poderá o interprete valorá-lo da mesma maneira que o anterior, criando uma lógica sistêmica que promove o tratamento imparcial por parte do agente público. Esta teoria aplicada ao ramo administrativista do Direito promove, também, o tratamento isonômico dos cidadãos e a máxima efetividade dos direitos fundamentais. Ademais, fomenta a segurança jurídica dos administrados, ante a previsibilidade das decisões administrativas, as quais já estão previstas no ordenamento jurídico, do qual o jurista é mero intérprete.

Por fim, fundamenta a presente pesquisa a Teoria da Argumentação Jurídica de Alexy (1989). Segundo esta teoria, existem diversos possíveis discursos, sendo legítimos todos aqueles que sejam lógicos e racionais, de forma a permitir que qualquer outro intérprete que siga aquele mesmo raciocínio chegue à mesma conclusão. Neste ponto, a Teoria da Argumentação Jurídica liga-se umbilicalmente ao objeto de estudo desta pesquisa, qual seja, a motivação dos atos administrativos, uma vez que é nesta parte do ato administrativo [a motivação] que o discurso argumentativo do interprete será posto à prova e poderá ser avaliado quanto à racionalidade de suas proposições, ou seja, se foi ou não afetado pelas paixões pessoais do aplicador, e quanto à logicidade das conclusões, aferindo-se o contrabalanceamento entre as teses e antíteses aplicáveis ao caso concreto.

Esta teoria é fundamental para permitir o controle das decisões dos agentes públicos. Neste novo contexto jus-filosófico, é bastante relevante a justiça das decisões, a qual

---

<sup>7</sup> É sempre importante esclarecer que Dworkin (2002) não propõe que o direito seja estático, mas sim que uma mudança em seu peso somente se justifica se tiver sido perpetrada pela comunidade política, sendo o agente público, com sua decisão, apenas espelho.

é estimada por uma análise racional da investigação realizada do ordenamento jurídico e dos direitos assegurados, bem como a sua compatibilidade com os valores partilhados pela comunidade. Dessa forma, permitir-se-á, por exemplo, o controle das atividades públicas, com a verificação do atendimento à regra da juridicidade<sup>8</sup> de seus atos, e também da legitimidade e da imparcialidade da ponderação de interesses realizada para que fosse tomada determinada decisão.

Promove-se, portanto, o ideário democrático, com os agentes do Estado a serviço da promoção para o povo de seus direitos. Favorece-se, também, o tratamento com justiça, pois propõe um olhar valorativo do ordenamento jurídico, porém, em uma aproximação racional entre o Direito e a Moral, sem que haja confusão entre os interesses e as crenças pessoais do gestor público e do Estado. Salienta-se que, sob a ótica pós-positivista, o interesse do Estado deve ser a persecução do interesse público, este entendido como a proteção e promoção dos direitos fundamentais.

---

<sup>8</sup>Melquíades Duarte (2012) enuncia a regra da juridicidade, segundo a qual o agir público está condicionado a todo ordenamento jurídico – Constituição, ADCT, leis, decretos, resoluções –, não só às leis, em sentido estrito. Portanto, o comumente referido princípio da legalidade, para o agir público deve ser lido e entendido como regra da juridicidade.

### 3 A MOTIVAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

A motivação dos atos administrativos<sup>9</sup> é uma norma jurídica que já está presente no ordenamento desde longa data. Sua origem remonta à adoção do Estado Democrático, visto ser decorrente desta opção estatal. Em verdade, apenas é possível um governo democrático se o povo conhecer as razões pelas quais as decisões do Estado foram tomadas.

Durante a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alguns constituintes pretenderam inserir esta norma de maneira expressa no texto constitucional; todavia, tal pretensão não se logrou exitosa, quedando-se explícita a necessidade de motivação apenas das decisões administrativas dos tribunais, consoante inciso X do art. 93 da Constituição (BRASIL, 1988)<sup>10</sup>, e do Ministério Público, por força do disposto do § 4º do art. 129 da Constituição (BRASIL, 1988)<sup>11</sup>. Esta ausência de previsão literal não impede, porém, o amplo reconhecimento pela doutrina administrativista da existência e incidência desta norma no regime jurídico publicístico. Autores tradicionais da literatura pátria acerca desta seara do Direito, como Bandeira de Mello (2009) e Di Pietro (2011), já apontam a motivação como norma jurídica conformadora do regime público. Nos Tribunais brasileiros também é pacífico o seu reconhecimento, conforme explicitamente aduz o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto como Relator do Mandado de Segurança nº 25.518 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2006).

Como não está expressamente prevista no ordenamento, sua existência é usualmente apontada como decorrente da adoção do Estado Democrático constante do *caput* do art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988) e do princípio da cidadania previsto no inciso II do art. 1º, da Constituição (BRASIL, 1988). Na legislação infraconstitucional, por sua vez, esta norma está expressamente prevista na Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Este diploma é, concomitantemente, lei federal e lei nacional, visto regular assuntos relativos à União (lei federal) e veicular normas gerais, válidas para todo o território nacional (lei nacional),

---

<sup>9</sup> Neste estudo, entende-se ato administrativo como toda ação ou omissão, com ou sem conteúdo decisório, praticadas por agente no exercício de função administrativa.

<sup>10</sup> “Art. 93 - Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

<sup>11</sup> “§ 4º - Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

servindo de parâmetro para as normas dos demais entes federativos. No *caput* do art. 2º desta lei<sup>12</sup>, elenca o legislador pátrio os princípios aos quais a Administração Pública está submetida, constando entre eles a motivação. Esta disposição, por veicular norma geral, é aplicável a todo território brasileiro e sua observância é obrigatória para todos os níveis federativos.

Embora seja decorrente da adoção do Estado Democrático e esteja expressamente prevista na lei nacional acima referida, a motivação é comumente confundida com outros conceitos e, por isso, tratada de forma equivocada pelos juristas. Mazza (2013), em sua obra, buscou diferenciar alguns dos termos usualmente empregados, diferenciando motivação de motivo, causa, móvel e intenção real do agente público. Segundo o autor, motivação “é a justificativa escrita sobre as razões fáticas e jurídicas que determinaram a prática do ato” (MAZZA, 2013, p. 111); já motivo “é o fato que autoriza a realização do ato administrativo” (MAZZA, 2013, p. 111); causa “é o nexo de pertinência lógica entre o motivo do ato e o conteúdo” (MAZZA, 2013, p. 111); o móvel do ato administrativo, por sua vez, “é a intenção declarada pelo agente como justificativa para a prática do ato” (MAZZA, 2013, p. 111) e, por fim, intenção “é a verdadeira razão que conduziu o agente a praticar o ato” (MAZZA, 2013, p. 111). Esta diferenciação da nomenclatura adotada é importante, pois, comumente, a literatura administrativista apenas cita a motivação como um princípio constitucional e, posteriormente, refere-se ao motivo como elemento do ato administrativo.

Seguindo-se esta terminologia e conceituação, o *motivo* do ato administrativo seria apenas parte do cumprimento de uma norma maior, a motivação. Segundo a corrente clássica, defendida por Meirelles (2004), pautada no art. 2º da Lei nº 4.717 (BRASIL, 1965)<sup>13</sup>, o motivo seria um requisito discricionário do ato administrativo, cuja ausência conduziria à nulidade do ato, traduzindo-se como a expressão da situação de fato e fundamento jurídico que autorizam a prática do ato. Já para a corrente moderna, defendida por Bandeira de Mello (2004), motivo é um pressuposto objetivo do ato administrativo referente à situação fática que autoriza a sua prática.

É possível verificar que esta doutrina tradicional, tanto em sua vertente clássica, quanto na moderna, reconhece a existência da motivação como norma jurídica incidente sobre o regime jurídico publicístico e, portanto, aplicável a todos os atos administrativos. Esta

---

<sup>12</sup> “Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

<sup>13</sup> “Art. 2º - São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: d) inexistência dos motivos”.

tendência remonta a meados dos anos de 1970, visto que antes, predominava o entendimento de que haveria a obrigação do agente público motivar seus atos apenas nos casos em que a lei assim exigisse explicitamente. O entendimento majoritário foi mudando, porém, e os estudos se voltaram para a verificação acerca da necessidade de motivação apenas dos atos administrativos discricionários, visto que os atos vinculados seriam mera aplicação da “letra da lei”; outros, por sua vez, defendiam carecer de motivação apenas os atos vinculados, pois, na prática de atos discricionários, havia liberdade de atuação do administrador público.

Esta celeuma restou superada com o amplo reconhecimento, pela doutrina administrativista brasileira, da necessidade de serem motivados tanto os atos administrativos vinculados, quanto os discricionários. Contudo, ainda que haja o reconhecimento da ampla incidência desta norma, a maioria dos autores brasileiros desta seara da ciência jurídica não confere densidade a esta normatividade; afinal, ao disciplinar o ato administrativo, continua apontando o *motivo* como requisito ou pressuposto do ato, sem se referir à motivação. Tal divergência na nomenclatura dificulta saber se se referem à mesma prática ou se comportam conteúdo diferente. Independentemente, porém da terminologia empregada, a norma jurídica não tem exposto o seu real significado, sendo citada apenas de maneira genérica, sem que se depure seu real conteúdo.

Autores revisionistas, como Medauar (2014), concebem a motivação como a exposição dos motivos daquela postura administrativista, ou seja, a exposição das “circunstâncias de fato e os elementos de direito que provocam e precedem a edição do ato administrativo” Medauar (2014). Aponta, também, a aplicação da chamada teoria dos motivos determinantes, segundo a qual as justificativas prestadas pelo agente público integrariam o próprio ato administrativo, vinculando o agente e associando-se à validade do ato. Colmatando estes estudos, têm-se a definição de Justen Filho (2012) da motivação como a “exposição por escrito da representação mental do agente relativamente aos fatos e ao direito, indicando os fundamentos que conduziram a agir em determinado sentido” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 363). Embora seja bastante simples, este pensamento já acrescenta ao conteúdo da motivação a ideia de exibir o sopesamento realizado para se tomar determinada decisão administrativa.

Têm-se, também, com Melquíades Duarte (2012), a constatação da natureza jurídica de regra da norma jurídica da motivação. Aponta, ainda, que o discurso deve estar fulcrado na teoria da argumentação jurídica, para que a racionalidade possibilite a aferição da correção dos fundamentos expostos pelo administrador público.

Evidente, pois, que a motivação é uma norma jurídica amplamente reconhecida pela doutrina pátria como incidente no regime jurídico publicístico. Porém, os contornos apresentados pela visão revisionista adéquam melhor às bases pós-positivistas que fundamentam esta pesquisa, quais sejam, a visão valorativa de seu conteúdo e objetivo; a constatação de sua natureza jurídica de regra; seu *status* de norma constitucional; a ampla incidência sobre os atos administrativos; não estar textualmente prevista na Constituição (BRASIL, 1988), porém, ser decorrente do Estado Democrático e da cidadania e ter seu conteúdo relacionado à exposição dos fundamentos de fato e de direito sopesados para se realizar o ato administrativo.

Todavia, ainda este seguimento revisionista da doutrina administrativista não analisa em profundidade a norma jurídica em comento. Cursos e Manuais, como o de Medauar (2014) e Justen Filho (2012), reservam-se apenas em dar breve descrição desta norma e posicioná-la no ordenamento jurídico. Inclusive obras mais específicas desta seara, como a de Justino de Oliveira (2010), não se dedicam a dissertar sobre a regra da motivação dos atos administrativos, mesmo tratando-se de uma análise do Direito Administrativo Democrático. Não se pode olvidar, porém, da importância desta norma, chegando Galvão (2013) a propor que a motivação dos atos administrativos restritivos de direitos seria uma obrigação constitucional do agente público e, portanto, em tais situações, a motivação, configurar-se-ia como um direito fundamental do cidadão, por impedir abusos do administrador público.

Dessa forma, a densificação do conteúdo da regra da motivação contribuirá para o desenvolvimento da democracia na sociedade brasileira. Isto porque a exposição dos fundamentos de fato e de Direito sopesados permite a aferição se o ato administrativo está condizente com o interesse público. Caso não esteja, poderão os cidadãos e os órgãos de controle verificar com mais facilidade e precisão a ilicitude e fazê-la cessar. Coíbe-se, assim, a corrupção, o tratamento anti-isonômico dos cidadãos, o agir em favorecimento pessoal. Simultaneamente, promove-se a práticas de atos probos cujo embasamento é o interesse público, como é de dever a ocorrência.

#### 4 A NATUREZA JURÍDICA E O MOMENTO DA MOTIVAÇÃO

O art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988) consagra a adoção do Estado Democrático. Esta opção estatal implica que a vontade emanada pelos poderes estatais seja consentânea à vontade do povo, a qual, ante a inviabilidade da manifestação direta, é extraída pelos mecanismos de representatividade, eletividade, periodicidade, responsabilidade e princípio majoritário. Atualmente, mecanismos de participação popular direta vêm sendo incentivados e implementados pelo poder público, objetivando conferir maior legitimidade às decisões e ações dos agentes públicos.

Esta vontade do povo é traduzida na doutrina administrativista como o interesse público. Todavia, este conceito é vazio, caso não seja delimitado o modo de se aferi-lo. Com vistas a superar esta obscuridade, a qual permitia qualquer tipo de ação dos administradores público, os autores revisionistas do Direito Administrativo, fundamentados na Escola Pós-Positivista, definem o interesse público como a persecução dos direitos fundamentais<sup>14</sup>. Conceituação esta que será adotada no presente estudo.

Embora encerre em si significado, a mera enunciação da adoção do Estado Democrático não é suficiente para a sua garantia. É preciso a criação e adoção de mecanismos para se aferir se o administrador público agiu em acordo com o interesse público e respeitando as demais regras conformadoras do regime jurídico publicístico. No ramo administrativista do Direito, para que seja viável esse controle popular e dos órgãos criados para exercer tal papel, um desses mecanismos que se faz imprescindível é a motivação dos atos administrativos, pois permite o conhecimento das justificativas e fundamentos do gestor público para seu agir. Esta norma é, então, decorrência direta da adoção constitucional (BRASIL, 1988) por um Estado Democrático, visto ser necessária para a efetiva implementação deste modelo estatal.

A imprescindibilidade da motivação permite concluir acerca de sua natureza jurídica de regra, segundo a classificação alexiana (ALEXY, 1993), afinal não é possível sua gradação, ou seja, não é possível que se motive mais ou menos os atos. É admissível, apenas, que o ato seja motivado ou não, conforme preceitua Melquíades Duarte (2012).

---

<sup>14</sup> “Quando se invoca o *interesse público* somente se pode ter em vista a realização de direitos fundamentais, cuja titularidade é atribuída ao Estado precisamente pela inviabilidade de sua concretização se fossem atribuídos à titularidade dos particulares, para realização segundo o regime de direito privado” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 123).

Tratando-se de norma constitucional, ainda que implícita, seu afastamento somente é possível perante outra norma de mesma hierarquia que assim determine, como por exemplo, as nomeações para cargo em comissão, quando declarados em lei de livre nomeação e exoneração<sup>15</sup>. Esta liberdade de ação dada ao administrador público traduz-se em uma liberdade de motivos para tê-la feito. Outra possível exceção é a desnecessidade de motivação dos atos de mero impulso ao processo administrativo e de comunicação aos interessados, conforme o procedimento previsto em lei, por força do direito à razoável duração do processo administrativo e à celeridade de sua tramitação<sup>16</sup>. Assim, tem-se por certo que a motivação é uma regra jurídica constitucional conformadora do regime jurídico publicístico, derivada da adoção do Estado Democrático no art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988).

Disciplinando o processo administrativo, no art. 2º da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), o legislador brasileiro densificou a norma constitucional, apontando-a como um dos princípios<sup>17</sup> que vinculam o agir da Administração Pública, o qual deve ser feito de forma processual. Este fenômeno, a seu turno, é desencadeado pela sucessão de atos dos administrados interessados e da própria administração pública, visando a solução da situação fática. Não se pode olvidar que, no processo administrativo, a administração acumula os papéis de parte e de órgão decisor.

Tradicionalmente, porém, a maioria dos doutrinadores brasileiros, como Meirelles (2004), Carvalho Filho (2009), Bandeira de Mello (2004) e Medauar (2014), ao tratarem do ato administrativo, referem-se ao motivo como um requisito discricionário ou um pressuposto objetivo desse ato. Esta diferença de nomenclatura causa confusão aos aplicadores do direito, por ensejar se tratem de institutos diferentes.

Entretanto, esta divergência é apenas na nomenclatura, pois, caso contrário, a motivação seria uma regra jurídica sem aplicabilidade. Ademais, o ato administrativo, respeitado o devido processo administrativo, é a forma de agir da administração pública e este agir está condicionado ao regime jurídico publicístico, do qual a regra da motivação, por força do art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988), densificado pelo art. 2º da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), é conformadora. Impende determinar que a nomenclatura correta deste elemento do ato administrativo é o termo motivação, afinal estes dispositivos foram positivados com este

---

<sup>15</sup> Inciso II do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988): “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

<sup>16</sup> Art. 5º, LXXVIII, da Constituição (BRASIL, 1988).

<sup>17</sup> Princípio, neste contexto, não se refere à classificação alexiana das normas (ALEXY, 1993), mas sim como o conjunto de normas basilares de um determinado ramo do Direito.

substantivo em seus textos, sendo esta a legislação vigente mais atual tratando do tema e aquele o diploma que está no cume da hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro.

Prosseguindo-se à verificação de seu conteúdo jurídico, é fundamental se estabelecer o momento de sua aplicação. Afinal, a não intempestividade na aplicação de uma norma jurídica implica em sua não efetividade.

Conforme visto, objetiva-se com a motivação dos atos administrativos permitir a verificação da consonância entre o agir público e a vontade do povo. Tendo em vista gozarem estes atos de presunção de legitimidade e auto-executoriedade, motivá-los posteriormente à sua realização não se mostra suficiente e razoável para o controle, uma vez que, verificada a não correspondência com o interesse público ou o descumprimento da regra da juridicidade (MELQUIADES DUARTE, 2012), seria necessário o desfazimento do ato e retorno ao *status quo ante*. Tal medida geraria insegurança jurídica aos administrados, desprotegendo a confiança do povo na legalidade e legitimidade dos atos administrativos, além de expor o erário público a gastos desnecessários com o desfazimento do ato e possíveis modulações de seus efeitos.

Já a motivação anterior ao ato administrativo é, primeiramente, bastante difícil pensando-se no cotidiano da administração pública, cujas decisões ocorrem seguidamente ao aparecimento da demanda. Em situações mais raras, que permitem maior preparação e tempo para agir, a pré-motivação revela-se como uma prática de má-fé do gestor público, pois, inexistindo o ato, motivar sua futura realização é, na verdade, uma forma de manipulação da opinião pública, inculcando-lhes fundamentos, *a priori*, de forma despreziosa, para somente depois se exibir a decisão administrativa, a qual já terá uma aparência legítima perante os cidadãos. A motivação não serve para o agente público convencer que determinada decisão está correta, mas sim para justificá-la e permitir o seu controle. Assim, não é este, também, o momento correto para sua aplicação, pois a prática da pré-motivação seria de difícil aplicação no cotidiano da administração pública e feriria o objetivo central da norma constitucional.

Dessa forma, o momento cabível para a motivação do ato administrativo é aquele concomitante ao próprio ato, revelando-se suficiente para o cumprimento do objetivo da norma constitucional e adequado às demais normas conformadoras do regime jurídico publicístico.

É importante destacar que a motivação prévia não se confunde com o peso dado pela comunidade política aos direitos e as respostas encontradas pelos juristas para os conflitos e colisões de normas no ordenamento jurídico. Estes existem previamente ao ato administrativo e é obrigação do jurista apenas revelar e expô-los (DWORKIN, 2002) no

momento da motivação da decisão. A motivação, em si, relaciona-se com as percepções pessoais do aplicador do direito e é integrada por outras variantes, inferências e conclusões.

Sendo, pois, a regra da motivação um dever da administração pública em decorrência da aplicação das disposições do Estado Democrático, corresponde a este dever do Estado um direito dos cidadãos saberem a motivação dos administradores públicos para seus atos. Galvão (2013) defende que esse direito à motivação dos atos administrativos, quando estes se tratarem de atos cerceadores de direitos, trata-se de um direito fundamental dos cidadãos, pois protege o administrado do arbítrio estatal.

Dissertando acerca da fundamentabilidade de um direito, define Branco (2009):

Não obstante a inevitável subjetividade envolvida nas tentativas de discernir a nota de fundamentalidade em um direito, e embora haja direitos formalmente incluídos na classe dos direitos fundamentais que não apresentam ligação direta e imediata com o princípio da dignidade humana, é esse princípio que inspira os típicos direitos fundamentais, atendendo à exigência do respeito à vida, à liberdade, à integridade física e íntima de cada ser humano, ao postulado da igualdade em dignidade de todos os homens e à segurança. E o princípio da dignidade humana que demanda fórmulas de limitação do poder, prevenindo o arbítrio e a injustiça. Nessa medida, há de se convir em que “os direitos fundamentais, ao menos de forma geral, podem ser considerados concretizações das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana.”<sup>1819</sup>.

Diante desse conceito, é possível expandir a conclusão de Galvão (2013) acerca da fundamentabilidade do direito à motivação. Afinal, na verdade, a motivação de qualquer ato administrativo tem como função primordial proteger os cidadãos de possíveis arbítrios e injustiças do Estado que firam a dignidade humana, uma vez que se liga, em especial, com a proteção aos direitos fundamentais típicos à liberdade e ao postulado da liberdade. Em ambos os casos, a motivação dos atos administrativos é uma importante ferramenta para se verificar a sua aplicabilidade, pois determina que o administrador público exponha o trabalho intelectual depreendido para aquele ato.

Assim, a regra da motivação dos atos administrativos é um direito fundamental<sup>20</sup> dos cidadãos em face do Estado, podendo ser qualificado como direito à democracia ou de quarta geração, de acordo com a classificação de Bonavides (2003):

---

<sup>18</sup> SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais, Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 1998, p. 109.

<sup>19</sup> MENDES; BRANCO; COELHO, 2009, p. 271.

<sup>20</sup> Reunião de orientação, 19 nov. 2015. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 20h e 30 min.

São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Enquanto direito fundamental, a cláusula da motivação dos atos administrativos possui proteção super rígida, o que impede sua supressão da Constituição (BRASIL, 1988), mesmo pela via da emenda constitucional <sup>21</sup> . Outra característica é a sua inalienabilidade/indisponibilidade, ou seja, mesmo que o particular dispense a motivação do agente do Estado, este não poderá deixar de fazê-la, já que o particular não tem essa faculdade.

Segundo o art. 1º da Lei nº 12.016 (BRASIL, 2009), é cabível mandado de segurança para qualquer pessoa física ou jurídica proteger direito líquido e certo que, ilegalmente, for violado ou estiver na iminência de o ser, desde que não seja caso para impetração de habeas corpus ou habeas data. A motivação dos atos administrativos é um direito líquido e certo, já que não carece de procedimento prévio para sua identificação; porém, o seu ilegal descumprimento não afronta o direito de liberdade (*habeas corpus*), nem se relaciona à obtenção ou retificação de informação sobre si que entidade de caráter público possua (*habeas data*). Assim, o descumprimento da regra da motivação enseja mandado de segurança, cujo trâmite agilizado confere maior eficácia à norma.

---

<sup>21</sup> “Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais”.

## 5 O CONTEÚDO DA MOTIVAÇÃO

Inicialmente, é válido ressaltar que a constituição tem força normativa (HESSE, 1991) e, por essa razão, seu conteúdo não é meramente declaratório; possui força cogente. Algumas dessas normas, para terem seu cumprimento garantido, deflagram novas normas jurídicas, as quais nem sempre estão literalmente escritas. Como já explicado, é o caso do princípio democrático e da motivação dos atos administrativos. Esta é, repete-se, um mecanismo para se garantir um Estado Democrático, pois incumbirá ao agente público comprovar a conformidade de seu ato com os regime e interesse públicos.

É de suma importância, pois, delimitar o que deve o agente abordar para garantir o atendimento deste direito fundamental.

Pode-se estabelecer como o primeiro elemento a ser abordado para se motivar um ato administrativo a exibição da situação de fato que está exigindo a ação ou implicando em uma inação estatal. Além de apontar e descrever, deve o agente público comprovar no procedimento administrativo, que culminará em um determinado ato administrativo, a existência daquela determinada conjuntura. Esta prova pode ser realizada pelos mais diversos meios, desde que lícitos, como a colação de pesquisas técnicas, fotografias, depoimentos. Além de provada, como dito, a situação deve ser determinada. Essa definição há de ser clara e objetivamente delineada, devendo o discurso estar nos termos preconizados pela teoria da argumentação jurídica (ALEXY, 1989). Esta clareza objetiva da situação de fato é essencial para oportunizar aos cidadãos e aos órgãos de controle aferir se aquele agir, para aquela situação, foi condizente com o interesse público.

Após, estando o agir público condicionado àquilo que o ordenamento jurídico permite – regra da juridicidade (MELQUIADES DUARTE, 2012) -, é necessário que o administrador público aponte as normas jurídicas incidentes naquela situação selecionada. Nesta ocasião, é importante que se destaque a hierarquia da norma, bem como sua natureza jurídica, argumento o agente público de qual maneira ela se relaciona com o fato a receber tratamento jurídico-administrativo. Mais uma vez, a lógica do discurso faz-se fundamental para garantir a sua racionalidade, permitindo aos demais intérpretes acompanhar e analisar as teses selecionadas para se contraporem dialeticamente (ALEXY, 1989) no momento da ponderação.

Antes de realizar a ponderação das normas jurídicas incidentes, porém, deve ser apontada a finalidade perquirida com o agir público (ação positiva ou negativa). Esta

finalidade também deve estar em acordo com o interesse público, garantindo-se nas maiores quantidade e medida possíveis os direitos fundamentais. Para tanto, alguns postulados devem ser observados, inclusive para se garantir a supremacia da Constituição. Hesse (1991) aponta sete. A unidade da constituição é um deles, enunciando que a Constituição deve ser interpretada como um todo, não havendo, pois, em seu texto normas inconstitucionais<sup>22</sup> ou antinomias sistêmicas, já que estas serão apenas aparentes. A concordância prática ou harmonização é outro. Segundo esta norma, os princípios constitucionais gozam de mesma hierarquia, assim, em caso de conflito entre eles deve o intérprete constitucional buscar a redução proporcional dos bens, de forma a evitar o sacrifício total de um deles, ao ter seu núcleo atingido. Aliada a ela está a relatividade das liberdades públicas, pela qual se têm que os direitos e garantias não são absolutos e ilimitados, encontrando seus limites na própria Constituição quando esta enuncia outros direitos e garantias com os primeiros colidentes. Um quarto postulado é o que garante a máxima efetividade social dos direitos e garantias constitucionais, ou seja, deve-se interpretar o texto constitucional de modo a garantir a maior função social possível das normas positivadas e implícitas. A seu turno, conforme preceitua o efeito integrador, a interpretação constitucional deve priorizar a integração e a unidade político-social, bem como pautar-se na sociedade de atualidade, de modo que a Constituição goze de eficácia e permanência. Por fim, deve o intérprete guardar conformidade com a função desempenhada, objetivando resguardar a separação de poderes. Dessa forma, não lhe é permitido criar norma jurídica, pois esta inovação conduziria à invasão da competência legislativa.

Valendo-se destes mecanismos de interpretação constitucional, deve o agente apontar quais mudanças na situação de fato determinada pretende que se operem com o ato administrativo que motiva, para que assim seja possível identificar se estas finalidades, determinadas conformes o interesse público, são passíveis de serem atingidas com aquele ato. A falta de liame entre o ato e sua finalidade conduz à nulidade do ato.

Assim, estando claramente determinadas a situação de fato, as normas jurídicas incidentes e a finalidade pretendida, deve o agente realizar o trabalho hercúleo de revelar qual o peso das normas jurídicas naquela situação (DWORKIN, 2002). A “resposta” aos sopesamentos realizados é dada pelo próprio ordenamento jurídico, cabendo ao agente público apenas interpretá-lo (DWORKIN, 2002). Neste momento, a teoria da argumentação jurídica (ALEXY, 1989) destaca-se, pois estabelece regras de argumentação formais e

---

<sup>22</sup>As normas constitucionais originárias não são passíveis de controle de constitucionalidade. Todavia, as normas constitucionais inseridas via emenda constitucional estão sujeitas ao controle de constitucionalidade.

materiais, tais como o dever de fundamentar com, ao menos, um argumento prático do tipo geral enunciado dogmático posto em dúvida e o emprego de silogismos lógicos para sopesar normas e interesses contrapostos, com vistas a garantir a lógica e a racionalidade do discurso.

Revelar-se-á uma determinada solução jurídica para aquela certa situação fática. Porém, a exibição desses elementos, sob a égide de um discurso lógico e racional (ALEXY, 1989), com o emprego do vernáculo de forma clara, permite aos demais interpretes conhecer todas as variantes computadas para determinar aquele ato administrativo específico, possibilitando, por sua vez, aos cidadãos e aos órgãos de controle verificar a coincidência com a vontade popular e, por conseguinte, o cumprimento do disposto no art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988) – princípio democrático.

## 6 A APLICAÇÃO DA MOTIVAÇÃO

Ainda delineando o conteúdo jurídico da regra da motivação dos atos administrativos, deve-se delimitar em quais situações é aplicável tal norma jurídica. Salienta-se que, conforme já exposto, possuindo natureza jurídica de regra (MELQUÍADES DUARTE, 2012), não é possível a gradação na aplicação desta norma – não se motiva mais ou menos; apenas motiva-se ou não.

Nos incisos do art. 50 da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1988) elenca o legislador brasileiro algumas situações nas quais a motivação é exigida. Transcreve-se o dispositivo:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Nestas situações descritas nos incisos do art. 50 da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999) não há dúvidas quanto à exigência da motivação do ato administrativo. Porém, abre margem a um segundo questionamento: estas situações descritas são todas aquelas cujos atos administrativos devem ser motivados, ou esta lista é apenas exemplificativa?

Para tanto, novamente, é imprescindível mirar a adoção do Estado Democrático pela República Federativa do Brasil<sup>23</sup>. Possuindo a motivação dos atos administrativos o objetivo de permitir o controle do atendimento ao interesse público, deverá ser aplicada em todos os casos nos quais seja imaginável ao administrador público agir à revelia da vontade do povo, ou seja, lhe seja possível o não atendimento ao regime jurídico publicístico e garantia dos direitos fundamentais. Seguindo-se este raciocínio, como regra geral, em todas as situações nas quais existir mais de um caminho disponível ao agente público será necessário

---

<sup>23</sup> Art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988): “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”.

que este motive a escolha tomada, de forma a permitir que outro interprete compreenda a ponderação por ele realizada (ALEXY, 1989), nos moldes delineados no capítulo anterior.

Neste sentido, as situações descritas no dispositivo transcrito são apenas exemplos de atos administrativos que urgem de motivação. Servem, também, como orientação ao intérprete sobre quais atos deverá aplicar a regra em discussão com especial relevância. Não se pode esquecer, porém, a possibilidade de outra norma excepcionar esta regra. Tratando-se de norma constitucional, apenas outra de mesma hierarquia poderia fazê-lo. Assim, ainda que na situação fática houvesse efetiva decisão do administrador não se exigiria a motivação do ato administrativo, visto que, neste caso, o conflito de regras resolver-se-ia pelo critério da especialidade.

Claras exceções são os atos administrativos de mero impulso. Nesta categoria de atos, ponderando-se o disposto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988)<sup>24</sup>, a motivação significaria grave ofensa à celeridade e tempestividade do processo administrativo. Isto não é possível, considerando-se a força normativa de toda a Constituição (HESSE, 1991) e o compromisso do intérprete com a garantia de todos os direitos fundamentais. Ademais, nos atos de mero impulso não existe outro caminho possível, já que o processo é uma marcha para a frente e a sua estagnação não é uma opção, apenas uma deturpação do ideário processualístico. A nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, é outra exceção constitucional, tendo em vista a liberdade de ação conferida ao administrador público.

Entretanto, quando se fala em agir público é importante se observar que este pode se dar de maneira positiva ou negativa. Será positivo o agir quando se traduzir em um ato comissivo, ou seja, uma prestação do Estado, uma ação. Por sua vez, o agir público será negativo quando se tratar de um ato estatal omissivo, uma inação, uma inércia do Estado. É possível e não incomum que o ato positivo fira o interesse público e que o ato negativo seja condizente com a vontade do povo, não sendo possível se relacionar a positividade ou negatividade do agir público no sentido ora apontado com um seu juízo de valor. Exemplos marcantes de atos negativos condizentes com o interesse público são os direitos de liberdade; ao deixar de interferir na esfera pessoal do cidadão quedar-se-á inerte o Estado e isto é a

---

<sup>24</sup>Inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988): “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

garantia do direito fundamental em cotejo, o qual estaria atingido se houvesse ação do ente público.

Tanto os atos positivos quanto os negativos devem ser motivados quando traduzirem uma decisão do administrador público. Nos atos administrativos positivos, a motivação será exigida quando for possível mais de uma ação do estado. A seu turno, em se tratando de atos administrativos negativos, em respeito à proteção à confiança dos administrados, a motivação será cogente quando a lei ou outra fonte (v.g. costumes) gerar nos cidadãos uma expectativa legítima de uma ação estatal, mas o administrador público decidir pela inércia, como, por exemplo, a não implementação de um investimento previsto na lei orçamentária.

Os atos administrativos podem ser classificados, também, quanto à existência ou não de provocação. Quando há requerimento do administrado sempre estará o agente público diante de uma situação decisional e, portanto, terá de motivar seu agir, seja ele positivo ou negativo. Vislumbra-se, nestas situações, a possibilidade de dispensa da exibição e comprovação da situação de fato, a qual provavelmente já estará determinada pelo cidadão requerente fundamentando seu pedido. Caso não esteja, o dever não é do administrado, mas sim do agente público. No momento da ponderação realizada pelo administrador público faz-se necessário o cotejo dos argumentos, das teses e das normas apostos pelo cidadão em seu requerimento, com vistas à decisão administrativa responder efetivamente o requerido. Quando se tratarem de atos administrativos praticados *ex officio*, ainda que rotineiras da administração pública, se for imaginável que se aja de forma diferente, a motivação deve existir e há de ser completa: delimitação e comprovação da situação de fato; exposição das normas jurídicas incidentes; finalidade do ato e ponderação realizada para aquela conclusão.

Não se diferenciam, para fins de motivação, os atos administrativos referentes à sociedade em geral, a um grupamento ou a um cidadão especificamente. Nesse caso, segue-se a diferenciação genérica entre atos decisórios ou não-decisórios.

Em razão da necessidade de motivação, não se diferenciam, ainda, os atos discricionários dos atos vinculados. Mais uma vez, deve o administrador público motivá-los ou não em razão de seu conteúdo decisório ou não-decisório, respectivamente. Há algum tempo, já se discutiu na doutrina administrativista pátria acerca da motivação desses tipos de atos (CRETELLA JÚNIOR, 2001), chegando-se à conclusão de que ambos os atos administrativos devem ser motivados (MELLO, 2004). Porém, não basta para motivar os atos vinculados a mera exposição da norma jurídica que o determina. A norma jurídica é apenas um dos componentes da motivação do ato. É preciso, também, a exposição e comprovação de

que aquela situação de fato é regrada por aquela norma jurídica e, ainda, se se alcançará os objetivos necessários com aquele ato e se ponderar se não há nenhuma outra norma incidente e em qual medida. Não é suficiente, também, motivar o ato discricionário na mera “conveniência e oportunidade” daquele agir. Tais conceitos servem apenas para orientar a ponderação realizada pelo administrador público, mas não preenchem os demais requisitos necessários para uma efetiva motivação dos atos administrativos.

Destaca-se, ainda, que embora ambas permitam o controle popular dos atos públicos, principalmente por igualmente decorrerem da adoção do Estado Democrático, a motivação e a publicidade dos atos públicos não se confunde em nenhum sentido. Enquanto a publicidade é um princípio que prevê a mostra ao povo dos atos públicos, a motivação é uma regra que determina a justificativa daquele determinado ato. A relação entre estas normas não é de equivalência, mas sim de coordenação, visto que a publicização da motivação do ato administrativo contribui para que atinja a sua finalidade, pois permite o verdadeiro conhecimento pelo povo de seu conteúdo. Assim, ainda que determinado ato não seja publicizado, como garantia da segurança nacional, por exemplo, não estará automaticamente dispensado o gestor público de fazê-lo. Ao contrário, deverá motivá-lo de forma ainda mais detalhada para auxiliar a análise dos órgãos de controle competentes, salvo se outra norma expressamente assim definir. Desta forma, vale destacar, é possível um ato motivado mais ou menos publicizado; porém, apenas existirá atos publicizados motivados ou não.

Em resumo, a motivação, que deve ser sempre realizada consoante o valor dado pela comunidade jurídica aos interesses contrapostos (DWORKIN, 2002) é exigida para todos os atos administrativos com conteúdo decisório, independentemente se forem destinados a um único administrado, a um grupamento deles ou a todos os cidadãos indistintamente. Impõe-se, ainda, sobre atos vinculados ou atos discricionários do poder público; sobre atos praticados *ex officio* ou mediante requerimento; ou, ainda, sobre atos concretizados por uma ação estatal – atos positivos – ou uma inação, quando se tinha o dever de fazê-lo ou assim era legitimamente esperado – atos negativos. Porém, pode ser excepcionada sua exigência caso a Constituição (BRASIL, 1988) determine, como é o caso das nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Inciso II do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988).

## 7 A EFETIVIDADE DA MOTIVAÇÃO

A implementação da regra da motivação na rotina da administração pública brasileira enfrenta alguns desafios. A cultura personalista da máquina pública ainda possui bastante ênfase no cenário político do Brasil e é um exemplo desses percalços. Ainda é comum que o agente público se valha do Estado para perseguir interesses e vantagens pessoais, desviando o agir público do interesse público. A aplicação da regra da motivação, sob a égide pós-positivista, amplia a vinculação do ato do administrador público com a garantia dos direitos fundamentais, afinal não apenas o ato, em si, deve estar em consonância com a vontade do povo, mas também a sua motivação. Conforme estabelece a teoria dos motivos determinantes, defendida por Medauar (2014), a motivação do ato administrativo integra o próprio ato. Assim, a antijuridicidade da motivação induz a antijuridicidade do próprio ato.

Sob outro foco, a exigência de motivação justa enfrenta este uso tirânico do Estado. Tendo em vista que a justificação através de um discurso lógico e racional, pautado na teoria do discurso (ALEXY, 1989), permite a avaliação da conformidade entre o agir público e o regime jurídico publicístico.

Outro desafio a ser enfrentado é a burocratização da administração pública causada pela necessidade de se motivar o ato administrativo. Esta exigência é complexa e demanda tempo da administração pública, o que pode ser visto como um descumprimento ao disposto no inciso LXXVIII, do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988). Entretanto, tal dispositivo assegura que os processos administrativos durem tempo razoável e que a celeridade seja na tramitação. Assim, ainda que haja uma demora maior para que seja emanada a decisão, o aumento na qualidade e na transparência desta decisão compensará o tempo mais elevado. O que não é permitido é a demora injustificada na prestação ou se esta decorrer de ineficiência dos agentes e/ ou procedimentos envolvidos. No caso da motivação, a exigência é necessária porque promove o interesse público e o devido processo legal<sup>26</sup>.

Ademais, o art. 50 da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999) traz importantes técnicas que conferem economia processual e celeridade sem olvidar a necessidade da motivação dos atos

---

<sup>26</sup> Inciso LIV do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988): “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

administrativos. No parágrafo primeiro deste artigo, considerando à finalidade da norma, está consagrada a chamada *motivação aliunde*, segundo a qual a motivação pode consistir em declaração de concordância com fundamentos de atos anteriores. Tendo em vista que as respostas aos conflitos de normas estão no próprio ordenamento jurídico, aos fatos semelhantes deve ser dado tratamento jurídico semelhante (DWORKIN, 2002), o que corrobora à impessoalidade do ato e à coerência sistêmica da administração pública. Se o ato deve ser semelhante por ser o fato normatizado semelhante, também a motivação deve sê-lo. Assim, a simples referência à motivação de outro ato administrativo já cumprirá a função fiscalizatória, sendo, pois, medida de racionalidade, agilidade e economia. O Supremo Tribunal Federal do Brasil já decidiu sobre a possibilidade desta forma de motivação, nos termos do voto do Ministro Relator do Mandado de Segurança 25.518 (BRASIL, 2006) Sepúlveda Pertence, que assevera:

Ora, é pacífico que o ato administrativo – mormente o de demissão – deve ser motivado, a fim de possibilitar o contraditório e a ampla defesa do servidor demitido pelos meios processuais cabíveis.

Contudo, ‘nada impede a autoridade competente para a prática do ato de motivá-lo mediante remissão aos fundamentos do parecer ou relatório conclusivo elaborado, (...), por autoridade de menor hierarquia’ (AI 237639-AgR, 1ª T, Sepúlveda Pertence, DJ 19.11.99).

Essa remissão, conhecida na doutrina como motivação não contextual<sup>27</sup> não resulta em falta de motivação do ato administrativo.

No parágrafo segundo do mesmo art. 50 da Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999) está referida outra prática de mesmo valor: utilização de meio mecânico para reproduzir os fundamentos das decisões, na solução de vários assuntos da mesma natureza. A globalização afetou também o comportamento social, sendo comum, na atualidade, a pluralidade de cidadãos enfrentando celeumas jurídicas de mesma natureza. Alguns mecanismos para melhorar e agilizar a prestação estatal vêm sendo criados, como as ações coletivas e, também, o dispositivo legal em análise. Nestes casos, não se está mecanizando o trabalho interpretativo necessário à prestação estatal, mas sim racionalizando o uso de recurso humano para produzir um ato, com uma única motivação, e espelhá-los nas situações congêneres.

Entretanto, mesmo sendo um direito fundamental e estando positivada na lei que regulamenta o processo administrativo brasileiro<sup>28</sup>, é possível que o agente público não

---

<sup>27</sup> FRAGOLA, Umberto; *Gliattiamministrativi*, 2ª Ed., Napoli, 1964: “La motivazione puo essere contestuale o non costestuale, se contenuta in um altroatto a cui si fariferimento”, p. 33/34.

<sup>28</sup> Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999).

cumpra esta norma. Tratando-se, pois, de uma regra constitucional garantidora de uma opção do Estado brasileiro - Estado Democrático -, que é um direito fundamental, o seu não cumprimento acarreta na nulidade do ato administrativo. Importante destacar que, por ser uma regra (ALEXY, 1989), não é possível o seu cumprimento parcial. Assim, se algum dos elementos da motivação não for exibido ou se a motivação do ato for apresentada após a sua publicação, este será nulo.

Esta sanção pode ser declarada pela própria administração pública, no exercício de seu poder de auto-revisão, ou pela via judicial mediante provocação de qualquer cidadão, o qual estará buscando o atendimento de seu direito fundamental. A ação cabível, por certo, é o mandado de segurança.

A nulidade do ato, porém, não define completamente seus efeitos, que devem ser *ex tunc*, porém, modulados na medida em que permita a proteção à confiança dos cidadãos, a sua segurança jurídica e boa-fé.

Superando-se este e demais desafios, com a verdadeira eficácia da norma, têm-se promovido o agir do Estado em consonância com o interesse público. Através da motivação promove-se, também, a cidadania, uma vez que aos administrados será possibilitado entender ou questionar o agir público. Ganhando, assim, maior efetividade os direitos à ampla defesa e de exercício do contraditório, tendo em vista oportunizar ao cidadão conhecer a decisão que está embatendo. Promove-se, ainda, a probidade, a moralidade e o atendimento à juridicidade do ato administrativo, bem como permite o combate aos atos e gestores que desviam do regime jurídico publicístico.

Por fim, é importante destacar que a garantia dessa regra impacta profundamente no ramo do Direito Financeiro, tendo em vista conferir maior eficácia às leis orçamentárias, de diretrizes básicas e que estabelecem os planos plurianuais. Conforme exposto linhas acima, o administrador público deve motivar as inações públicas quando os administrados tinham legítima expectativa acerca de determinado agir, como forma de proteger a confiança dos cidadãos, bem como quando contrariarem expressa determinação legal. Ora, as referidas leis de direito financeiro preceituam um agir para a administração pública específico, assim como induzem a população a esperar as prestações nelas descritas. Assim, caso não seja possível ou viável deverá o agente público motivar cada um desses atos negativos. Com isto, combate-se a celeuma enfrentada por este ramo publicístico quanto à efetividade de suas leis, sem implicar o engessamento da máquina pública, promovendo o agir administrativista conforme o interesse público.

## 8 CONCLUSÃO

O presente estudo cumpriu seu objetivo de delinear o regime jurídico da motivação dos atos administrativos. Para tanto, partiu-se da premissa que as constituições possuem força normativa (Hesse, 1991) e, portanto, vinculam os agentes públicos. Comprovou-se, então, tratar-se a motivação de uma norma constitucional implícita, decorrente da adoção do Estado Democrático no art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988), estando positivada no art. 2º da Lei nº 9.874 (BRASIL, 1999). Sua natureza jurídica, segundo a tipificação alexiana das normas (ALEXY, 1993), é de regra, devendo ser aplicada se válida ou não, caso invalida. Tal conhecimento é de muita valia para que a sociedade e os órgãos de controle possam avaliar o cumprimento por parte dos agentes públicos de seu conteúdo. Afinal, não é possível aos agentes públicos motivar parcialmente seus atos e, concomitantemente, cumprir esta norma jurídica, cabendo combate aos atos administrativos nos quais isto ocorra.

Por se tratar de um dever da administração pública umbilicalmente ligado à proteção da dignidade da pessoa humana e proteção dos cidadãos contra os arbítrios estatais, bem como em decorrência de seu *status* de norma constitucional, foi possível concluir que se trata a motivação de um direito fundamental dos administrados em relação aos gestores públicos e ao próprio Estado, ampliando-se o entendimento dado por Galvão (2013), para o qual, apenas a motivação de atos administrativos cerceadores de direitos deveria ser tida como direito fundamental. A *jusfundamentabilidade* lhe confere maior proteção, tanto quanto à sua permanência no ordenamento jurídico – cláusula pétreia da Constituição (BRASIL, 1988), quanto pela garantia de sua aplicabilidade imediata.

Todavia, ser um direito fundamental e uma norma conformadora do regime jurídico publicístico, por si, não permite conclusão definitiva quanto à sua aplicabilidade. Assim, foi essencial esclarecer que sua observância está relacionada com o agir público, sendo comumente chamada pelos doutrinadores administrativistas brasileiros de motivo do ato administrativo. Embora objetivem o mesmo – conhecer o que fundamenta e implica aquele determinado agir público – a nomenclatura motivação é mais correta. Primeiramente, por ser o termo mais abrangente e, em segundo, por ser a terminologia empregada pela Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999).

Outro ponto fulcral estabelecido neste estudo para que haja garantia desta regra é conhecer o momento de sua aplicação. Defendeu-se que a pré-motivação é um ato de má-fé

da administração pública, na medida em que incute fundamentos aos administrados anteriormente ao agir público, revelando-se como prática alienadora da criticidade dos cidadãos e mecanismo de convencimento do gestor público. Já a motivação posterior à edição do ato não permite seu imediato controle, podendo representar gastos desnecessários para a administração pública com o retorno ao *status quo ante*. Assim, concluiu-se que o momento para o cumprimento da regra da motivação é aquele concomitante a edição do ato administrativo.

Quanto aos atos que devem ser motivados, verificou-se que, como regra, todos aqueles atos que impliquem em decisão do gestor público carecem de motivação, salvo expressa determinação da Constituição (BRASIL, 1988) em contrário. Por certo, os atos de mero expediente e de impulso ao processo administrativo não devem ser motivados, privilegiando-se a razoável duração do processo e a economia processual, evitando-se uma burocratização desnecessária. Desta forma, independe a quem é dirigido o ato; se é vinculado ou discricionário; se determina uma ação ou inação estatal ou se foi requerido ou praticado *ex officio*. Assim como, devem ser motivados tanto os atos administrativos positivos quanto os negativos, quando há expressa previsão legal ou expectativa legítima dos administrados determinada por outra razão.

Caso fosse devida a motivação do ato administrativo e o agente público não cumpriu (completa ou parcialmente), deverá o ato ser declarado nulo. Esta nulidade deve possuir efeitos *ex tunc* moderados, em face da proteção à confiança e segurança jurídica dos administrados.

Definiu-se, ainda, neste estudo, como aplicar a motivação de forma procedimental. Destarte, para cumprir a exigência, deve o agente público pautar sua argumentação em um discurso lógico e racional, seguindo-se as determinações da teoria da argumentação jurídica (ALEXY, 1989). Com isso, ganha-se na clareza do discurso e na transparência do ato administrativo. O primeiro passo para uma motivação condizente com a regra constitucional é o administrador público determinar e comprovar a situação de fato que exige a ação ou determina a inação do Estado. Na sequência, deve apontar as normas jurídicas incidentes naquela situação, determinando sua posição no ordenamento e sua natureza jurídica. Posteriormente, deve destacar as finalidades pretendidas com aquele ato, as quais devem ser condizentes com o interesse público. Por fim, deve expor a ponderação realizada entre as normas jurídicas e os diversos interesses incidentes, considerando-se o peso dado pela comunidade política a eles (DWORKIN, 2002). Permite-se, assim, que os demais intérpretes

compreendam verdadeiramente a motivação daquela determinada decisão (ALEXY, 1989) e possam com ela concordar e acatá-la ou discordar e combatê-la.

A efetividade desta regra enfrenta alguns desafios, como a cultura do agir personalista, ainda vigente entre os administradores públicos e a complexização da prestação que implicar em demora na prestação. Entretanto, não se pode olvidar de sua força normativa em face desses percalços. Inclusive em razão dos benefícios logrados com a aplicação desta regra.

Destaca-se como consequência positiva da efetividade da motivação o aumento na possibilidade e qualidade do controle popular e dos órgãos criados para esta finalidade, pois possuirão melhores ferramentas para entender e questionar o agir público. Isto fomenta a moralidade desse agir, bem como sua consonância com o interesse público, possibilitando o combate dos atos administrativos alienados do regime jurídico de direito público.

## 9 BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. *Teoría de La argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

———. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25 518/ DF. 2006a Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365432>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Constituição da República de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acessado em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acessado em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acessado em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.016 de 07 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm)>. Acessado em: 28 fev. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GALVÃO, Ciro di Benatti. *O dever jurídico de motivação administrativa: parâmetro objetivo para a racionalidade decisória dos atos administrativos restritivos de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Traduzido por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Traduzido por João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 18ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. *Curso de direito constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

MELQUÍADES DUARTE, Luciana Gaspar. *Revisitando o regime jurídico de Direito Público*. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora - RPGMJF, v. 1, p. 231-255, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29ª. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 1998.