UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO "PROF. JACY DE ASSIS"

JOSÉ RICARDO CÔRTES MENDONÇA

A MOTIVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DO ATO ADMINISTRATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A NORMA DO ARTIGO 50 DA LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL BRASILEIRO

UBERLÂNDIA
2017

JOSÉ RICARDO CÔRTES MENDONÇA

A MOTIVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DO ATO ADMINISTRATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A NORMA DO ARTIGO 50 DA LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL BRASILEIRO

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Faculdade de Direito "Prof. Jacy de Assis" da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profª. Drª. Shirlei Silmara de Freitas Mello

UBERLÂNDIA
2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

A presente monografia de conclusão de curso da Faculdade de Direito "Prof. Jacy de Assis" da Universidade Federal de Uberlândia, elaborado pelo estudante **José Ricardo Côrtes Mendonça**, sob o título "**A motivação como instrumento de controle do ato administrativo: breves considerações sobre a norma do artigo 50 da lei de processo administrativo federal brasileiro**", submetida em 17/10/2017 à banca examinadora composta pelas professoras, Profª. Drª. Shirlei Silmara de Freitas Mello (orientadora e presidente da banca), Profª. Drª. Cândice Lisboa Alves (examinadora) e pelo Mestrando Gustavo Nascimento Tavares (examinador), obteve a nota _____(_____).

Uberlândia, 17 de outubro de 2017.

_____

Profª. Drª. Shirlei Silmara de Freitas Mello

_____

Profª. Drª. Cândice Lisboa Alves

_____

Gustavo Nascimento Tavares (Mestrando)

AGRADECIMENTOS

A todos os Professores e Funcionários da Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis”...

A Professora Shirlei Mello, gratidão...

Aos amigos e colegas, pelas alegrias e tristezas compartilhadas...

A meus pais, lágrimas no céu...

A minha Família, pelo apoio...

A minha esposa Alciane, todo meu amor...

“Brasil!
Mostra a tua cara
Quero ver quem paga
Pra gente ficar assim
Brasil!
Qual é o teu negócio?
O nome do teu sócio?
Confia em mim”

Cazuza

RESUMO

O presente trabalho apresenta a motivação como instrumento de controle do ato administrativo, sustentado pelos pilares do Estado Democrático de Direito e pelos princípios constitucionais da Administração Pública. Realiza-se uma análise crítica da relação existente entre motivação e controle do ato administrativo, a motivação mostra-se um elemento obrigatório dos atos praticados pela Administração Pública, o controle do ato administrativo apresenta-se como uma das principais finalidades da motivação. O trabalho inicia-se pela conceituação de ato administrativo, destacando seus elementos e pressupostos. Na sequência, a obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos, a motivação destaca as razões gerais que influenciaram na tomada de decisão, faz a justificação dos elementos e pressupostos responsáveis pela decisão proferida pela Administração Pública. Por fim, apresenta-se a motivação do ato administrativo no Direito Positivo e na jurisprudência.

Palavras-chave: motivação - ato administrativo - controle – instrumento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 8

CAPÍTULO I - ATO ADMINISTRATIVO
1.1 Considerações iniciais 11
1.2 Conceito de ato administrativo 18
1.3 Elementos e pressupostos do ato administrativo 21
1.3.1 Elementos do ato 22
1.3.2 Pressuposto de existência e pressuposto de validade 28
1.4 Vinculação e discricionariedade 37

CAPÍTULO II - MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO
2.1 Considerações iniciais 42
2.2 Conceito, natureza jurídica e requisitos 45
2.3 Obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos 55
2.4 Teoria dos motivos determinantes 61

CAPÍTULO III - A MOTIVAÇÃO NO DIREITO POSITIVO
E NA JURISPRUDÊNCIA
3.1 Considerações iniciais 64
3.2 A dever de motivar e a CRFB..... 65
3.3 Princípios Constitucionais da Administração Pública 68
3.3.1 Legalidade 70
3.3.2 Moralidade 71
3.3.3 Impessoalidade 72
3.3.4 Razoabilidade e proporcionalidade 73
3.3.5 Publicidade 74
3.3.6 Eficiência 76
3.4 O artigo 50 da Lei Federal 9.784/99 77
3.5 A motivação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 82

CONCLUSÃO 90

REFERÊNCIAS 94

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo, apresentar a motivação como instrumento de controle do ato administrativo.

A escolha do tema "Motivação do Ato Administrativo" justifica-se por sua importância, um instrumento da cidadania a serviço do Estado Democrático de Direito. Os poderes da Administração são considerados Poderes-deveres instrumentais, o instrumento pelo qual o Estado busca o interesse público. Prerrogativas *versus* restrições, o regime jurídico administrativo mostra-se um vetor de forças opostas existentes entre as prerrogativas e as restrições impostas à Administração Pública.

A Administração Pública representa os bens e interesses públicos, a motivação do ato realiza um importante instrumento de controle da atividade pública. O ato administrativo deve apresentar os elementos que formaram o convencimento da Administração, a motivação compreende a exposição de motivos, os aspectos de legalidade do ato e também os critérios de conveniência e oportunidade. Como instrumento de controle, a motivação constitui uma garantia dos administrados, apresentando os motivos que levaram o agente à elaboração do ato, a motivação do ato busca convencer a coletividade de que o ato praticado tem sua razão de ser.

O Estado Democrático de Direito, bem como os princípios que regem a administração pública, realizam-se através de instrumentos de controle. A motivação ganha maior importância a partir da CRFB e, principalmente, da edição da Lei 9.784/99 - Lei Federal de Processo Administrativo. A motivação destaca-se como elemento primordial no exercício da função administrativa, permite o conhecimento pleno das razões e o devido controle da legalidade dos atos da Administração Pública.

Como princípio constitucional, o princípio da legalidade representa uma das principais garantias dos direitos individuais. Obediente ao princípio da legalidade, a Administração Pública só pode atuar conforme a lei, todas as suas atividades estão subordinadas aos comandos legais, sem permissão da lei não pode atuar o administrador.

Princípios são proposições que estruturam uma ciência. O princípio da moralidade relaciona-se com as decisões legais tomadas pelo agente público, garantindo o exercício da "boa administração". Pelo princípio da impessoalidade, a Administração tem o dever de tratar a todos os administrados sem discriminações benéficas ou detrimentosas.

Buscando impor limites à Administração, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade consagram-se como instrumentos de frenagem dos poderes do Estado. Ocorre o abuso de poder, quando pratica-se o ato além dos limites do estritamente necessário à busca do interesse público. Em observância ao princípio da publicidade, todos os atos da Administração devem ser publicados e divulgados. Por último, o princípio da eficiência também tem por finalidade a "boa administração", a busca por resultados positivos e satisfatórios.

Como pilares do Direito Administrativo, destacam-se a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. A supremacia traz todas as garantias e prerrogativas da Administração e o princípio da indisponibilidade do interesse público, por se tratar de um interesse que pertence ao povo, o administrador não pode abrir mão do interesse público.

No artigo 37 da CRFB, que trata da Administração Pública, o princípio da motivação não foi expressamente incluído no texto constitucional. Somente com os artigos 2º e 50 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o princípio teve sua consagração infraconstitucional expressa.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir do tripé, doutrina, legislação e jurisprudência. A partir da técnica da pesquisa bibliográfica, atividade de pesquisa doutrinária no estudo de conceitos e categorias fundamentais do Direito Administrativo, o trabalho apresenta os principais aspectos da "Motivação do Ato Administrativo". Em sua estrutura, o trabalho foi dividido em três capítulos.

No Capítulo I, apresentamos o conceito de ato administrativo, seus elementos e pressupostos. Destacam-se os pressupostos de existência e de validade do ato administrativo, a classificação pelos critérios de vinculação e discricionariedade. O ato praticado no exercício da função administrativa é considerado um ato da administração. Em especial, o ato administrativo individualiza um tipo de ato estatal, trata o exercício de relação da administração quanto aos interesses da coletividade.

No Capítulo II, destaca-se a motivação do ato administrativo, sua natureza jurídica e seus requisitos. Em sentido amplo, a motivação inclui não somente os pressupostos de fato que autorizam a prática do ato, como também a finalidade, a causa do ato e todas as razões gerais que influenciaram na decisão da Administração. O estudo demonstra a obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos, a motivação faz a justificação dos elementos e pressupostos responsáveis pela decisão proferida pela Administração Pública. Na sequência, a teoria dos motivos determinantes.

Por último, no Capítulo III, apresenta a motivação no Direito Positivo e na jurisprudência. Destaca a importância do artigo 37 da CRFB que trata dos princípios constitucionais da Administração Pública. Na sequência, examinamos o artigo 50 da Lei 9.784/99 e a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da motivação do ato administrativo.

Em resumo: para o desenvolvimento do trabalho, inicia-se com a apresentação do tema, a justificativa do trabalho, bem como sua importância, o problema a ser enfrentado e a metodologia empregada. Desse modo, afirma-se ser o presente trabalho uma contribuição positiva à comunidade acadêmica.

CAPÍTULO I - ATO ADMINISTRATIVO

1.1 Considerações iniciais

A função administrativa realiza-se por meio de atos jurídicos, classifica-se o ato administrativo como uma espécie de ato jurídico, o Estado contemporâneo desempenha uma pluralidade de funções atribuídas pelo ordenamento jurídico. Na definição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "Atos jurídicos são declarações, vale dizer, são enunciados; são falas prescritivas. O ato jurídico é uma pronúncia sobre certa coisa ou situação, dizendo como ela deverá ser" [1]. A teoria do ato administrativo desenvolveu-se a partir de estudos de direito público, evitando equívocos da aplicação imprópria de conceitos privatistas[2].

O ato administrativo unilateral constitui um ato típico, enquanto expressão da vontade única da Administração. Define-se o ato administrativo como um enunciado, uma declaração que produz efeitos jurídicos: um ato realizado por autoridade competente, sob o regime jurídico de direito público, no uso das prerrogativas públicas e que manifesta a vontade da Administração Pública. Sobre o ato administrativo unilateral, destaca-se na jurisprudência[3]:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. FATURAMENTO COM DESCONTOS. ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL. INOBSERVÂNCIA DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. SENTENÇA ANULADA. INCIDÊNCIA DO ART. 515, § 3º, DO CPC.
> ***I - Na espécie dos autos, não se caracteriza a impropriedade da via eleita, tendo em vista que não pretende o impetrante a restituição de qualquer quantia, mas somente a garantia de que a Administração não promova descontos em faturas referentes a serviços por ela prestados, sem que lhe sejam assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa.***
> ***II - A garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, observado o devido processo legal, é assegurada a todos os litigantes, na esfera judicial ou administrativa (Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV).***
> ***III - Dessa forma, verificada possível irregularidade nos valores de faturas a serem pagas por serviços efetivamente prestados pela impetrante, não poderia a Administração proceder à retificação do montante sem assegurar o devido processo legal, pelo que se constata a legitimidade do pedido pretendido na espécie.***

---

[1] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 348.
[2] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 29.
[3] Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22087150/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-19845-ba-20073300019845-9-trf1> . Acessado em: 28/07/2017.

> IV - Apelação do impetrante parcialmente provida para anular a sentença, no ponto em que extinguiu o processo sem resolução do mérito e, com base no art. 515, § 3º, do CPC, conceder parcialmente, de logo, a segurança pleiteada (TRF-1 - AMS 19845 BA 2007.33.00.019845-9 - QUINTA TURMA – rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE – j. 2 de Maio de 2012 - e-DJF1 p.906 de 18/05/2012). ***(grifos nossos)***

O trabalho diário da Administração Pública produz efeitos no mundo jurídico. O ato administrativo, especificamente, caracteriza um tipo de ato estatal. O ato administrativo tem por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, capaz de impor obrigações aos administrados ou a si própria[4]. O professor Hely Lopes Meirelles[5] define a Administração Pública:

> O conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

A definição do conceito fato jurídico apresenta duplo sentido: no primeiro sentido compreende qualquer acontecimento relacionado à vida humana e no segundo, designa um acontecimento no qual surge uma relação de direito. Destaca-se a importância deste último, um acontecimento capaz de criar, modificar ou extinguir relações jurídicas[6]. Conforme lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "Fatos jurídicos não são declarações; portanto não são prescrições. Não são falas, não pronunciam coisa alguma. O fato não diz nada. Apenas ocorre. A lei é que fala sobre ele" [7].

Ex facto oritur jus, do latim, o direito nasce do fato[8]. Em sentido estrito, a expressão fato jurídico constitui um fenômeno capaz de criar, modificar e extinguir

---

[4] MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 149.
[5] Ibidem, p. 65.
[6] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 30.
[7] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. p. 348.
[8] Nem todo fato jurídico faz nascer ou perecer um direito, posto que às vezes atua sobre uma relação jurídica já existente. "Fatos jurídicos seriam os acontecimentos, previstos em norma de direito, em razão dos quais nascem, se modificam, subsistem e se extinguem as relações jurídicas. O fato jurídico lato sensu é o elemento que dá origem aos direitos subjetivos, impulsionando a criação da relação jurídica". DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 319.

relações no mundo jurídico[9]. Os fatos jurídicos, decorrentes da vontade humana, compõem os atos jurídicos.

Fato jurídico e ato jurídico definem gênero e espécie, o ato jurídico representa a espécie do qual o fato jurídico constitui gênero. No exercício da função administrativa, a Administração produz atos e fatos jurídicos. Os atos jurídicos são comandos prescritivos, dicções jurídicas, já os fatos jurídicos são acontecimentos fáticos.

O Código Civil brasileiro de 2002[10], no Livro III, intitulado Dos Fatos Jurídicos, adota: Título I, Do Negócio Jurídico, Título II, Dos Atos Jurídicos Lícitos e, no Título III, Dos Atos Ilícitos. Nessa classificação o legislador reconhece duas categorias de ato jurídico, o ato lícito e o ato ilícito. Em seu artigo 104, estabelece as condições necessárias, "A validade do negócio jurídico requer: I agente capaz; II objeto lícito; possível, determinado ou determinável; III forma prescrita ou não defesa em lei".

Na condição de atributo do ato administrativo, no estrito cumprimento das funções estatais, a ordem jurídica rejeita todo ato ilícito. Todo ato administrativo deve ser lícito, apresenta-se numa relação jurídica que visa ao interesse público. Doutrinadores destacam como requisito essencial ao ato jurídico sua conformidade com a lei e o direito, contrapondo-se a ele o ato ilícito[11]. Nas palavras do professor Florivaldo Dutra de Araújo, "todo ato administrativo é manifesto no contexto de uma relação jurídica de administração e visa ao interesse público" [12]. Sobre o ato administrativo, destaca-se na jurisprudência do STJ[13]:

> ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FIXAÇÃO DE EXERCÍCIO JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RETORNO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL. POSSIBILIDADE. ATO PRECÁRIO. REVOGAÇÃO. ATO DISCRICIONÁRIO. MOTIVAÇÃO. NECESSIDADE. ARTS. 2º E 50 DA LEI 9.784/1999. INEXISTÊNCIA. ILEGALIDADE RECONHECIDA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

---

[9] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p.30.

[10] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acessado em: 17/07/2017.

[11] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 32.

[12] Ibidem, p. 33.

[13] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25259129/mandado-de-seguranca-ms-19449-df-2012-0245833-9-stj> . Acessado em: 28/07/2017.

> 1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social que determinou o retorno do impetrante, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Sustenta o impetrante a arbitrariedade e ilegalidade do ato coator, por ausência de razoabilidade, proporcionalidade, motivação e por ser contrário aos interesses públicos.
> 2. O ato administrativo que determina o retorno do servidor ao seu órgão de origem, mesmo ostentando natureza discricionária, exige a regular motivação, a fim de possibilitar o seu controle de legalidade. Inteligência dos arts. 2º, parágrafo único, inc. I, e 50, I e § 1º, todos da Lei 9.784/1999. Precedentes do STJ.
> 3. Carecendo de motivação o ato coator, padece de ilegalidade.
> 4. Segurança concedida, ressalvado o direito da Administração de proferir nova decisão, devidamente motivada, para determinar o retorno do servidor ao órgão de origem (STJ - MS 19449 DF 2012/0245833-9 - S1 - PRIMEIRA SEÇÃO – rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES – j. 27 de Agosto de 2014 - DJe 04/09/2014).

Conforme definição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Direito Administrativo representa um ramo do Direito Público "que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública" [14].

Na lição do professor Marçal Justen Filho, o Direito Administrativo define "o conjunto das normas jurídicas de Direito Público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais, a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho"[15].

No exercício da função administrativa, obediente ao princípio do interesse público, a ordem jurídica apresenta-se defendida e protegida contra o próprio agente e contra terceiros[16]. Todo ato praticado no exercício da função administrativa é considerado um ato da administração. Em especial, o ato administrativo individualiza um tipo de ato estatal, trata o exercício de relação da administração quanto aos interesses da coletividade. Sobre o princípio da supremacia do interesse público, na jurisprudência[17]:

---

[14] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.47
[15] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 1.
[16] CIRNE LIMA, Rui. **Princípios de Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 21
[17] Disponível em: <https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/325836009/agravo-de-instrumento-ag-80579550201540500000-se> . Acessado em: 28/07/2017.

> ADMINISTRATIVO. MILITAR. TRANSFERÊNCIA. PRESERVAÇÃO DA UNIDADE FAMILIAR. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. RECURSO IMPROVIDO.
> [...]
> 2. A movimentação ou não dos militares, de forma discricionária, pela necessidade do serviço, é uma característica da atividade militar, pois cabe às Forças Armadas, dentre outras missões, a defesa das fronteiras do país e de seu respectivo espaço aéreo, necessitando dispor do seu pessoal da maneira que melhor atender aos interesses da Administração. Tal fato constitui peculiaridade da carreira militar e decorre da prevalência do atendimento do interesse público sobre o privado.
> [...]
> 6. Não se observa, neste instante, violação ao direito do recorrente, além de ser preservado o interesse público quanto à mobilidade ou vinculação dos servidores militares a determinada Organização Militar, entendimento este que, todavia, poderá, eventualmente, ser modificado em primeiro grau, após audiência de conciliação, instrução e julgamento nos autos originários, marcada para o dia 14.01.2016, que tem como ponto controvertido a questão da necessidade da presença do agravante para acompanhamento dos genitores doentes na Cidade de Natal/RN.
> 7. Agravo de instrumento não provido (TRF-5 - AG 08057955020154050000 SE - 3ª Turma – rel. Desembargador Federal Carlos Rebêlo Júnior – j. 18 de Janeiro de 2016).

O Estado goza de legitimidade somente quando respeita os ditames de processos específicos, a função administrativa busca realizar o direito no caso concreto, de ofício ou mediante provocação, sempre visando contemplar o interesse público. Vigora a noção de processualidade ampla nas relações do Estado com seus destinatários.

A Administração Pública orienta-se pelos interesses da coletividade, o Estado só existe, e somente pode existir, como representante dos interesses da coletividade. "Para obedecer à lei, para atendê-la, não basta reverenciar-lhe a forma, não basta homenagear-lhe a aparência, é de mister atender sua finalidade" [18]. As exigências de celeridade e segurança na atividade administrativa, bem como a obediência aos princípios da legalidade e da finalidade orientam a Administração Pública. Ainda sobre a primazia do interesse público, na jurisprudência do STJ[19]:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORA PÚBLICA. REMOÇÃO PARA ACOMPANHAR CÔNJUGE REMOVIDO A PEDIDO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. REQUISITO DO ART. 36, INCISO III, ALÍNEA A DA LEI N. 8.112/90 DESCUMPRIDO. DIREITO NÃO CONFIGURADO.
> ***Com fundamento no art. 36 da Lei n. 8.112/90, a jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de que a remoção a pedido de servidor para acompanhamento de cônjuge ou companheiro, independentemente da***

[18] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 348.
[19] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25070623/recurso-especial-resp-1438400-pa-2011-0206650-7-stj> . Acessado em 28/07/2017.

> ***existência de vaga, exige obrigatoriamente o cumprimento de requisito específico, qual seja, que o cônjuge, servidor público, tenha sido removido no interesse da Administração***.
> [...]
> 3. Recurso especial provido (STJ - REsp 1438400 PA 2011/0206650-7 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES – j. 24 de Abril de 2014 - DJe 06/05/2014). ***(grifos nossos)***

Contemporâneo da ideia de estado de direito, a origem histórica do direito administrativo remonta a França do século XVIII, notadamente a Revolução Francesa de 1789. Com o surgimento do Estado de Direito, o Direito Administrativo torna-se uma ciência autônoma. Conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[20]:

> O Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, porque é o Direito que regula o comportamento da Administração. É ele que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente.

Sobre o momento de formação do Direito Administrativo enquanto disciplina autônoma, do desenvolvimento de estudos sobre o Direito Público, leciona Osvaldo Aranha Bandeira de Mello[21]:

> Constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou, melhor, do chamado Estado de Direito, porque só então se cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-Poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas e, outrossim, nas relações com os governados. Na verdade, o Direito Administrativo só se plasmou como disciplina autônoma quando se prescreveu processo jurídico para atuação do Estado-poder, através de programas e comportas na realização das suas funções.

Na lição do professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, a primeira classificação de ato administrativo surge em 1812, no Repertório de Guizot-Merlin, definido como "ordenança ou decisão de autoridade administrativa, que tenha relação com sua função" [22]. Para professor Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a noção de ato administrativo passa a ter sentido a partir do momento em que se tornou nítida a separação de funções, cada uma delas subordinando-se a regime jurídico próprio[23].

---

[20] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 46
[21] BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha. Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 76.
[22] BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 461.
[23] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 192.

A Administração Pública, na lição do professor Florivaldo Dutra de Araújo[24]:

> Ocorre que só faz sentido pensar em Estado, em Administração Pública, se se tiver em vista a coletividade. Aquele só existe e só pode mesmo existir em função desta, perseguindo interesses que não são seus, senão da coletividade. Nem sequer podemos admitir a atenção de interesses secundários quando estes "coincidam" com os interesses primários, pois não há nada, absolutamente nada que a Administração possa fazer, se não tiver como objetivo o exercício do dever, que tem, de curar satisfatoriamente os interesses coletivos, que são os únicos existentes para ela.

Todo poder emana do povo[25], conforme artigo 1º, parágrafo único, da CRFB, máxima do Estado Democrático de Direito, o administrador público tem o dever permanente de prestar contas de seus atos. O ato administrativo persegue o interesse público, o exercício da Administração Pública quanto aos interesses da coletividade. Destaca-se na jurisprudência[26]:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. OBRIGAÇÃO DE FAZER DO ESTADO. DIREITO À SAÚDE. MEDICAMENTO. FORNECIMENTO PELO PODER PÚBLICO. PESSOA HIPOSSUFICIENTE. PORTADORA DE DOENÇA GRAVE. ADMISSIBILIDADE.
> ***1. O direito à vida e à saúde qualifica-se como atributo inerente à dignidade da pessoa humana, conceito erigido pela Constituição Federal em fundamento do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF).***
> ***2. A pessoa hipossuficiente portadora de doença grave faz jus à obtenção gratuita de medicamento, insumos e equipamentos junto ao Poder Público.*** Pretensão julgada procedente. Reexame necessário considerado interposto, acolhido, em parte. Recurso desprovido (TJ-SP - APL 10019131220158260604 SP 1001913-12.2015.8.26.0604 - 9ª Câmara de Direito Público – rel. Décio Notarangeli – j. 18 de Fevereiro de 2016 – DJ 18/02/2016). ***(grifos nossos)***

Como medida preventiva, a Administração Pública utiliza a motivação como instrumento de controle da legalidade de seus atos, uma forma de prevenir e reparar possíveis lesões de direitos. A imperatividade de motivação adequada constitui postulado que advém de uma interpretação ampla do texto constitucional, como

---

[24] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p.35.

[25] Conforme art. 1º da Constituição Federal, "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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituição compilado.htm>. Acessado em: 26/06/2017.

[26] Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/306835035/apelacao-apl-10019131220158260604-sp-1001913-1220158260604> . Acessado em: 28/07/2017.

desdobramento do princípio do contraditório, porquanto a discricionariedade do administrador encontra limite na lei e no devido processo legal.

1.2 Conceito de ato administrativo

Nas várias classificações que se apresentam, não existe uniformidade sobre o conceito de ato administrativo: cada doutrinador apresenta sua visão, acrescentando ou excluindo características do ato. Afirma o professor José Cretella Júnior que "a definição do ato administrativo tem sido motivo dos maiores desencontros por parte dos doutrinadores" [27]. Apesar da grande divergência doutrinária, mostra-se pacífico o entendimento de que o ato administrativo provém do exercício da função administrativa, seja ela típica ou atípica, ou dos que façam às vezes do Estado[28].

Considerando a inexistência de conceitos positivados, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello destaca o ato administrativo nos sentidos amplo e restrito. Em sentido amplo[29]:

> Já agora, após estes preliminares, é possível conceituar ato administrativo como: declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Presentes no sentido amplo de ato administrativo, os atos gerais e abstratos incluem os atos convencionais, os regulamentos, as resoluções e as instruções normativas. Já o ato administrativo em sentido restrito[30], na definição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

> Declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei (ou, excepcionalmente, da própria Constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

---

[27] CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo.** 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 190.

[28] A expressão de "quem lhe faça as vezes", utilizada pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello, trata da possibilidade de delegação das funções estatais a particulares.

[29] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. p. 358.

[30] Ibidem. p. 360.

Uma declaração que produz efeitos jurídicos, o ato administrativo representa a declaração do Estado, ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, dentro dos limites legais, sob o regime jurídico de direito público, e que também está sujeito ao controle exercido do Poder Judiciário. Preponderantemente, na atuação do Estado vigoram regras e princípios do regime jurídico de Direito Público, destacando-se os conceitos de soberania estatal, o princípio da legalidade e a supremacia do interesse público[31]. Sobre a validade do ato administrativo, destaca-se na jurisprudência[32]:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - CONTRADIÇÃO - INCONGRUÊNCIA NO VALOR - MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - VÍCIO INEXISTENTE - RECURSO DESPROVIDO.
> 1 – O administrador, ainda que em sede de ato administrativo discricionário, motivou a elevação do valor do lote, ao asseverar "se tratar de que o imóvel tem localização estratégica, além de ter elevada demanda comercial", atuando em conformidade com a lei.
> 2 – No ato discricionário, o ente público goza da possibilidade de, em conformidade com seu interesse e conveniência, realizar a concessão de uso, ou reputar ao particular a opção de compra, por meio de avaliações a serem aferidas por órgãos de sua competência, com observância às normas legais, tal como ocorreu na hipótese.
> 3 - EMBARGOS DESPROVIDOS. UNÂNIME (TJ-DF - APL 628761220068070001 DF 0062876-12.2006.807.0001 - 5ª Turma Cível – rel. ROMEU GONZAGA NEIVA – j. 30 de Junho de 2010 - 07/07/2010, DJ-e Pág. 115).

Diferente do regime de Direito Privado, regido pelo Código Civil brasileiro, a Administração Pública submete-se ao regime jurídico-administrativo, orienta-se por normas de Direito Público. Para o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, professor Luís Roberto Barroso[33], "o regime jurídico de Direito Público funda-se na soberania estatal, no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público. A autoridade pública só pode adotar, legitimamente, as condutas determinadas ou autorizadas pela ordem jurídica".

A definição de função administrativa não é tarefa simples, havendo grande discussão sobre o tema. A função administrativa representa uma função pública do

---

[31] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 57.

[32] Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14685043/apelacao-civel-apl-628761220068070001-df-0062876-1220068070001> . Acessado em: 02/08/2017.

[33] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 57.

Estado que, sob o comando da lei, visa cumprir as finalidades do ordenamento jurídico. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello[34], a função administrativa:

> [...] é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

A Administração Pública tem por competência, no exercício de sua função, a verificação de fatos e situações que são regulados pela norma administrativa. Nas palavras do ilustre professor José Cretella Júnior[35], o ato administrativo designa:

> (...) a manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa.

Na definição do professor Florivaldo Dutra de Araújo, o ato administrativo designa "a manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça às vezes, expedida em nível infralegal, sob regime de Direito Público e sujeita a controle de legalidade por órgão jurisdicional" [36].

O professor Marçal Justen Filho define o ato administrativo como a "manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício da função administrativa" [37]. A manifestação volitiva da Administração, a vontade funcional fundamenta o ato administrativo e se orienta pelo interesse público. Sobre a manifestação da Administração Pública e sua responsabilidade civil, destaca-se na jurisprudência[38]:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO RETIDO. NÃO CONHECIMENTO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESULTADO DE EXAME DE HIV. ERRO DE DIGITAÇÃO NO SISTEMA DO LABORATÓRIO. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. FIXAÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO.

---

[34] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. p. 36.
[35] CRETELLA JÚNIOR, José. **Do ato administrativo**. São Paulo : Bushatsky, 1977.p.19.
[36] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p.53.
[37] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 191.
[38] Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/128618193/apelacao-civel-ac-10261120013881001-mg> . Acessado em: 02/08/2017.

> ***1. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, estabeleceu a natureza objetiva da responsabilidade civil da Administração Pública, de modo a prescindir-se do elemento subjetivo da culpa.***
> ***2. Verificada a ocorrência de dano causado por conduta de agente a serviço da Administração Pública e restando configurado o nexo de causalidade entre a conduta e o dano – a responsabilidade objetiva do Estado, em razão do risco administrativo, ocasiona o dever de indenizar.***
> ***3. Tendo em vista que o resultado do exame de HIV não se tratou de falso-positivo, mas de erro de digitação no sistema do laboratório, depreende-se que houve falha na prestação do serviço pela Administração Pública, que ocasionou abalo emocional à Apelante.***
> [...]
> 7. Não se conheceu do agravo retido e deu-se provimento à apelação (TJ-DF - APC 20110112038109 - 3ª Turma Cível – rel. FLAVIO ROSTIROLA – j. 25 de Novembro de 2015 - Publicado no DJE : 09/12/2015 . Pág.: 149). ***(grifos nossos)***

O professor Diógenes Gasparini[39] adota um conceito amplo, destacando os pontos essenciais para a caracterização do ato administrativo:

> Do exposto, podemos conceituar o ato administrativo como sendo toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário.

O ato administrativo pode ser definido como uma declaração do Estado, ou de quem o represente, seja ela típica ou não, que produz efeitos jurídicos imediatos. Um ato jurídico, sob o regime de Direito Público, realizado por um agente investido na função, que tem por finalidade e motivação o interesse público.

1.3 Elementos e pressupostos do Ato Administrativo

Como forma de sistematizar e facilitar à compreensão do assunto, tradicionalmente, a doutrina realiza a decomposição do ato administrativo. Na classificação da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[40], "os elementos do ato administrativo são o sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade". Na definição dos elementos temos o sujeito como o autor do ato, a forma como a exteriorização do ato, o objeto como conteúdo do ato, o motivo enquanto situação de fato ou de direito que permite a prática do ato e a finalidade, que constitui o bem jurídico a ser realizado.

---

[39] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 61.
[40] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 213.

Existem diferentes classificações, o professor Osvaldo Aranha Bandeira de Mello utiliza a expressão "causas" do ato administrativo[41], já o professor Hely Lopes Meirelles trata como "requisitos" do ato administrativo[42].

Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, sujeito, motivo e finalidade não podem ser considerados elementos, mas sim pressupostos de formação do ato administrativo[43]. Desse modo, separa os elementos dos pressupostos. Considera conteúdo e forma como elementos do ato administrativo.

Destaca os pressupostos de existência e os pressupostos de validade: os pressupostos de existência são chamados de condicionantes da existência do ato, tratam da pertinência ao exercício da função administrativa, já os pressupostos de validade são responsáveis por conferir validade, atestam a lisura do ato administrativo realizado.

1.3.1 Elementos do ato

Conteúdo e forma são os dois elementos que compõem o ato administrativo. O conteúdo é a manifestação de vontade, constitui a própria essência do ato[44]. Já a forma pode ser definida como a estética do ato - o modo como o ato se apresenta, a exteriorização de seu conteúdo.

O conteúdo integra o ato administrativo, manifesta o poder e a vontade da Administração. Representa a criação ou modificação de situações jurídicas relacionadas a pessoas, coisas ou atividades que estão sujeitas à ação do Poder Público. O conteúdo traduz-se como resultado prático equivalente, o efeito jurídico imediato do ato. Pelo conteúdo de um ato de nomeação, investe-se alguém na condição de ser preposto em cargo público[45]. Sobre o ato administrativo, na jurisprudência[46]:

---

[41] MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 1ª ed. São Paulo: Forense, 1969. p. 438.
[42] MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito administrativo brasileiro**. 31ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 150.
[43] O professor Celso Antônio Bandeira de Mello alerta sobre o equívoco de tal classificação. A rigor, sob o ponto de vista jurídico, não podemos considerar o sujeito, o motivo e a finalidade como elementos do ato. A terminologia adotada destaca a importância dos elementos forma e conteúdo, sendo os demais considerados pressupostos fundamentais para formação do ato administrativo.
[44] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 54.
[45] Ibidem.

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROFESSORA UNIVERSITÁRIA. AFASTAMENTO PARA REALIZAÇÃO DE ESTUDO NO EXTERIOR. CONCESSÃO DA LICENÇA COM VENCIMENTOS INTEGRAIS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. ILEGALIDADE NÃO CONSTATADA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA INCOMPATÍVEL. RECURSO IMPROVIDO.
> [...]
> 3. Situação na qual os fundamentos que levaram a autoridade coatora a indeferir o pedido formulado na inicial pela Professora/Impetrante apresentam-se razoáveis e assentados em premissas técnicas, longe, portanto, de configurar o propalado assédio moral (falta de professor do quadro que possa substituí-la no período de afastamento; a impetrante leciona disciplina jurídica e a pós-graduação é na área de design; a Impetrante já detém o titulo de pós-doutorado na sua área, e; a Instituição de Ensino Superior - IES opta por qualificar outros docentes que ainda não alcançaram tal nível de excelência).
> 4. Não constatada ilegalidade ou abuso no ato vergastado, ao Poder Judiciário é vedado apreciar o julgamento meritório realizado pela Administração Pública, quanto à conveniência e à oportunidade de se conceder a referida licença.
> 5. A configuração do suposto assédio moral, por demandar dilação probatória incompatível com os procedimentos constitucionais que exigem prova pre-constituída, não pode ser objeto de apreciação na via estreita do *mandamus*.
> 6. Apelação improvida (TRF-5 - AC 490352 PB 0001488-37.2009.4.05.8200 - Terceira Turma – rel. Desembargador Federal Maximiliano Cavalcanti (Substituto) – j. 18 de Março de 2010 - Fonte: Diário da Justiça Eletrônico - Data: 26/03/2010 - Página: 183).

Para o professor Diógenes Gasparini o conteúdo "é aquilo para que o ato administrativo se preordena ou a que se destina. Em última análise, é a modificação do ordenamento jurídico" [47]. Da mesma forma que o ato de Direito Privado, o ato administrativo deve ser lícito, possível, certo e moral[48].

Na condição de elemento integrante, a forma faz a exteriorização do ato administrativo. Algo de todo impossível, não existe ato administrativo sem forma. Não é dado a administração dispor livremente acerca da formalidade do ato administrativo. Havendo forma específica para o ato, sua observância é obrigatória. Com relação à forma do ato administrativo, o artigo 2º, parágrafo único, IX, da Lei 9.784/99[49] traz a "adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados". Sobre a importância da forma, em

---

[46] Disponível em: <https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8823759/apelacao-civel-ac-490352-pb-0001488-3720094058200?ref=topic_feed> . Acessado em: 02/08/2017.
[47] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 67.
[48] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 377.
[49] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.

especial a forma de motivação do ato administrativo, destaca-se na jurisprudência do STJ[50]:

> RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MULTA. INMETRO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE FIXOU O VALOR DA MULTA. QUESTÃO DE DIREITO E NÃO DE FATO. INTELIGÊNCIA DO ART. 9o.., § 1o. DA LEI 9.933/99. INDISPENSABILIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO QUE FIXA SANÇÃO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO PARA RESTABELECER A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU, QUE, RECONHECENDO A AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO, REDUZIU O VALOR DA MULTA PARA O MÍNIMO LEGAL.
> 1. A controvérsia posta nos autos é diversa daquela discutida no recurso representativo de controvérsia REsp. 1.102.578/MG, da relatoria da eminente Ministra ELIANA CALMON, uma vez que não se discute, sequer implicitamente, a legalidade das normas expedidas pelo CONMETRO e INMETRO.
> ***2. A tese sustentada no Recurso Especial diz respeito à necessidade de motivação do ato que impõe sanção administrativa; não se discute o poder da Administração de aplicar sanções, a legalidade das normas expedidas pelo órgão fiscalizador, ou, simplesmente, a razoabilidade e proporcionalidade do valor arbitrado, mas a necessidade de o órgão administrativo, ao impor a penalidade que entende devida, motivar adequadamente seu ato, com a explicitação dos fatores considerados para a gradação da pena, tal como determinado pelo art. 9o., § 1o. da Lei 9.933/99, questão de direito e não de fato.***
> ***3. Tenho defendido com rigor a necessidade e mesmo a imperatividade de motivação adequada de qualquer ato administrativo e principalmente do ato sancionador. É, sem dúvida, postulado que advém de uma interpretação ampla do texto Constitucional, como desdobramento do princípio do contraditório, porquanto a discricionariedade do Administrador encontra limite no devido processo legal, estando previsto, ainda, na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo.***
> [...]
> 7. Recurso Especial conhecido e provido para restabelecer a sentença (STJ - REsp 1457255 PR 2014/0011793-4 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO – j. 7 de Agosto de 2014 - DJe 20/08/2014). ***(grifos nossos)***

Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo não havendo prescrição legal sobre uma forma determinada, alguma forma deve ser utilizada pelo agente público. Não há ato sem forma, "o Direito não se ocupa de pensamentos ou intenções enquanto não traduzidos exteriormente" [51].

Contrapondo-se ao Direito Privado, que adota o princípio da liberdade das formas, a regra na Administração Pública é que todos os atos devem ser formados. Segundo doutrina majoritária, a forma é considerada um elemento sempre vinculado.

---

[50] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25240632/recurso-especial-resp-1457255-pr-2014-0011793-4-stj?ref=juris-tabs> . Acessado em: 02/08/2017.
[51] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 377.

Sobre o formalismo do ato administrativo, na definição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[52]:

> Quando se fala em formalismo do ato administrativo, o que se quer afirmar é a necessidade de que ele seja "expresso" e "escrito", salvo hipóteses excepcionais de atos verbais ou até mesmo tácitos. Não significa o formalismo que todos os atos administrativos tenham forma determinada pela lei.

O artigo 22, §1º, da lei 9.784/99[53], destaca que "Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável". Em regra, a forma comum do ato é a escrita. Excepcionalmente, apresenta-se por meio de manifestação verbal ou até da mímica, como no caso dos atos praticados pelo guarda de trânsito[54].

Por razões de certeza e segurança jurídica o ato deve ser escrito, a título de exceção, alguns atos podem ser expressos de forma oral ou gestual. São permitidos em situação de urgência, transitoriedade da manifestação da vontade administrativa ou de irrelevância do assunto para a Administração[55].

Sobre o silêncio no Direito Administrativo, pontua o professor Celso Antônio Bandeira de Mello: o silêncio não é ato jurídico, aquele que se absteve de declarar não praticou ato administrativo nenhum, considera tal omissão como um fato jurídico. Não se pode considerar o silêncio como ato, além de se ter que admitir a existência de um ato sem formalização, tratar-se-ia de um ato ilícito[56].

O silêncio ocorre quando a Administração não se pronuncia quando deveria fazê-lo, porém ele não caracteriza um ato administrativo. Porém não importa que o silêncio tenha efeitos, não será considerado um ato administrativo, uma vez que não há ato sem

---

[52] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 52

[53] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.

[54] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e Direitos dos Administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

[55]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 129.

[56] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 385.

a sua extroversão, da mesma maneira como não há ato sem forma[57]. Sobre o silêncio da Administração, destaca-se na jurisprudência[58]:

> APELAÇÃO CÍVEL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRAMA PRO-DF. REVISÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO DO ADMINISTRADO. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.784/1999. LESÃO IRREPARÁVEL E DE DIFÍCIL REPARAÇÃO. PEDIDO EXPRESSO. SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO. ILEGALIDADE. DEVER DE MOTIVAR. SUPRESSÃO DA OMISSÃO ADMINISTRATIVA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SENTENÇA REFORMADA.
> [...]
> ***2. Impõe-se à administração o dever de motivação, quando do ato administrativo decorrer prejuízo ao administrado, não lhe sendo lícito silenciar quanto ao pedido do administrado de atribuição de efeitos suspensivos ao recurso;***
> ***3. Em face da omissão reiterada do apelado em emitir qualquer juízo de valor acerca do recurso, mesmo passado substancial lapso temporal, e efetivamente presente o justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução do ato administrativo, afigura-se devida a concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo, até que a administração se manifeste, motivadamente, seja quanto ao mérito do recurso, seja quanto aos efeitos em que o recebe;***
> 4. Provido em parte o recurso, com sucumbência mínima do apelante, impõe a condenação do apelado nas despesas sucumbenciais, observada a disposição do art. 20, § 4º, do CPC.
> 5. Recurso conhecido e parcialmente provido (TJ-DF - APC 20110110036300 DF 0001381-88.2011.8.07.0001 - 2ª Turma Cível – rel. GISLENE PINHEIRO – j. 12 de Novembro de 2014 - Publicado no DJE : 19/11/2014 . Pág.: 256). ***(grifos nossos)***

A Lei Federal 9.429[59], de 2 de junho de 1992, dispõe sobre os atos de improbidade praticados por agentes públicos. Porém, nem toda irregularidade administrativa caracteriza-se como improbidade, não se pode confundir o administrador inábil com o administrador ímprobo. O simples defeito formal do ato administrativo constitui uma mera irregularidade, não enseja sua invalidade. A forma definida em lei busca somente a uniformização dos atos administrativos, o simples descumprimento desta norma parece absolutamente irrelevante para fins de garantia do administrado. A mera ignorância às normas de uniformização não deverá gerar a

---

[57] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 395.

[58] Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/152708618/apelacao-civel-apc-20110110036300-df-0001381-8820118070001> . Acessado em: 04/08/2017.

[59] No artigo 1°, "Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> . Acessado em: 04/08/2017.

nulidade do ato, e sim, a sanção ao agente faltoso[60]. Sobre a mera irregularidade, destaca-se na jurisprudência do STJ[61]:

> PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.
> [...]
> 4. Para que o defeito de uma conduta seja considerado mera irregularidade administrativa, exige-se valoração nos planos quantitativo e qualitativo, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela Lei da Improbidade Administrativa, pela Lei das Licitações, pela Lei da Responsabilidade Fiscal e por outras normas aplicáveis à espécie. Trata-se de exame que deve ser minucioso, sob pena de transmudar-se a irregularidade administrativa banal ou trivial, noção que legitimamente suaviza a severidade da Lei da Improbidade Administrativa, em senha para a impunidade, business as usual.
> 5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= juízo de improbidade da conduta), já não lhe é facultado – sob o influxo do princípio da insignificância, mormente se por "insignificância" se entender somente o impacto monetário direto da conduta nos cofres públicos – evitar o juízo de dosimetria da sanção, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir (e não apenas dosar) as penas legalmente previstas.
> [...]
> 12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil de R$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público (STJ - REsp 892818 RS 2006/0219182-6 - T2 - SEGUNDA TURMA – rel. Ministro HERMAN BENJAMIN – j. 11 de Novembro de 2008 - DJe 10/02/2010).

A forma orienta-se pelo princípio da proporcionalidade. Quando os pressupostos formais inviabilizam o interesse coletivo e os direitos fundamentais, deve-se aplicar a proporcionalidade para que se atenuem as exigências, garantindo-se assim os direitos dos administrados[62]. A ofensa ao princípio da finalidade, na jurisprudência do STJ[63]:

> PROCESSO ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS. PENA. DEMISSÃO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA.

---

[60] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 394.
[61] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8589975/recurso-especial-resp-892818-rs-2006-0219182-6?ref=juris-tabs> . Acessado em: 04/08/2017.
[62] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 203.
[63] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7955/mandado-de-seguranca-ms-11124?ref=juris-tabs> . Acessado em: 04/08/2017.

> ***1. Na aplicação da penalidade administrativa, deve-se atentar para a correspondência entre a quantidade e qualidade da sanção e a grandeza e grau de responsabilidade do servidor.***
> ***2. Não havendo, na espécie, certeza quanto ao grau de participação e de influência do impetrante na contratação da empresa, não tendo nem sequer sido declarada a irregularidade do contrato de prestação de serviços sem licitação, a pena de demissão fere princípios a que se subordina a administração pública, mormente o da proporcionalidade. Caso prevalecesse tal sanção, a conduta do impetrante passaria a ser considerada mais relevante do que aquela adotada pelos servidores responsáveis pela contratação e liberação dos recursos públicos.***
> 3. Ordem concedida para se anular a pena de demissão, a fim de que sanção menos grave seja aplicada ao impetrante (STJ - MS 11124 DF 2005/0184820-3 - S3 - TERCEIRA SEÇÃO - Rel. Ministro NILSON NAVES - J. 26 de Setembro de 2007 - DJ 12.11.2007 p. 154). ***(grifos nossos)***

1.3.2 Pressuposto de existência e pressuposto de validade

Como pressupostos de formação do ato administrativo, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello destaca o sujeito, o motivo e a finalidade. Além destes, a Administração Pública também pode impor alguns requisitos procedimentais.

A lei 9.784/99[64] traz em seu artigo 1º, §2º, III, "autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão". Conforme a doutrina de Hely Lopes Meirelles, todo ato praticado por um agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido. Falta-lhe um elemento básico de sua perfeição, falta-lhe o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração[65]. Destaca-se na jurisprudência[66]:

> ADMINISTRATIVO. PUNIÇÃO IMPOSTA POR AGENTE INCOMPETENTE E SEM OBSERVAR O PROCEDIMENTO LEGAL. NULIDADE.
> 1. Competência, finalidade e forma são elementos do ato administrativo sempre vinculados.
> 2. Ato praticado por agente incompetente e sem obedecer ao devido processo legal é nulo.
> 3. Os fiscais da SUNAB "in casu" agiram em desacordo com o estabelecido no Decreto n. 1.021/93.
> 4. Remessa oficial improvida (TRF-1 - REO 37517 AM 1997.01.00.037517-6 - QUARTA TURMA – rel. JUIZA SELENE ALMEIDA (CONV.) – j. 17 de Setembro de 1999 - 17/03/2000 DJ p.267).

---

[64] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.
[65] Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 161
[66] Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3398949/remessa-ex-officio-reo-37517-am-19970100037517-6> . Acessado em: 28/08/2017.

O sujeito tem a competência de praticar o ato, para realização do ato administrativo, exige-se a devida competência do agente[67]. Trata-se de uma competência administrativa: para validade do ato, somente um agente competente tem o poder atribuído por lei para realiza-lo. Pela falta de legitimidade, pela ausência de poder jurídico que expresse a vontade da Administração, o ato praticado pelo agente incompetente não será válido. Sobre a autoridade incompetente para a prática do ato, destaca-se na jurisprudência do STJ[68]:

> TRIBUTÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO. REABERTURA DE PRAZO RECURSAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. AUTORIDADE INCOMPETENTE PARA PRÁTICA DO ATO. TEORIA DA ENCAMPAÇÃO. INAPLICABILIDADE.
> [...]
> 4. Por não ter competência administrativa para a prática do ato atacado, fica, portanto, afastada a legitimação passiva do Procurador-Chefe da Fazenda Nacional. A "teoria da encampação" não pode ser invocada quando, como no caso, a autoridade apontada como coatora (e que "encamparia" o ato atacado), não mantém qualquer relação de hierarquia com a que deveria, legitimamente, figurar no processo. Não se pode ter por eficaz, juridicamente, qualquer "encampação" (que melhor poderia ser qualificada como usurpação) de competência por autoridade incompetente para a prática do ato requerido.
> 5. Recurso especial, parcialmente conhecido e, nessa parte, provido (STJ - REsp 692973 RJ 2004/0141209-8 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI – j. 27 de Maio de 2008 - DJ 04.06.2008 p. 1).

Para professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a competência representa um conjunto de atribuições das pessoas jurídicas políticas, órgãos e agentes, fixados pelo direito positivo. A capacidade para a prática dos atos administrativos pertence às pessoas jurídicas políticas: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. As funções que competem aos entes são distribuídas entre órgãos administrativos e a seus agentes cabe o exercício do ato administrativo[69].

O artigo 11 da Lei 9.784/99[70] traz, "A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos". A competência administrativa estabelece um atributo intransferível e improrrogável, sendo, entretanto, permitida a delegação e avocação de competência nos casos previstos em lei.

---

[67] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p.55.
[68] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7087028/recurso-especial-resp-692973-rj-2004-0141209-8?ref=juris-tabs> . Acessado em: 04/08/2017.
[69] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 188.
[70] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.

Na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "motivo é o pressuposto do ato administrativo que autoriza ou exige a prática do mesmo" [71]. O motivo designa um pressuposto fático, um evento concreto que eventualmente autoriza a realização do ato administrativo. Situação de fato e de direito que permita a prática do ato, um acontecimento fático que legitima a ação da Administração Pública.

O professor Antônio Carlos de Araújo Cintra, com relação ao termo "motivo" no Direito Administrativo, destaca as orientações subjetivista e objetivista. Para maioria dos doutrinadores pátrios prevalece a corrente objetivista, consideram o motivo como situação de fato ou de direito para a prática do ato, não importando o aspecto psicológico da vontade do agente[72].

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello faz a distinção entre motivo e móvel: trata o motivo como uma realidade objetiva e externa, enquanto o móvel representa a intenção do agente, um elemento de ordem interna do agente. Em sua classificação[73]:

> Não se deve confundir motivo, situação objetiva, real, empírica, com móvel, isto é, intenção, propósito do agente que praticou o ato. Motivo é realidade objetiva e externa ao agente. É um antecedente, exterior ao ato, que transcorre na realidade empírica, servindo de suporte à expedição do ato. Móvel é representação subjetiva, psicológica, interna do agente e corresponde aquilo que o agente deseja.

Motivo e motivação não se confundem, a motivação faz a enunciação dos motivos exigidos por lei para a prática do ato[74]. Motivo e requisito procedimental apresentam-se como condições necessárias, exigências impostas para a prática do ato administrativo. Classificada como um fato jurídico, a motivação exerce a função de enunciar os motivos e pressupostos exigidos por lei para a prática do ato, já o requisito procedimental elenca as condições necessárias para prática do ato.

Para a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o motivo é o pressuposto tanto de fato quanto de direito que fundamenta o ato administrativo. Pressuposto de direito

---

[71] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 379.
[72] CINTRA, Antônio Carlos Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**. São Paulo: RT, 1979. p. 87.
[73] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 407
[74] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 55.

com relação ao dispositivo legal que se baseia e pressuposto de fato pelo conjunto de circunstâncias que levam a Administração a praticá-lo[75]. A motivação permite, como elemento discricionário, a exposição das razões que ensejaram a prática do ato, dos elementos que importam na legalidade, oportunidade e finalidade do ato. A autora[76] define o motivo como:

> Pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.

Motivo, do Latim, *motivus*. Na esfera jurídica, a palavra motivo apresenta múltiplos significados como razão, explicação, justificativa, etc. Nas palavras do professor Antônio Carlos de Araújo Cintra[77], o motivo do ato administrativo representa:

> O conjunto de elementos objetivos de fato e de direito que lhe constitui o fundamento. Isto significa que, para nós, os motivos do ato administrativo, compreendem, de um lado, a situação de fato, que lhe é anterior, e sobre a qual recai a providência adotada e, de outro lado, o complexo de normas jurídicas por ele aplicadas àquela situação de fato.

Para professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro existem dois sentidos para o termo finalidade. Em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado que atinja o interesse público, isto é, a finalidade pública. Já em sentido estrito, a finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido em lei[78].

Para o professor Florivaldo Dutra de Araújo, "Finalidade é o objetivo que o ato deve atingir" [79]. A finalidade constitui o objetivo do ato, o interesse público destaca-se como principal e único objetivo do ato administrativo. Sendo tal objetivo previsto no ordenamento jurídico, de modo explícito ou implícito, a Administração Pública atua de acordo com a moral da instituição que representa.

---

[75] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 210.
[76] *Ibidem*. p. 219.
[77] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**. São Paulo: RT, 1979. p. 97.
[78] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 194.
[79] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 56.

A finalidade designa o objetivo de alcançar o interesse público[80]. Sob pena de ser invalidado, não se admite o ato administrativo sem finalidade pública, bem como aquele que se desvia do interesse coletivo. A Administração fica vinculada à lei, a finalidade se apresenta ou de forma explícita no texto legal ou de forma implícita no ordenamento administrativo. Na lição do professor Hely Lopes Meirelles[81]:

> Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade, busca efetivar os interesses da sociedade. Para o professor Hely Lopes Meirelles, a Lei 9.784/99 coloca o interesse público como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública. O atendimento a fins de interesse gerais, vedados à renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei[82].

Pelo princípio da supremacia do interesse público, o interesse público prevalece sobre o interesse privado. Impera o interesse da coletividade, na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello[83]:

> O princípio da supremacia do interesse publico sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. E a própria condição de sua existência. Assim, não se radica, em seu dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, incisos III, V, VI) ou em tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.

Sobre o princípio da indisponibilidade do interesse público, importa destacar que o administrador público no uso de suas atribuições e em nome do interesse público não pode dispor dos interesses públicos. Nas palavras do professor Hely Lopes Meirelles[84]:

---

[80] Importa distinguir interesse público ou primário, de interesse secundário do Estado, o qual possui interesses individuais, particulares; por isso os interesses secundários só serão obtidos se coincidirem com o interesse público. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 168.

[81] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 167.

[82] Ibidem, p. 95.

[83] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994. p. 44.

> Segundo o qual a administração pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou renuncia.

Sobre a omissão da Administração, as autoridades públicas tem a obrigação de examinar e responder a todos os pedidos feitos pelos administrados. Destaca-se na jurisprudência[85]:

> REEXAME NECESSÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO ADMINISTRATIVO - DIREITO DE PETIÇÃO - OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATO ILEGAL - CONCESSÃO DA SEGURANÇA - SENTENÇA CONFIRMADA.
> - O Mandado de Segurança é cabível para a proteção de direito líquido e certo não protegido por habeas corpus nem por habeas data, em sendo o responsável pelo abuso de poder ou ilegalidade autoridade pública, ou agente de pessoa jurídica, no exercício de atribuições do poder público, nos termos do art. 5º, LXIX da CF/88.
> - As omissões administrativas capazes de gerar lesão a direito do cidadão ensejam a impetração de mandado de segurança para compelir a Administração Pública a agir ou se pronunciar sobre o requerimento.
> - O direito de petição decorre do Estado Democrático de Direito e tem por finalidade propiciar ao cidadão a defesa dos seus direitos, quando dependente de comprovação ou declaração da Administração Pública.
> - As autoridades públicas estão obrigadas a examinar e responder aos pedidos aviados pelos administrados, em exercício do direito de petição, sob pena de violar seu direito líquido e certo previsto na Constituição da República de 1988, cabendo a impetração do *mandamus* para fazer cessar a ilegalidade ou abuso de poder.
> - CONFIRMARAM A SENTENÇA NO REEXAME NECESSÁRIO (TJ-MG REEX 10024110696481001 MG - Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL – rel. Dárcio Lopardi Mendes – j. 20 de Junho de 2013 – DJ 27/06/2013).

O desvio de poder ou desvio de finalidade, ocorre quando o administrador busca, de maneira imprópria, finalidade alheia ou à tipologia do ato ou ao interesse público. Embora atue nos limites de sua competência, a autoridade pratica o ato administrativo por motivos diferentes dos exigidos pelo interesse público. Sobre o desvio de finalidade, destaca-se também na jurisprudência do STJ[86]:

> ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO DE MILITAR. ALEGADA CONVENIENCIA DO SERVIÇO DESTITUIDA DE MOTIVAÇÃO. ILEGITIMIDADE DO ATO POR DESVIO DE FINALIDADE.
> 1. Frente à obrigatoriedade de os atos administrativos serem motivados, impõe-se que a conveniência do serviço, invocada para exclusão do militar, seja devidamente revelada, eis que há respeito controle judicial dessa motivação e da verdade dessa conveniência. Intimamente relacionada com o

---

[84] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 95.

[85] Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/115792747/reexame-necessario-cv-reex-10024110696481001-mg?ref=juris-tabs> . Acessado em: 08/08/2017.

[86] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19976965/recurso-especial-resp-34749-ce-1993-0012253-3?ref=juris-tabs> . Acessado em: 08/08/2017.

> conceito do comportamento no qual se viu classificado o recorrente, por força de sua autuação em flagrante, pela prática de delito culposo decorrente do disparo acidental de arma de fogo. A alegada conveniência do serviço, sem uma causa séria e idônea que a justifique, para o licenciamento do servidor militar, traduz ação abusiva da administração a tornar inválido o ato praticado por desvio de finalidade.
> A formulação do art. 42, §2º, da lei 6.880 de 9.12.1980 (Estatuto dos Militares), repugna qualquer medida, no âmbito da administração, que, de forma ostensiva ou velada, revele caráter sancionador de eventual resíduo emergente de conduta delituosa ou contravencional praticada em concurso com transgressão disciplinar da mesma natureza.
> 2. RECURSO PROVIDO (STJ - REsp 34749 CE 1993/0012253-3 - T6 - SEXTA TURMA - Rel. Ministro ANSELMO SANTIAGO – j. 12 de Fevereiro de 1996 - DJ 13/05/1996 p. 15576).

O interesse público traduz a legalidade do ato, o fim do ato administrativo deve ser sempre o interesse público e a proteção da ordem pública. Destaca-se a teoria do desvio de poder: configura-se o desvio de poder quando o agente altera a finalidade pretendida, ocorre esse vício sempre que o agente público se servir de um ato para satisfazer finalidade alheia à sua natureza[87]. Na jurisprudência do STJ[88]:

> RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - SINDICATO - LIBERDADE SINDICAL - CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA - ATO ADMINISTRATIVO DETERMINANDO A SUSPENSÃO DOS DESCONTOS DE CONTRIBUIÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO - DESVIO DE FINALIDADE - ATO ABUSIVO - CUNHO EMINENTEMENTE POLÍTICO - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, FINALIDADE E LIBERDADE SINDICAL.
> 1. Ainda que a lei estadual dê ampla margem discricionária à autoridade administrativa para retirar a consignação em folha de pagamento da contribuição voluntária devida pelos filiados do Sindicato, impossível assim proceder por revidação estritamente política.
> 2. Ocorre desvio de poder e, portanto, invalidade, quando o agente serve-se de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado.
> 3. Nenhum ato é totalmente discricionário, pois será sempre vinculado, ao menos no que diz respeito, ao fim e à competência.
> 4. Ato abusivo que vai de encontro ao princípio da moralidade, impessoalidade e liberdade sindical, vistos nos arts. 37 e 8º, inciso I, da Constituição Federal, bem como art. 2º, item I, da Convenção 98 da OIT, ex vi do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal.
> 5. Direito líquido e certo configurado. Recurso ordinário conhecido e provido, para anular o ato coator (STJ - RMS 17081 PE 2003/0169854-0 - T2 - SEGUNDA TURMA – rel. Ministro HUMBERTO MARTINS – j. 27 de Fevereiro de 2007 - DJ 09/03/2007 p. 297).

[87] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 388.
[88] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8988144/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-17081-pe-2003-0169854-0?ref=juris-tabs> . Acessado em 09/08/2017.

O uso do poder dá-se segundo normas legais, respeitando a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público[89]. O desvio de finalidade pode ser definido como uma violação ideológica da lei. Caracteriza uma violação moral da lei, quando em sua ação, o administrador utiliza-se de motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal[90]. Sobre o abuso de poder, leciona o professor Hely Lopes Meirelles[91]:

> O uso do poder é prerrogativa da autoridade. Mas o poder há que ser usado normalmente, sem abuso. Usar normalmente do Poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as suas exigências do interesse público. Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública. O poder é confiado ao administrador público para ser usado em benefício da coletividade administrativa, mas usado nos justos limites que o bem-estar social exigir. A utilização desproporcional do poder, o emprego arbitrário da força, a violência contra o administrado, constituem formas de uso do poder estatal, não toleradas pelo Direito e nulificadoras dos atos que as encerram.

Fica caracterizado o desvio de poder quando o agente altera a finalidade pretendida, ocorre esse vício sempre que o agente público se servir de um ato para satisfazer finalidade alheia à sua natureza[92]. Quando o administrador busca, de maneira imprópria, finalidade alheia ou à tipologia do ato ou ao interesse público. Embora atue nos limites de sua competência, a autoridade pratica o ato administrativo por motivos diferentes dos exigidos pelo interesse público. Sobre o desvio de finalidade, destaca-se a jurisprudência do STJ[93]:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. ATO ADMINISTRATIVO DE TRANSFERÊNCIA DE SERVIDORES. DESVIO DE FINALIDADE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA 329/STJ.
> 1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o Município de Rio Espera, em decorrência de suposta improbidade administrativa que envolve desvio de finalidade na remoção de servidoras públicas aprovadas por concurso público para atender interesse político.
> 2. A suposta conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade (patrimônio público imaterial).

---

[89] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.112.
[90] Ibidem, p.113
[91] Ibidem.
[92] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 388.
[93] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19116581/recurso-especial-resp-1219706-mg-2010-0190081-7?ref=juris-tabs> . Acessado em: 10/08/2017.

> 3. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública com o intuito de combater a prática da improbidade administrativa.
> 4. Condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última (como as exigências do art. 17, § 6º).Precedentes do STJ.
> 5. Recurso Especial provido (STJ - REsp 1219706 MG 2010/0190081-7 - T2 - SEGUNDA TURMA – rel. Ministro HERMAN BENJAMIN – j. 15 de Março de 2011 - DJe 25/04/2011).

O desvio de poder caracteriza como um ilícito, tipifica o crime de improbidade administrativa. Trata-se de um vício, um abuso, uma ação ilegal praticada pelo agente visando finalidade escusa. O desvio de poder quer aparentar "ares de legalidade", um simulacro, uma ação fraudulenta que tenta se disfarçar sob o capuz da legalidade e do interesse público. O abuso do poder, sua utilização desproporcional, não é tolerado pelo direito. A lesão à moralidade administrativa, destaca-se também na jurisprudência do STJ[94]:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. VEREADOR. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES INFORMAIS. REPASSE DE REMUNERAÇÃO PELO SERVIDORES FORMAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. LESÃO AO ERÁRIO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE BENEFÍCIO SOCIAL. AFERIÇÃO INTERDITADA NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ.
> [...]
> 3. In casu, o ato de improbidade se amolda à conduta prevista no art. 11, revelando autêntica lesão aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista a contratação de assessores informais para exercerem cargos públicos sem a realização de concurso público.
> 4. Acórdão recorrido calcado na assertiva de que "Trata-se de uma situação não só irregular, mas de uma ilegalidade exuberante, porquanto criada à margem da lei, em que se atribui à terceiros a condição de agentes do Poder Público ou da Administração, sem que lhes fossem atribuídas as responsabilidades somente àqueles restrita. (...) Na espécie em exame, tenho até mesmo como dispensável a ocorrência de dano material à administração, questão mais íntima da improbidade administrativa, com muita propriedade analisada no voto vencido, já que pode a lei ser violada, quer por condutas abertamente referida a outro valor, quer pela conduta que, guardando a aparência legal, na realidade o não é.
> 5. O Tribunal de origem não reconheceu no acórdão recorrido qualquer benefício social remanescente das condutas ilícitas relativas aos atos praticados pelos recorridos, mesmo porque a despeito da alegação de que os atos foram praticados em prol do bom desempenho da administração, assentou que não passaram de excessos cometidos no exercício do poder discricionário que detêm em razão dos cargos que exercem, mas que são gizados por padrões éticos e jurídicos que não foram observados, confirmando a tese exarada no voto vencido, no sentido de que "não se pode afirmar que, com o aumento da contratação a população passou a ficar melhor servida", eis que" não é a quantidade, mas a qualidade do trabalho que importa.

[94] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7113/recurso-especial-resp-713537> . Acessado em: 10/08/2017.

> [...]
> 14. Recurso especial do Ministério Público parcialmente conhecido e nesta parte, desprovido; Recursos Especiais dos réus desprovidos (STJ - REsp 713537 GO 2004/0181941-0 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro LUIZ FUX – j. 23 de Outubro de 2007 - DJ 22.11.2007 p. 188).

Em observância ao princípio da legalidade, presume-se a legitimidade do ato administrativo. Na lição do professor Diógenes Gasparini[95]:

> Não se infira dessa afirmação que se está a dizer que os atos administrativos são sempre legais. Na realidade, embora não devessem, é certo que muitos desses atos são ilegais, conforme a prática tem demonstrado. Essa circunstância, no entanto, não invalida o princípio. A Administração Pública, em face desse princípio, não tem necessidade de realizar, em relação ao ato praticado, qualquer prova de sua veracidade ou legalidade, salvo quando contestado na esfera judicial, administrativa ou perante o Tribunal de Contas. Em tais casos, não lhe cabe sequer buscar autorização judicial para a execução do ato impugnado. Essas são duas das consequências desse atributo.

Presume-se legítimo o ato administrativo. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "pela presunção de legitimidade, o ato administrativo, quer seja impositivo de uma obrigação, quer seja atributivo de uma vantagem, é presumido como legítimo".

1.4 Vinculação e discricionariedade

No tocante a liberdade da Administração, apresenta-se a vinculação e a discricionariedade dos atos administrativos. Pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, no exercício das competências vinculada e discricionária, a motivação atua como condição de validade e instrumento de controle. A liberdade do administrador público, no exercício diário de sua função, condiciona-se pela motivação de suas decisões: o agente deve apresentar os motivos que levaram a execução do ato, uma ação que gera esclarecimento e transparência à atuação da Administração. Destaca-se o princípio da publicidade na jurisprudência[96]:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. VISTA DOS AUTOS E OBTENÇÃO DE CÓPIAS DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. (ART. 5º, XXXIII, LX, ART. 37, CAPUT, DA CF/88, ART. 2ºDA LEI Nº 9.784/99 E ART. 3º DA LEI Nº 8.666/93).

---

[95] GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 74.

[96] Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24971631/remessa-ex-officio-em-mandado-de-seguranca-reoms-200634000270560-df-20063400027056-0-trf1> . Acessado em: 12/08/2017.

> 1. "A Administração Pública está adstrita ao princípio da publicidade, conforme previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, sobretudo quando se trata de licitações e contratos administrativos, cuja publicidade é expressamente exigida pelo art. 3º da Lei n. 8.666/1993." (Precedente desta Corte: REOMS 2003.34.00.033575-5 / DF; Relator: Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida.)
> 2. No caso, não indica a impetrada qual dispositivo legal a impede de fornecer os documentos pleiteados pela impetrante, resultando evidente, de outro lado, que, ante aos princípios regedores da Administração Pública, principalmente o referente à publicidade e transparência dos atos, exsurge, em verdade, a ilegalidade do ato praticado. 3. Remessa oficial a que se nega provimento (TRF-1 - REOMS 200634000270560 DF 2006.34.00.027056-0 - SEXTA TURMA – rel. DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES – j. 13 de Dezembro de 2013 - e-DJF1 p.93 de 16/01/2014).

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello adverte sobre a importância da terminologia empregada: ao invés dos termos "ato vinculado" e "ato discricionário", o autor prefere as expressões "vinculação" e "discricionariedade". No exercício de suas funções, a Administração dispõe de "deveres-poderes" vinculados e discricionários. Conforme definição[97]:

> [...] que o agente administrativo está, no que concerne a quaisquer destes aspectos, previamente manietado de maneira estrita pela lei ou que, pelo contrário, por força da dicção normativa que lhe regula a conduta, disporá, em relação a algum ou alguns deles, de certa liberdade para decidir, no caso concreto, sobre o modo de atender com a máxima perfeição possível o interesse público entregue a seu encargo.

O poder do administrador público é uno e indivisível, cabe à lei qualificar como vinculada ou discricionária a apreciação de determinado aspecto do ato administrativo[98]. A vinculação refere-se aos casos em que a lei descreve os pressupostos necessários para emissão do ato administrativo[99]. O administrador público não dispõe de liberdade alguma, atua pelo imperativo de uma prévia e objetiva disposição legal. Pela imposição de um critério objetivo, a vinculação predetermina o comportamento a ser seguido pelo agente.

A vinculação, por existir prévia e objetiva tipificação legal, mostra-se o único comportamento possível da Administração em face de situação prevista de objetividade absoluta. A Administração não interfere com apreciação subjetiva alguma[100]. Como

---

[97] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da competência discricionária**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 25, p. 13, 1999.
[98] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 59.
[99] Ibidem.
[100] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 401.

exemplo de vinculação, destaca-se a aposentadoria compulsória do servidor público aos 75 anos de idade. Sobre a vinculação, na jurisprudência[101]:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. EXTINÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA. EFEITOS. DECISÃO DENEGATÓRIA. MANUTENÇÃO.
> ***A aposentadoria compulsória do servidor público estatutário ou do servidor regido pela CLT, inclusive os empregados dos demais entes estatais (empresas públicas, sociedades de economia mista, etc.), extingue automaticamente seu vínculo jurídico estatutário ou empregatício com a respectiva entidade estatal, por força de comando constitucional inarredável. Tendo em vista que a aposentadoria compulsória não decorre da vontade das partes, mas de um comando constitucional, não há falar em dispensa arbitrária ou sem justa causa.***
> [...]
> Agravo de instrumento desprovido (TST - AIRR 22499020105020001 2249-90.2010.5.02.0001 - 3ª Turma – rel. Mauricio Godinho Delgado – j. 25 de Setembro de 2013 - DEJT 27/09/2013). (***grifos nossos***)

Pela discricionariedade, obediente aos critérios de oportunidade e conveniência, a Administração atua dentro dos limites legais e em observância à ordem pública. Na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, quando a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, por critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, mesmo que adstrita à lei reguladora[102]. Sobre a atuação discricionária da Administração, na jurisprudência do STJ[103]:

> ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL. LIMITAÇÃO. LEGALIDADE E VINCULAÇÃO AO EDITAL. CRITÉRIOS E REGRAS EDITALÍCIAS. ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DO EDITAL. REGIONALIZAÇÃO. CABIMENTO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NÃO CONFIGURADO.
> 1. O controle do Poder Judiciário, em tema de concurso público, deve limitar-se à verificação da observância dos princípios da legalidade e da vinculação ao edital; em razão da discricionariedade da Administração Pública, que atua dentro do juízo de oportunidade e conveniência, na fixação dos critérios e normas editalícias, os quais deverão atender aos preceitos instituídos pela Constituição Federal de 1988, mormente o da vedação de adoção de critérios discriminatórios.
> 2. O critério da regionalização previsto em edital de concurso público não inquina o certame de ilegalidade, quando respeitados os princípios constitucionais, mormente o da isonomia. Precedentes.
> 3. Não há ilegalidade na norma editalícia que elimina o candidato do certame se não aprovado dentro do número de vagas para a região/localidade

[101] Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24215605/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-22499020105020001-2249-9020105020001-tst> . Acessado em: 12/08/2017.
[102] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 401.
[103] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21285911/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-28751-sp-2009-0018720-9-stj> . Acessado em: 14/08/2017.

> escolhida no momento da inscrição, não possuindo o candidato direito a concorrer em vaga em região diversa daquela em que se inscreveu.
> 4. No caso dos autos, o Edital n.º 08, de 08 de junho de 2007,estabeleceu que, caso fosse habilitado no certame e tivessem sido esgotadas as vagas da Unidade Administrativa para a qual inicialmente fizera a opção, o candidato, no momento da inscrição, poderia optar por integrar a denominada "lista geral", para concorrer às demais Unidades Administrativas do Estado de São Paulo. Assim, mesmo não tendo se classificado dentro do número de vagas para a localidade escolhida, permaneceria no certame com possibilidade de concorrer às vagas não ocupadas pela chamada "lista regional".
> 5. Recurso ordinário conhecido e desprovido (STJ - RMS 28751 SP 2009/0018720-9 - T5 - QUINTA TURMA – rel Ministra LAURITA VAZ – j. 6 de Dezembro de 2011 - DJe 19/12/2011).

Nos casos em que a própria norma não oferece critérios objetivos suficientes para a avaliação jurídica do caso concreto, exige-se uma avaliação subjetiva da situação, um julgamento de conveniência e oportunidade. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello[104], a discricionariedade:

> Nos casos de discricionariedade, o administrador também interpreta, mas não esgota nisso sua função. Primeiramente necessita realizar o tipo de operação racional a que se acaba de aludir. Concluído o *iter* interpretativo, defronta-se com possibilidades plúrimas, justamente pelo fato de a norma admitir soluções múltiplas, suscetíveis quaisquer delas de dar implemento à finalidade proposta e satisfação à vontade legal adrede mantida em um certo grau de indeterminação pelo legislador.

Pelo princípio da separação de poderes, não cabe ao judiciário analisar o mérito do ato administrativo. Por meio do controle judicial dos atos administrativos discricionários, deve-se limitar ao exame de sua legalidade, não cabe ao Poder Judiciário adentrar na análise do mérito do ato. Sobre o mérito do ato administrativo, destaca-se na jurisprudência[105]:

> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. CONTROLE JUDICIAL. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. MOTIVAÇÃO. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. "TAXA DE MANUTENÇÃO". ILEGALIDADE. MULTA. PARÂMETROS LEGAIS. DECRETO Nº 2181/97.
> 1. Não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo. Princípio da Separação dos Poderes.
> 2. A Administração Pública, no processo administrativo em tela, ao indicar os requisitos essenciais e motivar o ato, obedeceu aos princípios da legalidade, motivação, ampla defesa e contraditório. Inexiste, pois, transgressão a norma legal.
> [...]

---

[104] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. 1ª ed. 5 tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 220.

[105] Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/299136257/apelacao-civel-apc-20130111782114> . Acessado em: 14/08/2017.

> 5. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida (TJ-DF - APC 20130111782114 - 1ª Turma Cível – rel. ROMULO DE ARAUJO MENDES – j. 16 de Dezembro de 2015 - Publicado no DJE : 21/01/2016 . Pág.: 298).

Ciente do caráter funcional da atividade administrativa, a norma oferece ao administrador critérios que deverão orientar sua opção subjetiva. Nesse sentido, o ato administrativo discricionário deve, num universo de soluções possíveis, seguir tais orientações.

Com relação ao mérito do ato administrativo, não é possível que ocorra o controle judicial do mérito do ato. O juiz não pode conhecer do mérito do ato, desse modo estaria ultrapassando o campo da legalidade e legitimidade. Destaca-se na jurisprudência do STJ[106]:

> MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR. ATO DE REDISTRIBUIÇÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.
> ***I - O ato de redistribuição de servidor público é instrumento de política de pessoal da Administração, que deve ser realizada no estrito interesse do serviço, levando em conta a conveniência e oportunidade da transferência do servidor para as novas atividades.***
> ***II - O controle judicial dos atos administrativos discricionários deve-se limitar ao exame de sua legalidade, eximindo-se o Judiciário de adentrar na análise de mérito do ato impugnado. Precedentes.***
> ***Segurança denegada***. (STJ - MS 12629 / DF 2007/0029109-0 - S3 TERCEIRA SEÇÃO - Rel. Ministro FELIX FISCHER (1109) - j. 22/08/2007 - DJ 24/09/2007 p. 244). ***(grifos nossos)***

O Poder Judiciário não deve apreciar o mérito do ato administrativo, sob pena de quebra do princípio da separação dos poderes, cabendo-lhe tão somente a apreciação de legalidade. O controle judicial dos atos administrativos deve se limitar ao exame do aspecto legal.

---

[106] Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clas.+e+@num=%2712629%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2712629%27.suce.))&thesaurus =JURIDICO>. Acessado em: 14/08/17

CAPÍTULO II - MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

2.1 Considerações iniciais

A motivação faz a justificação dos elementos e pressupostos responsáveis pela decisão proferida pela Administração Pública. Em sentido amplo, a motivação inclui não somente os pressupostos de fato, que autorizam a prática do ato, como também a finalidade, a causa do ato e todas as razões gerais que influenciaram na decisão da Administração. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a motivação é a justificativa do ato. Realiza a exposição dos fundamentos de direito, dos fundamentos fáticos e da procedência lógica da medida, em face não apenas de uma racionalidade abstrata, mas também em face das diretrivas encampadas pelo sistema jurídico[107].

O artigo 50, § 1º, da Lei 9.784/99[108], destaca que "A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato". A motivação expõe os motivos que levaram o agente à elaboração do ato administrativo. O ato deve apresentar os elementos que formaram o convencimento da Administração: deve indicar os fatos e fundamentos jurídicos que foram considerados na tomada daquela decisão específica.

A motivação insuficiente constitui uma ofensa ao princípio da legalidade, conforme jurisprudência do STJ[109]:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DE VAGA MEDIANTE REMOÇÃO. ANULAÇÃO DO EDITAL. FALTA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.
> ***1. A invalidação do ato nulo se perfaz com a prática de outro ato administrativo, também sujeito aos princípios norteadores da Administração Pública.***
> ***2. Hipótese em que o Administrador, ao retificar o primeiro edital que declarava vago, para ser provido por remoção, o cargo de Depositário, Avaliador, Síndico Partidor e Contador do Distrito de Areia Branca da Comarca de Laranjeiras, deixou de observar o princípio da legalidade, não se atentando, outrossim, para a necessidade de motivação dos atos administrativos.***

---

[107] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Revista de Direito Público, n.90. São Paulo: RT, 1989, p. 65.
[108] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.
[109] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25228259/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-19601-se-2005-0025909-0-stj> . Acessado em: 15/08/2017.

> ***3. Alteração substancial da finalidade do instrumento editalício, porquanto modificada a forma originária de provimento do cargo - de remoção para promoção por merecimento -, não se mostrando suficiente a simples republicação do ato em diário oficial, com os dizeres "republicado por incorreção", sobretudo porque nada se mencionou a respeito do modo como teria ocorrido a aventada incorreção. Outrossim, tampouco se fez menção a algum procedimento administrativo no qual se tenham declinados os fundamentos para a retificação perpetrada.***
> 4. Existência de previsão normativa no Código de Organização Judiciária vigente à época, no sentido de que "os serventuários terão direito à promoção para a segunda entrância, obedecidos os princípios do merecimento e da antigüidade, alternadamente, após resolvidos os pedidos de remoção".
> 5. Recurso ordinário em mandado de segurança provido (STJ - RMS 19601 SE 2005/0025909-0 - T6 - SEXTA TURMA – rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ – j. 18 de Junho de 2014 - DJe 04/08/2014). ***(grifos nossos)***

Motivação difere-se de motivo: enquanto o motivo assinala um acontecimento jurídico-administrativo que confere legitimidade a ação administrativa, a motivação faz a enumeração dos motivos, isto é, realiza a exposição material dos motivos que fundamentam a decisão. O motivo constitui uma situação fática ou jurídica, o evento responsável por impulsionar à feitura do ato, logo para todo ato deve haver um motivo.

Na distinção entre os termos motivo e motivação, o motivo representa uma situação de fato, uma situação real empírica, o fundamento jurídico que justifica e autoriza a prática do ato administrativo. Já a motivação apresenta-se como um elemento discricionário, uma margem de liberdade outorgada por lei ao agente público, pela motivação temos a exposição dos motivos. Na lição professor Florivaldo Dutra de Araújo[110], a distinção entre motivo e motivação:

> Em geral, usa-se o termo motivação apartado da ideia de motivo (no sentido de pressuposto fático que embasa a produção do ato, também chamado causa). Ou seja, o termo motivação é usado para designar não apenas a manifestação dos motivos, mas também a de todos os elementos que influem na legalidade, oportunidade e finalidade do ato, bem como a correspondência entre o motivo deste e seu conteúdo.

Subsunção do fato à norma, para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello "impende que haja perfeita subsunção do motivo de fato ao motivo de direito, vale dizer, cumpre que a situação do mundo fático, tomada como base do ato, corresponda

[110] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 93.

com exatidão ao motivo legal" [111]. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello[112]:

> De outra parte, não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e proporcionalidade se não fossem contemporaneamente a elas conhecidos e explicados os motivos que permitiriam reconhecer seu afinamento ou desafinamento com aqueles mesmos princípios. Assim, o administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos.

O motivo é um requisito do ato administrativo, que busca evitar condutas arbitrárias dos administradores. Essa exigência permite aos administrados à verificação dos motivos que levaram a prática do ato, podem conferir se houve ou não a observância do princípio da legalidade e dos demais princípios que regem a administração[113]. Sobre a conduta arbitrária, na jurisprudência[114]:

> RECURSO DE REVISTA. ADMISSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA. ESTÁGIO PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE DISPENSA ARBITRÁRIA. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E FINALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO.
> O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional que ainda não tenha preenchido os requisitos do artigo 41 da Constituição de 1988, para a aquisição da estabilidade não pode ser demitido sem motivação e finalidade do ato administrativo correspondente, sob pena de nulidade. Assim, não tendo sido comprovados a finalidade e motivação do ato, reputa-se nulo o ato, com a consequente reintegração do trabalhador, conforme preconizam a Súmula nº 21 do STF e precedentes desta Corte. No caso, o Regional registra que, apesar de ter sido emitido parecer desfavorável à reclamante pela Comissão de Avaliação de Desempenho, não foram observados os requisitos estabelecidos nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.962/2000, de modo que nula a dispensa praticada. Precedentes. Recurso de revista não conhecido (TST - RR 228 228/2005-040-15-00.0 - 5ª Turma – rel. Emmanoel Pereira – j. 4 de Novembro de 2009 - 13/11/2009)

O motivo é um pressuposto fático, um requisito do ato administrativo, um acontecimento precedente que propicia ou reclama a prática de determinado ato. O motivo não é um elemento do ato, representa uma situação concreta, um fato do mundo fenomênico que leva a produção do ato.

---

[111] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, p. 166, março de 1992.
[112] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, p. 83.
[113] CARVALHO FILHO, José dos Santos. O Motivo no Ato Administrativo. **Revista de Direito da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 54, 1985.
[114] Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5688985/recurso-de-revista-rr-228-228-2005-040-15-000> . Acessado em: 15/08/2017.

Na definição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "motivo é o pressuposto do ato administrativo que autoriza ou exige a prática do mesmo" [115]. O autor também ressalta a diferença entre os termos motivo do fato e móvel, este significa a intenção interna do agente na prática do ato administrativo[116].

Motivação, explanação, fundamentação – o professor Florivaldo Dutra de Araújo não considera de grande utilidade à distinção entre os termos destacados. Tal diferenciação "poderia prestar-se, ademais, à mitigada fuga da Administração em anunciar pública e amplamente todas as razões e finalidades de seu agir" [117]. Mostra-se preferível não colocar divisórias entre os significados dos termos motivação, explanação e fundamentação, sendo todos empregados num mesmo sentido. O autor privilegia a utilização do termo motivação - já consagrado pela doutrina[118].

2.2 Conceito, natureza jurídica e requisitos

A motivação realiza a exposição de motivos. Como instrumento de controle do ato administrativo, a motivação constitui uma garantia dos administrados. A título de classificação, a motivação pode ser genérica ou específica, "especificamente significando a exposição de considerações subjetivas e genericamente, englobando também os fatos com os quais o ato se relaciona e a indicação da causa" [119]. Na atualidade é consolidado o dever de motivar, a motivação faz a explicitação dos motivos que levaram a autoridade administrativa a tomar uma decisão. Destaca-se na jurisprudência do STJ[120]:

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AGENTE PENITENCIÁRIO. DEMISSÃO. PRECEDENTE - MS 17.053/DF. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO E PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE. AUSENTES. REGULARIDADE NA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO. ALEGAÇÕES DE CERCEAMENTO DE DEFESA. OITIVA DE TESTEMUNHAS. NÃO LOCALIZAÇÃO. CITAÇÃO POR EDITAL. ATOS MOTIVADOS. POSSIBILIDADE. DEVIDA MOTIVAÇÃO DO ATO DEMISSIONAL. FUNDAMENTO LEGAL. CORRETO

---

[115] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 379.
[116] Ibidem, p. 407
[117] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 93.
[118] Ibidem, p. 91.
[119] Ibidem, p. 90.
[120] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/179429992/mandado-de-seguranca-ms-17330-df-2011-0141051-3> . Acessado em: 17/08/2017.

> ENQUADRAMENTO. ALEGAÇÕES DE PROVAS FORJADAS E DE PERSEGUIÇÃO. NÃO PASSÍVEIS DE APRECIAÇÃO NO RITO MANDAMENTAL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NECESSIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.
> [...]
> 11. Não é necessário que o ato administrativo de aplicação da penalidade de demissão de servidor público, publicado por Ministro de Estado, descreva as condutas violadoras da ordem jurídica que embasam a punição, no caso de esse ato se referir aos dispositivos legais e aos documentos do processo que declinam os motivos e a motivação.
> [...]
> Segurança denegada (STJ - MS 17330 DF 2011/0141051-3 - S1 - PRIMEIRA SEÇÃO – rel. Ministro HUMBERTO MARTINS – j. 25 de Março de 2015 - DJe 06/04/2015).

Em sentido estrito, a motivação limita-se à exposição dos motivos de fato e de direito que antecedem a prática do ato administrativo. Faz a exposição dos motivos que levaram a Administração a efetivá-lo. Desse modo, o motivo indica somente um pressuposto fático responsável por autorizar ou obrigar a prática do ato[121].

O professor Antônio Carlos de Araújo Cintra apresenta uma definição mais ampla de motivação. Compreendendo a exposição de motivos, os aspectos de legalidade do ato e também os critérios de conveniência e oportunidade da discricionariedade. Numa conceituação abrangente, entende que o agente público busca convencer "seja o particular interessado, seja a coletividade, de que aquele determinado ato administrativo tem sua razão de ser, tanto no plano da legalidade como no da oportunidade e conveniência" [122].

A doutrina majoritária utiliza o termo motivação em sentido amplo. Incluindo os pressupostos fáticos do ato e todas as circunstâncias capazes de fazer a justificação, demonstrando sua correspondência ao direito. Para o professor Florivaldo Dutra de Araújo, a motivação demonstra sua validade. A motivação não se restringe à simples exposição dos motivos que antecederam a prática do ato administrativo, mas representa a manifestação "de todos os elementos que influem na legalidade e finalidade do ato, bem como a correspondência entre o motivo deste e seu conteúdo" [123].

---

[121] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 89.
[122] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**. São Paulo: RT, 1979. p. 105.
[123] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 90.

Em sentido amplo, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello considera a motivação a justificativa do ato. A motivação representa um "pressuposto fático que autoriza ou exige a prática do ato" [124], também chamado de causa. A motivação faz a exposição dos motivos, a fundamentação enumera as regras de direito habilitante, os fatos em que o agente se estribou para decidir, bem como a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado[125]. Para o autor[126], a motivação é um princípio constitucional implícito do Direito Administrativo:

> [...] implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último aclaramento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

Na doutrina portuguesa, o professor José Carlos Vieira de Andrade[127] define a motivação como a exteriorização das razões de fato e de direito que basearam a decisão, explicita a subjetividade de formação da vontade do agente. Pela teoria objetiva, o motivo que faz a exteriorização das razões de fato e de direito não se confunde com a subjetividade do processo psicológico do agente. A motivação deve incorporar tanto o aspecto subjetivo quanto o objetivo do motivo.

Pela exposição dos fundamentos de direito, dos fundamentos fáticos e da procedência lógica da medida, em face não apenas de uma racionalidade abstrata, mas também das diretrivas encampadas pelo sistema jurídico-administrativo[128]. A motivação do ato administrativo faz a exposição dos fundamentos que propiciaram sua edição, expõe os motivos que levaram o agente à elaboração do ato administrativo, a motivação deve apresentar todos os elementos que formaram o convencimento da Administração.

A motivação tem o caráter essencial de garantia do administrado, a Administração Pública mostra-se adstrita ao princípio da legalidade, o que representa um limite ao poder público.

---

[124] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 369.
[125] Ibidem.
[126] Ibidem. p. 100.
[127] ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 13 e 227.
[128] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Revista de Direito Público, n.90. São Paulo: RT, 1989, p. 65.

Um atributo inafastável, a motivação é um elemento imprescindível na configuração do Estado de Direito, um gigantesco projeto político de contenção do Poder e de proclamação da igualdade de todos os homens[129]. Destaca-se na jurisprudência[130]:

> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR DO DF FREQUENTANDO CURSO DE FORMAÇÃO DE PRAÇA. AFASTAMENTO PARA PARTICIPAR DE CURSO DE FORMAÇÃO EM OUTRO ÓRGÃO. PORTARIA PMDF Nº 816/2012. INDEFERIMENTO PELA CORPORAÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. VEDAÇÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA. SENTENÇA MANTIDA.
> 1. A Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, o qual representa, ao mesmo tempo, um limite ao Poder Público e uma garantia ao administrado. Dessa forma, o administrador não pode atuar livremente na busca do interesse público, somente podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Como conseqüência, a interpretação legal realizada pelo administrador público deve ser feita estritamente, não sendo cabível a utilização da interpretação restritiva.
> [...]
> 3. Apelação conhecida e não provida.
> 4. Remessa de ofício conhecida e não provida (TJ-DF - APO 20140110690739 - 6ª Turma Cível – rel. ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO – j. 27 de Janeiro de 2016 - Publicado no DJE 02/02/2016 . Pág.: 359).

A lei 9.784/99[131] adota a motivação em sentido amplo, destacando os princípios e critérios a serem seguidos pela Administração. Traz no artigo 2º, parágrafo único, inciso I, a "atuação conforme a lei e o direito" e no inciso IV, a "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé". No inciso VII, a "indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão" e no inciso XIII, a "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação". Finalmente, no Capítulo XII, Da Motivação, em seu artigo 50, traz a motivação obrigatória do ato administrativo, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos.

Para o professor Florivaldo Dutra de Araújo, a motivação material do ato administrativo ocorre quando o pressuposto fático autoriza o administrador público a emiti-lo e também quando correspondem as outras exigências legais impostas. Já a motivação formal demonstra a existência da motivação material. A motivação formal

---

[129] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Princípio Fundamentais de Direito Administrativo**. *In*: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 12.

[130] Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310984914/apelacao-reexame-necessario-apo-20140110690739> . Acessado em: 17/08/2017.

[131] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/08/2017.

esclarece que o ato foi praticado "segundo motivos reais aptos a provocá-lo, que esses motivos guardam relação de pertinência lógica com o conteúdo do ato e que este tenha emanado da autoridade competente, em vista da correta finalidade legal" [132]. Citando a doutrina argentina, a respeito da motivação material e da motivação formal[133]:

> Mas há que se distinguir a motivação em sentido material da motivação formal. A primeira foi assinalada por D'Alessio da seguinte maneira: em sentido substancial, não é concebível inexistência de motivação, já que toda declaração de vontade do Poder Público tem de guardar uma relação de interdependência lógica com as razões que influíram em sua determinação. (*Apud* DIEZ. 1961, p. 241). A motivação formal, por outro lado, seria a expressão das razões, com a demonstração da existência da relação.

O artigo 2º, parágrafo único, III, da lei 9.784/99[134] declara a "objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades". No Estado de Direito impera a vontade da lei e não a vontade do agente público. Trata da essência da Administração, a atuação do Estado deve vincular-se a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que o exerce[135].

Obediente ao critério de razoabilidade, toda publicidade oficial deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade. As realizações governamentais não devem ser diretamente atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público. Sobre a nulidade da promoção pessoal dos agentes públicos, na jurisprudência[136]:

> PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE CARACTERIZANDO PROMOÇÃO PESSOAL DE AGENTES PÚBLICOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESSARCIMENTO AOS COFRES MUNICIPAIS.
> [...]
> 2. O reconhecimento da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do §5º do art. 37 da Constituição da República e da

---

[132] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 91.
[133] DIEZ, Manuel Maria. **El Acto Administrativo**. Segunda Edición, Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina S.A., 1961 *apud* Florivaldo Dutra de Araújo. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 90.
[134] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.
[135] CIRNE LIMA, Rui. **Princípios de Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 21.
[136] Disponível em: <https://tce-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/470496351/processo-administrativo-pa-49755> . Acessado em: 20/08/2017.

> jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.
> 3. A publicidade oficial deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade. Isso porque as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público.
> 4. É nulo e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores. (Súmula TCEMG Nº 94). (TCE-MG - PA 49755 – rel. CONS. EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO – j. 11 de Agosto de 2015 – Publicação 20/06/2017).

Não há consenso na doutrina em relação à natureza jurídica da motivação: alguns autores consideram como forma do ato administrativo, outros como conteúdo e ainda outros como requisito procedimental. Para o professor Florivaldo Dutra de Araújo, a motivação possui natureza jurídica de requisito procedimental. "Esta é, pois, ato jurídico da Administração Pública que deve preceder ou acompanhar os atos administrativos, como pressupostos de validade" [137].

A motivação é a justificação feita pelo administrador, demonstra que os motivos e a finalidade são idôneos, que o ato possui adequada relação de causalidade com os motivos[138]. A motivação tem natureza de requisito procedimental, um ato jurídico da Administração Pública que precede os atos administrativos, constituindo um pressuposto de validade.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello classifica a motivação como um requisito formalístico. Entende que a formalização deve obedecer às exigências legais, o ato deve ser expresso da forma como impõe a lei. A motivação do ato constitui importante requisito de sua formalização[139]. Outra corrente considera a dupla natureza jurídica, considera os aspectos formal e material.

A fundamentação obrigatória do ato administrativo contém os aspectos formal e material. Na doutrina portuguesa, o professor José Carlos Vieira de Andrade entende que a fundamentação obrigatória dos atos administrativos deve incluir uma dimensão formal responsável pela "exposição enunciadora das razões ou motivos da decisão" e

---

[137] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 93.
[138] Ibidem.
[139] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 372.

outra substancial, definindo "a recondução do decidido a um parâmetro valorativo que o justifique" [140].

Pela exposição dos fundamentos de fato e de direito que propiciam a prática do ato, a motivação é pressuposto de validade para todo ato administrativo. Nada impede a existência de um ato administrativo sem motivação, porém este ato será inválido. Pela falta de fundamentação e de pressupostos, o ato não será válido. Sobre a ausência de motivação, na jurisprudência do STJ[141]:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. EXAME PSICOLÓGICO. CRITÉRIOS SUBJETIVOS E AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE DECLAROU O CANDIDATO NÃO RECOMENDADO. NULIDADE DA AVALIAÇÃO. NECESSIDADE DE NOVO EXAME.
> [...]
> ***2. Ao assim proceder, o acórdão recorrido contrariou a jurisprudência desta Corte que exige a adoção de critérios objetivos nos testes psicológicos e a possibilidade de revisão do seu resultado, como também a que requer que todo ato administrativo seja devidamente motivado, nos termos do artigo 50, I, da Lei 9.784/99, o que, obviamente, só é possível com a obtenção, de uma forma clara, motivada e compreensível, das razões pelas quais o candidato foi considerado inapto no certame. Uma vez declarada a nulidade do teste psicotécnico, deve o candidato se submeter a outro exame.***
> [...]
> 3. Recurso especial provido, para determinar a submissão do candidato a novo exame psicotécnico, a ser aplicado em conformidade com as normas pertinentes, a partir de critérios de avaliação objetivos, resguardada a publicidade e motivação a ele inerentes (STJ - REsp 1444840 DF 2013/0322994-9 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES – j. 16 de Abril de 2015 - DJe 24/04/2015). ***(grifos nossos)***

A motivação do ato administrativo deve atender a certos requisitos lógicos, destacando-se a suficiência, a clareza e a congruência. Conforme artigo 50, §1º, da Lei 9.784/99[142], a motivação deve ser "explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato".

Para o professor Florivaldo Dutra de Araújo, a motivação suficiente dá a ideia completa do processo lógico e jurídico percorrido até a decisão[143]. A motivação suficiente contém os elementos idôneos que justificam a edição do ato administrativo,

---

[140] ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever da fundamentação expressa de actos administrativos**. p. 11.
[141] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/183576517/recurso-especial-resp-1444840-df-2013-0322994-9> . Acessado em: 27/08/2017.
[142] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/08/2017.
[143] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 122.

tanto no âmbito da legalidade quanto no plano da conveniência e oportunidade. Dessa forma a motivação será "considerada suficiente, pois satisfaz, pelo aspecto material, os objetivos que lhe são atribuídos" [144].

A motivação deve conter os elementos aptos a fundamentar a decisão. A motivação deve obedecer a certos requisitos, o agente público não pode utilizar expressões vagas ou omitir elementos essenciais que possam ter exercido influência na conformação do ato[145]. Quanto à suficiência, o requisito destaca a precisão da motivação. Não se admite o uso de afirmações genéricas e vagas, a motivação do ato não permite a simples alusão a pareceres ou o uso de termos genéricos como necessidade do serviço ou interesse público. Sobre a insuficiência de motivação, destaca-se na jurisprudência[146]:

> REMESSA OFICIAL. REEXAME NECESSARIO. CONCURSO PÚBLICO. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE SOLDADO DO QUADRO DE PRAÇAS POLICIAIS MILITARES DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. EXAME MÉDICO. ATO ADMINISTRATIVO RESTRITIVO. MOTIVACÃO INSUFICIENTE. DECISÃO DESARRAZOADA. SENTENÇA MANTIDA.
> ***1 - A exclusão de candidato aprovado nas fases anteriores do concurso público para admissão para o cargo de Soldado Praça Policial Militar da Polícia Militar do Distrito Federal, inclusive no Teste de Aptidão Física, no exame médico, demanda decisão fundamentada.***
> ***2 - A resposta ao recurso administrativo interposto pelo agravante contra sua exclusão do certame na fase de avaliação médica não foi devidamente motivada, uma vez que apenas informa o item supostamente violado no edital, sem apontar os fatos e fundamentos jurídicos que a levaram a formar seu convencimento e sequer analisou que a substância detectada no exame toxicológico estava sendo administrada de acordo com prescrição médica e quanto à condição ortopédica, cuja doença não se encontra entre doenças incapacitantes, há laudo demonstrando a integridade ortopédica.***
> ***3 - Os atos administrativos restritivos, para que sejam razoáveis, necessitam de motivação mais específica e robusta, pois restringem a esfera jurídica do destinatário, retirando direitos seus.***
> ***4 - É desarrazoado que, após aprovação em teste de aptidão física, realizado em concurso público, que apresenta elevado grau de dificuldade, haja eliminação, do concurso público, em decorrência de resposta proferida a banca organizadora noticiando problema na coluna cervical, sem que haja qualquer exame complementar, em decorrência de haver exames comprovando a habilitação, que comprove que há a possível enfermidade e que esta poderia inabilitar ao exercício do cargo.***
> 5 - Reexame necessário conhecido e desprovido (TJ-DF - RMO 20140110029947 - 2ª Turma Cível – rel. GISLENE PINHEIRO – j. 14 de Outubro de 2015 - Publicado no DJE : 16/10/2015 . Pág.: 131). ***(grifos nossos)***

[144] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**, p. 126.
[145] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 121.
[146] Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/243629773/remessa-de-oficio-rmo-20140110029947> . Acessado em: 21/08/2017.

A motivação do ato administrativo deve ser clara e congruente, o requisito clareza implica a ausência de ambiguidades, incertezas e dúvidas. A motivação clara permite a efetiva comunicação com seus destinatários, evita a incerteza e a insegurança de uma motivação obscura e contraditória[147].

Nas palavras do professor Florivaldo Dutra de Araújo, "de modo a abarcar a exatidão e a suficiência, pois a insuficiência e a inexatidão impedem a clareza do raciocínio exposto, dificultando vislumbrar congruência entre as premissas e a conclusão, ou seja, entre a motivação e o ato" [148]. O ato administrativo desprovido de motivação é inválido, conforme jurisprudência[149]:

> EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - BACEN - MULTA - AMPLA DEFESA VULNERADA - JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO DESPROVIDO DE FUNDAMENTAÇÃO - ATO ADMINISTRATIVO INVÁLIDO - PROCEDÊNCIA AOS EMBARGOS.
> 1. Como o consagra o ordenamento constitucional, amiúde invocado pela doutrina administrativista, devem as decisões (aqui a se estender o tema às autuações) administrativas ser fundamentadas (inciso X do art. 93, da Lei Maior).
> 2. A razão para esta mínima conduta estatal, sim, repousa no superior exercício da fundamental ampla defesa, que deve ser assegurada desde a órbita administrativa, nos termos do inc. LV, do art. 5º, CF, de tal arte a, por mínimo, poder conhecer o jurisdicionado destinatário o preciso teor do comando a envolvê-lo, assim o acatando ou contra ele se insurgindo.
> [...]
> 6. Denota-se do julgamento administrativo objetiva ausência de motivação sobre o insucesso empreendido pela parte privada, afigurando-se pacífico o entendimento pretoriano atinente à necessidade de que a decisão seja motivada, ainda que de forma sucinta: no caso em cena, nem sucintamente tratou de analisar a quaestio a autoridade administrativa, como se observa. Precedentes.
> 7. Manifesta-se por si o próprio texto do julgamento administrativo em pauta, padecendo de eiva a imputação do Banco Central desde os primórdios - recordando-se que tal cenário a impor prejuízo à discussão do mérito - logrando o ente autuado desconstituir a constatação apurada, face à flagrante nulidade no procedimento administrativo, a partir daquele julgamento.
> 8. Improvimento à apelação e à remessa oficial, mantida a r. sentença, tal qual lavrada, inclusive em sede sucumbencial, por consentânea aos contornos do caso vertente e às diretrizes do art. 20, CPC (TRF-3 - APELREEX 16149 SP 0016149-23.2006.4.03.6182 - TERCEIRA TURMA – rel. JUIZ CONVOCADO SILVA NETO – j. 5 de Junho de 2014).

[147] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**, p. 127-128.
[148] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 124.
[149] Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25135964/apelacao-reexame-necessario-apelreex-16149-sp-0016149-2320064036182-trf3> . Acessado em: 21/08/2017.

O Estado Democrático de Direito repele decisões arbitrárias, para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, decisões imotivadas, sigilosas, entregues ao exclusivo e irreversível arbítrio dos próprios autores do ato são radicalmente inconvenientes com o Estado de Direito[150].

A respeito da motivação aliunde, traz o artigo 50, §1º da lei 9.784/99[151], § 1º , "A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato". Pela motivação aliunde dos atos administrativos, a motivação de um determinado ato remete à motivação de ato anterior que embasa sua edição.

Com relação ao tempo da motivação, esta deve sempre ser prévia ou concomitante à expedição do ato, nunca posterior. Seria absurdo, imoral e antiético o administrador expor as razões e os motivos *a posteriori*. A motivação tempestiva assegura a legitimidade do ato administrativo, não haveria qualquer eficácia, se os motivos do ato não fossem tempestivamente conhecidos e explicados.

Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, os atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário. A fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não oferece a segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada[152]. Sobre a motivação tardia, na jurisprudência[153]:

> PROCESSO CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DISCURSIVA. DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL. RECURSO ADMINISTRATIVO. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. MOTIVAÇÃO TARDIA. PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. NULIDADE DO ATO. PREJUÍZO PARA O CANDIDATO. IMPOSSIBILIDADE.
> 1. A motivação, nos recursos administrativos referentes a concursos públicos, é obrigatória e irrecusável. (Lei 9.784/99, art. 50).
> 2. A apresentação equivocada de razões de indeferimento de recurso administrativo, em que os fundamentos referentes à prova de um candidato

[150] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo**. Revista de Direito Público, n. 90, p. 67.
[151] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.
[152] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 12º ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 94.
[153] Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19226626/apelacao-ci-vel-apl-124289320108070001-df-0012428-9320108070001> . Acessado em: 21/08/2017.

> são atribuídos à impugnação de outro, fulmina, na origem, a decisão da administração.
> 3. O silêncio da banca examinadora quanto a pedido de revisão de prova implica nulidade absoluta do ato, em virtude da carência de motivação.
> 4. O impetrante não pode ser prejudicado por ato nulo do poder público, para o qual não tenha contribuído sequer indiretamente.
> 5. Se a banca examinadora diz que o recorrente atendeu ao quesito exigido na prova subjetiva, nos termos previstos no edital do certame, deve atribuir nota máxima ao item avaliado.
>
> 6. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA (TJ-DF - APL 124289320108070001 DF 0012428-93.2010.807.0001 - 3ª Turma Cível – rel. JOÃO MARIOSA – j. 25 de Maio de 2011 – DJ-e 30/05/2011 Pág. 113).

A motivação tempestiva tem grande importância para o controle do ato administrativo. Somente em caráter excepcional, admite-se a motivação sucessiva. Como exemplo, no ato da prisão em flagrante, em que "a manifestação da vontade se confunde com a execução material do ato". Trata-se de um caso de impossibilidade lógica, eis que somente após a prisão, de imediato, se deve comunicar ao detido os fundamentos da prisão[154].

Diante do exposto, conclui-se que a motivação deve ser explícita, clara, congruente, suficiente e tempestiva.

2.3 Obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos

O princípio da motivação do ato administrativo impõe-se como exigência do Estado de Direito, na condição de sistema institucional que impõe respeito à hierarquia das normas e aos direitos fundamentais. Um ato administrativo não motivado denota um abuso de poder. A motivação do ato administrativo visa, de maneira racional, justificar o ato motivado, conferindo mais transparência à Administração Pública.

Nos últimos anos, a doutrina atual consolidou o dever de motivação do ato administrativo, superando antiga discussão doutrinária que debatia sobre a obrigatoriedade ou não da motivação do ato.

---

[154] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**, p. 126.

A Administração Pública submete-se ao ordenamento jurídico, mediante o cumprimento do dever de motivação dos atos administrativos para alcançar o interesse público[155]. Sobre o interesse de uma coletividade maior, a respeito dos interesses da Sociedade como um todo, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[156]:

> O que fica visível, como fruto destas considerações, é que existe, de um lado, o interesse individual, particular, atinente às conveniências de cada um no que concerne aos assuntos de sua vida particular – interesse, este, que é o da pessoa ou grupo de pessoas singularmente consideradas –, e que, de par com isto, existe também o interesse igualmente pessoal destas mesmas pessoas ou grupos, mas que comparecem enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos, tal como nela estiveram os que os precederam e nela estarão os que virão a sucedê-los nas gerações futuras.

Como instrumento de garantia dos administrados, a motivação dos atos administrativos demonstra "tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto" [157]. A motivação destaca a importância, a influência de determinado fato ou documento na tomada da decisão administrativa.

A exigência de motivação permite o controle jurisdicional dos atos administrativos. Porém não basta uma motivação qualquer, para maior transparência da coisa pública, deve destacar todos os motivos e razões que contribuíram para a validade do ato. No Estado Democrático de Direito, os agentes "não são 'donos' da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta, sim, senhora de tais interesses" [158]. Destaca-se na jurisprudência[159]:

---

[155] A contribuição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello para o estudo do conceito de interesse público, demonstra que não se pode tomar o interesse público como algo oposto ao interesse pessoal ou particular. Pode haver um interesse público contrário a um interesse individual, mas alerta que "não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade". BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 49.

[156] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 50.

[157] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 471.

[158] Ibidem, p. 374.

[159] Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/119393549/agravo-de-instrumento-cv-ai-10024130419484001-mg> . Acessado em: 28/08/2017.

> AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - REMOÇÃO - MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR: AUSÊNCIA DOS REQUISITOS.
> 1. Mesmo o ato administrativo discricionário imprescinde da exposição de seus motivos e/ou de sua finalidade, de modo a permitir o controle de sua legalidade e de sua adequação.
> 2. A motivação, ainda que sucinta, sobre a transferência ou remoção de servidor público de um para outro local de trabalho, desde que minimamente pertinente, infirma a relevância da fundamentação veiculada para o fim de concessão liminar em mandado de segurança.
> 3. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO **(TJ-MG -** AI 10024130419484001 MG - Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL – rel. Oliveira Firmo – j. 11 de Fevereiro de 2014 – DJ 14/02/2014).

Tema de grande importância, a doutrina discutia a necessidade de motivação dos atos vinculados e dos atos discricionários. Para o professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello a ausência de motivação nos atos vinculados produz efeito distinto de sua ausência nos atos discricionários. Nos atos vinculados, se a decisão houver sido tomada conforme os ditames legais a ausência de motivação será relevada, pois contida no próprio texto legal. Na ausência de motivação do ato, este será tido como válido se provada em juízo à conformidade do ato com a lei. No mesmo sentido, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello[160]:

> Se o motivo foi vinculado e obrigatória a prática do ato ante sua ocorrência, a falta de motivação não invalida o ato desde que o motivo haja efetivamente existido e seja demonstrável induvidosamente sua antecedência em relação ao ato. Se a escolha do motivo for discricionária (ou sua apreciação comportar alguma discricionariedade) ou ainda quando o conteúdo do ato for discricionário, a motivação é obrigatória.

Com relação ao ato discricionário, o professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello afirma que a falta de motivação importará em sua invalidade. Poderá ser validado somente como exceção, se comprovada à legitimidade da emissão do respectivo ato, quando não ocorre abuso de direito e também não se fere o interesse público[161].

Nos atos discricionários, a própria lei confere certa dose de liberdade ao agente. Atualmente a doutrina é pacífica, todos os atos administrativos devem ser motivados. Na lição do professor Antônio Carlos de Araújo Cintra, todo ato administrativo, seja vinculado, seja discricionário, deve ser motivado indistintamente. Diante de disposição

---

[160] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e Direito dos Administrados**. Ed. R.T. - 1981, p. 77.
[161] BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**, p. 471.

legal, exige-se a motivação como formalidade do ato administrativo. Tal formalidade é tida como essencial, a inobservância da lei implicará nulidade do ato[162].

A obrigação de motivar está ligada a própria ideia de Estado Democrático de Direito, o que confere legitimidade as decisões administrativas. Nesse sentido, destaca-se o Informativo 699 do STF[163]:

> ECT: despedida de empregado e motivação – 11
>
> Aduziu que o paralelismo entre os procedimentos para a admissão e o desligamento dos empregados públicos estaria, da mesma forma, indissociavelmente ligado à observância do princípio da razoabilidade, porquanto não se vedaria aos agentes do Estado apenas a prática de arbitrariedades, contudo se imporia ademais o dever de agir com ponderação, decidir com justiça e, sobretudo, atuar com racionalidade. Assim, a obrigação de motivar os atos decorreria não só das razões acima explicitadas como também, e especialmente, do fato de os agentes estatais lidarem com a res publica, tendo em vista o capital das empresas estatais — integral, majoritária ou mesmo parcialmente — pertencer ao Estado, isto é, a todos os cidadãos. Esse dever, além disso, estaria ligado à própria ideia de Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade de todas as decisões administrativas teria como pressuposto a possibilidade de que seus destinatários as compreendessem e o de que pudessem, caso quisessem, contestá-las. No regime político que essa forma de Estado consubstanciaria, impenderia demonstrar não apenas que a Administração, ao agir, visara ao interesse público, mas também que agira legal e imparcialmente. Mencionou, no ponto, o disposto no art. 50 da Lei 9.784/99, a reger o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal ("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; ... § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato"). Salientou que, na hipótese de motivação dos atos demissórios das estatais, não se estaria a falar de uma justificativa qualquer, simplesmente pro forma, mas de uma que deixasse clara tanto sua legalidade extrínseca quanto sua validade material intrínseca, sempre à luz do ordenamento legal em vigor. Destarte, sublinhou não se haver de confundir a garantia da estabilidade com o dever de motivar os atos de dispensa, nem de imaginar que, com isso, os empregados teriam "dupla garantia" contra a dispensa imotivada, visto que, concretizada a demissão, eles teriam direito, apenas, às verbas rescisórias previstas na legislação trabalhista. **RE 589998/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.3.2013. (RE-589998)**

[162] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**, p.126.

[163] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo699.htm#ECT: despedida de empregado e motivação - 7> . Acessado em: 21/08/2017.

Sobre o Informativo 699 do STF, destaca-se na jurisprudência[164]:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO DA RECLAMADA. ECT. EMPREGADO PÚBLICO CONCURSADO. DISPENSA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL 247, II, DA SBDI-1 DO TST. DECISÃO DENEGATÓRIA. MANUTENÇÃO.
> [...]
> Reconheceu-se que, na área estatal, ante o princípio da motivação dos atos administrativos, decorrente dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também manifestamente incorporados pela Constituição de 1988 (art. 37, caput), não há espaço para semelhante ato arbitrário e desfundamentado. Ressalte-se que, ao estabelecer a necessidade de motivação para a prática legítima da resilição do contrato por ato empresarial, o Supremo Tribunal Federal pautou-se no fundamento de que, para o ingresso de empregado na área pública, é necessária previamente a aprovação em concurso público - como decorrência dos princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade, de modo que essa mesma lógica também deveria orientar a dispensa desses empregados que, por conseguinte, deve ser motivada.
> [...]
> Agravo de instrumento desprovido (TST - ARR 2008008120075020078 - 3ª Turma – rel. Mauricio Godinho Delgado - j. 29 de Outubro de 2014 - DEJT 31/10/2014).

Com relação aos atos administrativos discricionários, destaca-se a teoria dos motivos determinantes. Ao motivar o ato administrativo, a administração vincula-se aos motivos expostos. Pela aplicação da teoria dos motivos determinantes, ocorre a vinculação da administração aos motivos ou pressupostos que serviram de fundamento ao ato. A motivação legitima e confere validade ao ato administrativo discricionário. Por sua importância, esta teoria será mais bem desenvolvida no próximo tópico.

Destaca-se a importância de motivação dos atos vinculados e dos atos discricionários. Na vinculação existe um único comportamento possível, por existir prévia e objetiva tipificação legal, mostra-se o único comportamento possível em face de situação prevista de objetividade absoluta, a Administração não interfere com apreciação subjetiva alguma[165].

Pela discricionariedade, obediente aos critérios de oportunidade e conveniência, a Administração atua dentro dos limites legais e em observância à ordem pública. Na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, quando a Administração pratica

---

[164] Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/148904068/arr-2008008120075020078> . Acessado em: 22/08/2017.
[165] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 401.

com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, por critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, mesmo que adstrita à lei reguladora[166].

A CRFB não incluiu, de maneira expressa, a motivação entre os princípios constitucionais da Administração Pública. Com a publicação da Lei 9.784/99, o dever de motivar ganhou maior relevo no âmbito administrativo. Desde então, a legislação ordinária e a jurisprudência dos Tribunais Superiores vem sofrendo seus efeitos, a motivação passa a ter maior efetividade em seus julgados.

Na lição do professor Carlos Ari Sundfeld, a Lei de Processo Administrativo não regula apenas os processos administrativos em sentido estrito, mas sim toda atividade decisória da Administração, independente da forma como ela se expressa[167]. A Lei Federal de processo administrativo dedicou capítulo próprio à motivação, quanto à obrigatoriedade na prática de atos restritivos de direitos traz o artigo 50 da Lei 9.784/99[168]:

> 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.
> § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.
> § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.
> § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

---

166 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 401.
167 SUNDFELD, Carlos Ari. **As leis de processo administrativo**. Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 19.
168 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.

Pelo princípio da motivação, o dever de motivar aplica-se também aos atos ampliativos de direito. Ampliativos ou restritivos, a motivação é obrigatória em todos os atos administrativos. O dever de motivar representa uma conduta imposta pelo ordenamento jurídico ao agente público.

A Lei Federal impõe o dever de motivar, conforme o art. 2º da Lei 9.784/99[169], "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".

A Lei 9.784/99 não faz distinção entre atos vinculados e atos discricionários. Pela obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos, deve-se invocar precipuamente o princípio da razoabilidade. Na condição de princípio, a motivação norteia a aplicação da Lei 9.784/99. A transparência advinda da motivação constitui um mecanismo de defesa dos cidadãos, a defesa dos direitos e princípios constitucionalmente garantidos.

2.4 Teoria dos motivos determinantes

A teoria dos motivos determinantes foi criada pelo Direito Francês, a partir do desenvolvimento da jurisprudência administrativa daquele país. Para o professor Antônio Carlos de Araújo Cintra, citando o doutrinador francês Gastón Jèze, os motivos podem influir no valor jurídico de uma manifestação da vontade quando determinantes da vontade de realizar um ato jurídico[170]. Para o doutrinador francês, no exercício de sua competência, a atividade dos agentes públicos somente pode ter por motivo determinante o bom funcionamento dos serviços públicos[171]. A manifestação de vontade determinada por um motivo ilegal é viciada.

A teoria dos motivos determinantes representa um importante avanço. Para professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, como forma de ampliar o controle, elaborou-se a teoria dos motivos determinantes, permitindo que o Judiciário possa examinar o

---

[169] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.
[170] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**, p.88-89.
[171] Gastón Jezè. **Les principes généraux du droit administrative**. Paris: Marcel Girard, 1925. V.II, p. 210.

motivo. Por essa razão, considera-se o motivo um elemento do ato administrativo. Na jurisprudência do STJ[172]:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR MERECIMENTO. DECRETO. DISPOSIÇÃO CONTRÁRIA A LEI. ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. MOTIVAÇÃO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.
> [...]
> 4. "Ao motivar o ato administrativo, a Administração ficou vinculada aos motivos ali expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tem aí aplicação a denominada teoria dos motivos determinantes, que preconiza a vinculação da Administração aos motivos ou pressupostos que serviram de fundamento ao ato. A motivação é que legitima e confere validade ao ato administrativo discricionário. Expostos os motivos, a validade do ato fica na dependência da efetiva existência do motivo. Presente e real o motivo, não poderá a Administração desconstituí-lo a seu capricho. Por outro lado, se inexistente o motivo declarado na formação do ato, o mesmo não tem vitalidade jurídica." (RMS 10.165/DF, 6.ª Turma, Rel. Min. Vicente Leal, DJ de 04/03/2002).
> 5. No caso dos autos, não mais existindo o único fundamento em que se embasou o ato administrativo, em face da revogação do inciso II do art. 4º do Decreto n.º 190/2000, inexiste fato concreto que obste a progressão funcional do Impetrante, sendo nulo o ato impugnado, por falta de motivação.
> 6. Recurso ordinário conhecido e provido (STJ - RMS 19013 PR 2004/0136853-0 - T5 - QUINTA TURMA – rel. Ministra LAURITA VAZ – j. 1 de Outubro de 2009 - DJe 03/11/2009).

Os fatos que deram suporte à decisão do agente integram a validade do ato administrativo. A invocação de um pressuposto de fato inexistente ou falso vicia o ato, o ato será válido somente se os motivos realmente ocorreram e o justificam. Sobre a teoria dos motivos determinantes, destaca-se a jurisprudência também do STJ[173]:

> ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. PROMOTORA. AFASTAMENTO PARA REALIZAÇÃO DE CURSO NO EXTERIOR. PRAZO. PRORROGAÇÃO. LEI COMPLEMENTAR 75/93. ATO ADMINISTRATIVO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.
> [...]
> ***Ao motivar o ato administrativo, a Administração ficou vinculada aos motivos ali expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tem aí aplicação a denominada teoria dos motivos determinantes, que preconiza a vinculação da Administração aos motivos ou pressupostos que serviram de fundamento ao ato. A motivação é que legítima e confere validade ao ato administrativo discricionário.***
> No caso, se o Conselho Superior do Ministério Público autorizou o afastamento da recorrente sob a premissa de ser relevante e conveniente para a instituição a realização do curso referenciado, vinculou-se a tal motivação não podendo retroceder sob a alegação de que a fração do período letivo não se conformava com as duas quantidades máximas contidas no permissivo da Lei Complementar nº 75/93.

---

[172] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5921455/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-19013-pr-2004-0136853-0-stj> . Acessado em: 23/08/2017.
[173] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7820010/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-10165-df-1998-0065086-5-stj> . Acessado em: 23/08/2017.

> - Segurança concedida (STJ - T6 - SEXTA TURMA - RMS 10165 / DF - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1998/0065086-5 – rel. Ministro VICENTE LEAL (1103) – j. 29/06/1999 - DJ 04/03/2002 p. 294 LEXSTJ vol. 152 p. 38). **(grifos nossos)**

Os motivos que influenciaram a decisão do agente determinam a validade do ato administrativo, os motivos enunciados passam a integrar a validade do ato. Para o professor Hely Lopes Meirelles, todo ato administrativo dever trazer consigo a demonstração de sua base legal. Destaca sua importância na construção da teoria dos motivos determinantes, a motivação "deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda" [174].

Pela teoria dos motivos determinantes, compõe a validade do ato administrativo os motivos determinantes de sua edição, enunciados os motivos que fundamentam o ato, este só será válido se os motivos realmente ocorreram. Forma-se uma vinculação entre os motivos expostos e o ato em si, os motivos espelham a realidade dos fatos. A invocação de motivos falsos ou inexistentes vicia o ato administrativo. Na jurisprudência[175]:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA FEDERAL - RESCISÃO CONTRATUAL IMOTIVADA - IMPOSSIBILIDADE - ENTENDIMENTO DO STF - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, ISONOMIA, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE - TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.
> O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 589.998, entendeu que as empresas públicas e as sociedades de economia mista precisam motivar o ato de rompimento sem justa causa do pacto laboral. Em face dos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, o ente da Administração Pública Indireta que explora atividade econômica deve expor as razões do ato demissional praticado e a elas fica vinculado. Assim, a falta de exposição dos motivos para a ruptura do pacto laboral acarreta a sua nulidade. Além disso, em face da teoria dos motivos determinantes, os motivos declarados pela Administração Pública como essenciais para a realização do ato administrativo atuam como elemento vinculante do ato. Logo, a inexistência ou a falsidade das razões expostas pela Administração Pública para a realização do ato administrativo de rescisão contratual também implica nulidade do ato. Na situação, o Tribunal Regional atestou a presença de motivação do ato demissional, validando a dispensa da reclamante. Incidência da Súmula nº 333 do TST. Agravo de instrumento desprovido (TST - AIRR 201152220135040011 - 7ª Turma – rel. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho – j. 5 de Agosto de 2015 - DEJT 07/08/2015).

---

[174] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 100.

[175] Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/217649110/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-201152220135040011?ref=juris-tabs> . Acessado em: 21/08/2017.

CAPÍTULO III – A MOTIVAÇÃO NO DIREITO POSITIVO E NA JURISPRUDÊNCIA

3.1 Considerações iniciais

A CRFB designa um conjunto de regras, preceitos e princípios fundamentais, estabelecidos pela soberania de um povo e que representam a base de sua organização política. Na condição de norma fundamental, estabelece as formas necessárias para delimitar a competência dos poderes públicos, as regras de atuação das instituições públicas e também as restrições necessárias que devem ser adotadas para garantia dos direitos individuais.

Os princípios constitucionais norteiam a atividade do Estado, em especial, destacam os preceitos fundamentais da República, do Estado Democrático de Direito e da Tripartição de Poderes. O Estado Democrático de Direito busca satisfazer os requisitos da democracia e da segurança jurídica. No exercício das funções do Estado, os atos administrativos devem ser motivados.

Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da motivação encontra-se implicitamente previsto na Constituição Federal, sendo decorrente do princípio da legalidade[176]. Os princípios são considerados proposições fundamentais, bases valorativas que estabelecem o alcance e o sentido das regras existentes no ordenamento jurídico, normas que auxiliam no desenvolvimento das leis e da jurisprudência. Destaca-se na jurisprudência do STF[177]:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PROVA FÍSICA. ALTERAÇÃO NO EDITAL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PUBLICIDADE.
> 1. Alterações no edital do concurso para agente penitenciário, na parte que disciplinou o exercício abdominal, para sanar erro material, mediante uma "errata" publicada dias antes da realização da prova física no Diário Oficial do Estado.
> 2. Desnecessária a sua veiculação em jornais de grande circulação. A divulgação no Diário oficial é suficiente *per se* para dar publicidade a um ato administrativo.
> 3. A Administração pode, a qualquer tempo, corrigir seus atos e, no presente caso, garantir aos candidatos prazo razoável para o conhecimento prévio do exercício a ser realizado.

---

[176] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 101.

[177] Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261696> . Acessado em: 23/08/2017.

> 4. Recurso extraordinário conhecido e provido (RE 390.939, Rel. Min. Ellen Gracie. DJ 09/09/05).

Os princípios constitucionais podem ser expressos ou implícitos. Os princípios expressos são claramente expostos no *caput* do art. 37 da CRFB[178], aplicados a todos os entes da federação, destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os implícitos, em sua maioria, estão dispostos em lei infraconstitucional. Destaca-se também na jurisprudência do STF[179]:

> PUBLICIDADE DE ATOS GOVERNAMENTAIS. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
> 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.
> 2. Recurso extraordinário desprovido (STF - RE 191668 RS - Primeira Turma – rel. MENEZES DIREITO – j. 15 de Abril de 2008 - DJe-097 DIVULG 29-05-2008 PUBLIC 30-05-2008 EMENT VOL-02321-02 PP-00268).

Os princípios tem a função de orientar o exercício da Administração Pública. Os princípios expressos na Constituição Federal organizam toda estrutura, apresentam os requisitos básicos para uma boa administração, garantindo a tão necessária segurança jurídica.

3.2 A dever de motivar e a CRFB

A CRFB[180] é fruto de um longo e árduo processo de desenvolvimento, no que se refere às normas responsáveis por direcionar a organização do Estado e também da administração pública. Os princípios constitucionais permeiam toda atividade do

---

[178] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acessado em: 23/08/2017.

[179] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/753409/recurso-extraordinario-re-191668-rs> . Acessado em: 23/08/2017.

[180] Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acessado em: 23/08/2017.

Estado, destacam-se os preceitos fundamentais da República, do Estado Democrático de Direito e da Tripartição de Poderes.

A "Constituição Cidadã" foi responsável pela redemocratização do País, em sua concepção, reflete um importante aprendizado histórico. Busca erradicar velhos problemas como clientelismo, corrupção, desvio de poder e outras formas de patrimonialismo e fisiologismo da prática diária da Administração Pública.

Conforme o artigo 1º da Constituição Federal de 1988[181], o Estado Democrático de Direito prima-se pela satisfação dos requisitos da democracia e da segurança jurídica. Nesse intento, no exercício das funções do Estado, os atos administrativos devem ser motivados. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da motivação encontra-se implicitamente previsto na Constituição Federal, sendo decorrente do princípio da legalidade[182]. O princípio da motivação mostra-se intimamente ligado a Constituição Federal. Destaca-se na jurisprudência do STF[183]:

> MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIA RECONHECIDA PARA FISCALIZAR OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SERVIDOR NÃO EFETIVO OCUPANTE DE CARGO DE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO "AD NUTUM" QUE É CONJUGE, COMPANHEIRO OU PARENTE ATÉ O TERCEIRO GRAU, INCLUSIVE, DE SERVIDOR EFETIVO DO MESMO ÓRGÃO. AUSÊNCIA DE PROVA CONCRETA DE SUBORDINAÇÃO ENTRE OS DOIS SERVIDORES OU ENTRE A AUTORIDADE NOMEANTE E O SERVIDOR DE REFERÊNCIA PARA A CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DO NEPOTISMO. NEPOTISMO NÃO CONFIGURADO. SEGURANÇA CONCEDIDA.
> 1. Competência do Conselho Nacional de Justiça para promover a fiscalização dos princípios constitucionais da Administração Pública consagrados pelo art. 37, caput, da Constituição Federal, entre eles os princípios da moralidade e da impessoalidade, os quais regem a vedação ao nepotismo.
> 2. A norma depreendida do art. 37, caput, da CF/88 para a definição de nepotismo – em especial os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência - não tem o condão de diferenciar as pessoas tão somente em razão de relação de matrimônio, união estável ou parentesco com servidor efetivo do poder público, seja para as selecionar para o exercício de cargos de

[181] Art. 1º 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acessado em: 25/08/2017.

[182] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 101.

[183] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25334761/mandado-de-seguranca-ms-28485-se-stf?ref=juris-tabs> . Acessado em: 25/08/2017.

> direção, chefia ou assessoramento no âmbito da Administração Pública, seja para excluir sua aptidão para o desempenho dessas funções.
> 3. Ausência de prova concreta de subordinação entre os dois servidores ou entre a autoridade nomeante e o servidor de referência para a configuração objetiva do nepotismo.
> 4. Segurança concedida para anular a decisão do CNJ na parte em que determinou a exoneração da impetrante (STF - MS 28485 SE - Primeira Turma – rel. Min. DIAS TOFFOLI - j. 11 de Novembro de 2014 - ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 03-12-2014 PUBLIC 04-12-2014).

Os princípios que regem a Administração Pública norteiam todo o sistema jurídico, proferindo atribuições constitucionais a serem seguidas. Constituem a base geral orientadora das normas vigentes, auxiliam no desenvolvimento das leis e da jurisprudência. Os princípios constitucionais podem ser expressos ou implícitos. Os princípios expressos são claramente expostos no *caput* do art. 37 da CRFB[184], aplicados a todos os entes da federação, destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os implícitos, em sua maioria, estão dispostos em lei infraconstitucional.

A CRFB[185], em seu artigo 37, *caput*, consagra os princípios que são aplicados à Administração Pública direta e indireta, dos níveis federal, estadual, distrital e municipal, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os princípios tem a função de orientar o exercício da Administração Pública. Os princípios expressos organizam toda estrutura, apresentam os requisitos básicos para uma boa administração, garantindo a tão necessária segurança jurídica. Pelo princípio da legalidade, todo indivíduo é obrigado a fazer algo apenas em virtude da lei, impedindo assim que haja abuso de poder. Destaca-se na jurisprudência do STF[186]:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ALEGAÇÕES DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DO DEVER DE MOTIVAÇÃO DOS ATOS DECISÓRIOS, DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA PROTEÇÃO JUDICIAL EFETIVA. OFENSA REFLEXA E INDIRETA À LEI FUNDAMENTAL. COMPETÊNCIA. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 22, XXV, E 236, § 1º, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DA

[184] Constituição da República Federativa do Brasil. "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acessado em: 02/08/2017.
[185] Ibidem.
[186] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342501/recurso-extraordinario-re-336739-sc-stf> . Acessado em: 25/08/2017.

> REPÚBLICA. DECLARAÇÃO DE VACÂNCIA DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL POR ATO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS. 14, 15 E 39, § 2,º DA LEI Nº 8.935/1994 (LEI DOS CARTÓRIOS). INVESTIDURA PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES NOTARIAIS SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. NULIDADE. ART. 37, II, DA CRFB/88. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA PROCEDER À DECLARAÇÃO DE VACÂNCIA. IRRELEVÂNCIA DO LAPSO TEMPORAL DE EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA E DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10 À RESPECTIVA CONSTITUIÇÃO PELO PLENÁRIO DA CORTE (ADI Nº 363/SC E Nº 1.572/SC). RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> [...]
> 7. Consequentemente, uma vez comprovado que o ato de habilitação ocorreu em desacordo com o aludido imperativo constitucional, não se há de cogitar da instauração de processo administrativo àqueles que se encontrem em tal situação, sendo, ademais, irrelevante o lapso temporal em que exercidas as atividades.
> 8. Recurso Extraordinário ao qual se nega provimento (STF - RE 336739 SC - Primeira Turma – rel. Min. MARCO AURÉLIO – j. 6 de Maio de 2014 - ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 14-10-2014 PUBLIC 15-10-2014).

Com o desenvolvimento do Estado Social, ganha força o princípio da supremacia do interesse público. Os múltiplos anseios da sociedade devem ser atendidos pela Administração Pública, que deve realizar ações que tragam benefícios para a sociedade. Evidencia-se a necessidade de organização da Administração Pública, a obediência aos princípios que visam à satisfação do interesse público. Os pressupostos da Administração Pública têm relação direta com os direitos e garantias fundamentais. O princípio da legalidade traz segurança jurídica ao indivíduo e maior organização para a sociedade.

3.3 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Sobre os princípios da Administração Pública, inicialmente faz-se necessário à definição básica de princípios. Na definição do Professor Miguel Reale[187]:

> Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

[187] REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 60.

Princípios são proposições que estruturam uma ciência. Na seara do Direito Administrativo, os princípios servem de alicerce para este ramo do Direito Público. Os princípios podem ser expressos ou implícitos, primeiramente vamos nos deter aos princípios expressos, consagrados no art. 37 da Constituição Federal.

Em relação aos princípios constitucionais, o professor Hely Lopes Meirelles destaca os princípios básicos da Administração Pública, as regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador. Destaca a importância dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público[188].

Os cinco primeiros princípios estão expressos no art. 37, *caput*, da CF de 1988. Os demais princípios decorrem de nosso regime político, estão enunciados no art. 2º da Lei federal 9.784, "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência" [189].

Para professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Constituição Federal de 1988 inovou ao trazer expresso em seu texto alguns princípios constitucionais. Pela leitura do *caput* do art. 37, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Administração Pública, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, mostra-se subordinada a observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Postulado fundamental que confere substância e dá expressão aos valores éticos sobre os quais se funda a ordem legal positivada. O princípio constitucional da moralidade administrativa impõe limitações e legitima o controle jurisdicional de todos os atos do

[188] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 81.
[189] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> . Acessado em: 28/08/2017.

Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais[190].

3.3.1 Legalidade

Pelo princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite. Tal princípio ganha tanta relevância por proteger o cidadão contra os vários abusos cometidos pelos agentes do Poder Público. Sobre o princípio da legalidade, destaca-se na jurisprudência do STJ[191]:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. EMOLUMENTOS. COMPRA E VENDA DE BEM IMÓVEL E CONSTITUIÇÃO DE USUFRUTO NA MESMA ESCRITURA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA PELOS DOIS ATOS PRATICADOS. AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO LEGAL PARA TANTO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.
> 1. O art. 37 da Constituição Federal de 1988, ao incluir a legalidade como princípio norteador da Administração Pública, fê-lo no afã de tutelar os direitos e as garantias individuais dos cidadãos. Por isso, é de rigor que a atuação da Administração Pública seja com estrita observância à lei, ou, em outras palavras, sem previsão legal, a conduta é ilícita.
> 2. A Lei Estadual paranaense n. 6.149/70 e suas disposições complementares não preveem expressamente a cobrança de emolumentos pela constituição de usufruto na mesma escritura de compra e venda de bem imóvel, nem autorizam ou proíbem a indigitada cobrança.
> 3. Desta sorte, o princípio da legalidade estrita, que deve informar aos atos da Administração Pública, evidencia que o silêncio da lei impõe não haja cumulação de emolumentos para a lavratura de uma única escritura, ainda que dois atos sejam praticados por conta da celebração de dois negócios jurídicos distintos (compra e venda de bem imóvel e usufruto), a fim de evitar, dessa forma, a onerosidade excessiva, sem olvidar, por outro lado, a necessária remuneração dos atos praticados pelas serventias extrajudiciais.
> 4. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido (STJ - RMS 28259 PR 2008/0254965-1 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES – j. 15 de Setembro de 2009 - DJe 23/09/2009).

Para o professor Hely Lopes Meirelles, na Administração Pública não há liberdade pessoal e também não há vontade pessoal. A legalidade, como princípio da administração, define que em toda sua atividade funcional o administrador está sujeito à lei e as exigências do bem comum. Não podendo se afastar ou desviar. Diferente da administração particular, na Administração Pública é permitido fazer somente o que a lei autoriza. A Lei para o particular significa "poder fazer assim", já para a

---

[190] Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196> . Acessado em: 28/08/2017.
[191] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6032317/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-28259-pr-2008-0254965-1> . Acessado em: 27/08/2017.

Administração Pública significa "deve fazer assim" [192]. O princípio da legalidade transmite segurança jurídica ao indivíduo, bem como limita o poder do Estado. Nas palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello[193]:

> Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro.

A legalidade mostra-se um dos requisitos necessários na Administração Pública, um princípio que gera segurança jurídica aos cidadãos e limita o poder dos agentes da Administração Pública. A eficácia da atividade administrativa condiciona-se à Lei a ao Direito. Pela leitura do artigo 2º da lei 9.784/99[194], a legalidade significa a atuação conforme a lei e a estrita observância dos princípios administrativos.

3.3.2 Moralidade

O princípio da moralidade relaciona-se com as decisões legais tomadas pelo agente de administração publica, constitui o exercício da "boa administração". Para o professor Hely Lopes Meirelles, a moralidade do ato administrativo, juntamente com sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios, são pressupostos de validade sem os quais a atividade pública tornar-se-ia ilegítima[195].

Destaca-se a importância do princípio da moralidade no ordenamento jurídico. O artigo 5º, LXXIII, da CRFB[196], atribui legitimidade a todo cidadão para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular atos lesivos ao patrimônio público.

---

[192] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 82.

[193] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994. p. 48.

[194] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> . Acessado em: 28/08/2017.

[195] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 84.

[196] "Art. 5º 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: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência";

Sobre a importância da moralidade na Administração Pública, destaca-se na jurisprudência do STJ[197]:

> CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PREFEITO MUNICIPAL - NOMEAÇÃO DE PARENTES - IMPOSSIBILIDADE - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO NÃO PUBLICADA NO ÓRGÃO OFICIAL - CONHECIMENTO DE SEU CONTEÚDO ATRAVÉS DE SEPARATA LEGISLATIVA - VALIDADE - INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 1º, DA LICC - PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPROBIDADE DA ADMINISTRAÇÃO - DISSÍDIO PRETORIANO NÃO COTEJADO.
> 1 - A teor do art. 255 e parágrafos, do RISTJ, para a comprovação da divergência jurisprudencial aventada com fundamento na alínea c, do permissivo constitucional, não basta a simples transcrição de ementas, devendo ser mencionadas e expostas as circunstâncias que assemelham ou identificam os casos confrontados, bem como juntada cópia integral do julgado ou citado repositório oficial de jurisprudência. Apesar de anotado de onde provêm os paradigmas colacionados, estes não foram confrontados ou seja, não houve o imprescindível cotejo, razão pela qual, sob este prisma, o recurso não pode ser conhecido.
> 2 - O Administrador Público deve pautar-se pelos princípios constitucionais rígidos da moralidade, improbidade e da impessoalidade dos atos oriundos da Administração (cf. REsp nº 239.303/BA). No caso sub judice, consoante se constata do v. decisum guerreado, um dos recorridos, Prefeito Municipal, nomeou, apesar dos notórios e basilares princípios constitucionais, seu filho como titular da Diretoria de Patrimônio e Compras do Município de Fraiburgo. Desta forma, a princípio e num exame perfunctório dos autos, falar-se em falta de publicação da norma (Lei Orgânica do Município) para seu cumprimento, porquanto não feita esta em órgão oficial, seria o mesmo que fazer tábula rasa ao Texto Maior, já que de um Alcaide espera-se, no mínimo, conhecimento da Constituição. Ademais, com a divulgação desta lei através de sua publicação em separata pelo Legislativo Municipal, a mesma passou a existir, já que a formalidade para sua notoriedade foi observada. Inteligência do art. 1º, da LICC.
> 3 - Recurso conhecido, nos termos acima explanados e, neste aspecto, desprovido (STJ - REsp 150897 SC 1997/0071626-0 - T5 - QUINTA TURMA – rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI – j. 13 de Novembro de 2001 - DJ 18/02/2002 p. 478 - JC vol. 97 p. 521 - RSTJ vol. 157 p. 522).

O administrador público deve pautar-se pelos princípios constitucionais rígidos da moralidade, improbidade e da impessoalidade dos atos oriundos da Administração. O princípio da moralidade atribui legitimidade ao cidadão, pode impetrar uma ação popular que por objetivo anular atos lesivos ao patrimônio público.

3.3.3 Impessoalidade

Com relação ao princípio da impessoalidade, a maioria dos doutrinadores faz relação com o princípio da finalidade. Impõe ao administrador público praticar os atos

---

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acessado em: 28/08/2017.

[197] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7831358/recurso-especial-resp-150897-sc-1997-0071626-0-stj> . Acessado em: 27/08/2017.

em conformidade com o fim legal. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, pelo princípio da impessoalidade "se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas" [198]. Destaca-se na jurisprudência[199]:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.
> Para a suspensão da liminar concedida é necessário que haja relevante fundamento, compreendendo-se este como aquele que indica a existência de uma provável procedência da ação. Em conformidade com o princípio da impessoalidade a Administração Pública não pode atuar com o fim de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, mas sempre no interesse público. Demonstram os autos, indícios veementes de que o ato administrativo não observou todos os princípios básicos da Administração Pública. Recurso não provido (TJ-PR - AI 968392 PR Agravo de Instrumento - 0096839-2 - 1ª Câmara Cível – rel. Antonio Prado Filho – j. 5 de Dezembro de 2000 - 12/02/2001 DJ: 5817).

Para o professor Hely Lopes Meirelles, o princípio da impessoalidade nada mais é que o clássico princípio da finalidade. Impõe ao administrador público que só pratique o ato visando seu fim legal, o que a norma de direito indica de maneira expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal[200]. O princípio da impessoalidade impede a promoção pessoal de autoridades ou agentes públicos, sendo vedado também o clientelismo, o tratamento diferenciado entre os administrados.

3.3.4 Razoabilidade e Proporcionalidade

Razoabilidade e proporcionalidade são princípios implícitos da Constituição Federal. Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, trata-se de um princípio aplicado ao Direito Administrativo na tentativa de impor limitação ao Poder Público. Visa impor limitações à discricionariedade administrativa, ampliando o âmbito de apreciações do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Os dois princípios em destaque, razoabilidade e proporcionalidade, devem ser medidas não por critérios pessoais do administrador, mas por padrões comuns na

---

[198] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994. p. 58.
[199] Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4346966/agravo-de-instrumento-ai-968392> . Acessado em: 28/08/2017.
[200] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 93.

sociedade em que vive[201]. Sobre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, destaca-se na jurisprudência[202]:

> MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO. EDITAL PGE Nº 03/2004. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇAO DA CARTEIRA DA OAB PARA INGRESSAR NOS LOCAIS DE PROVA. REQUISITO DESARRAZOADO. VIOLAÇAO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. AFRONTA AO POSICIONAMENTO CRISTALIZADO NA SÚMULA 266 DO STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA.
> ***I Segundo a doutrina mais moderna, o ato administrativo deve se sujeitar às balizas da razoabilidade e da proporcionalidade, que estariam calcadas no Princípio da Proporcionalidade ou da Vedação do Excesso.***
> ***II- Caso seja provocado, cabe ao Judiciário reapreciar os atos administrativos praticados pela Administração Pública para verificar a existência de uma relação de pertinência e de proporcionalidade com o interesse público, que surge como objetivo único a ser por ela perseguido.***
> ***III- As atitudes tomadas pelo Poder Público devem guardar proporcionalidade com os objetivos específicos a serem alcançados, sob pena de caracterização de desvio de finalidade, que, como é cediço, representa uma das espécies de abuso de poder.***
> ***IV- Em nada aproveita ao interesse público exigir dos candidatos a comprovação da habilitação em momento anterior à posse.***
> ***V- O critério da razoabilidade aplicável à espécie, induz a que se conceba o Direito para além da lei, de modo a albergar nova concepção reguladora da Administração Pública a submissão à juridicidade, ao invés da legalidade em sentido estrito.***
> ***VI- Na linha de precedentes do Superior Tribunal de Justiça, é ilícito o ato administrativo que, em concurso público, exige a habilitação legal para o exercício do cargo antes da posse. Inteligência da súmula nº 266 do STJ.***
> VII- Segurança concedida (TJ-ES - MS 100040018697 ES 100040018697 - TRIBUNAL PLENO – rel. CATHARINA MARIA NOVAES BARCELLOS – j. 28 de Julho de 2005 – DJ 22/08/2005). ***(grifos nossos)***

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade consagram-se como instrumentos poderosos na frenagem dos poderes do Estado, compactuando na busca do respeito à dignidade da pessoa humana e do devido processo legal.

3.3.5 Publicidade

Em observância ao princípio da publicidade, os atos administrativos devem ser conhecidos externamente, todos os atos devem ser publicados e divulgados. O direito a

---

[201] DI PIETRO, Mara Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 72.
[202] Disponível em: <https://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4960440/mandado-de-seguranca-ms-100040018697> . Acessado em: 28/08/2017.

informação consta no rol de Direito e Garantias Fundamentais, conforme artigo 5º, XIV, da Constituição Federal[203]:

> Art. 5º 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:
> XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Para professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, todos tem o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. As informações devem ser prestadas no prazo da lei, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado[204]. Publicidade e transparência: os atos administrativos devem ser devidamente publicados para o conhecimento de todos, o sigilo é permitido somente em casos excepcionais.

Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, a publicidade abrange toda atuação estatal. Tanto no aspecto de divulgação oficial de seus atos, quanto da propiciação de conhecimento da conduta de seus agentes[205]. Pelo princípio da publicidade, busca-se a retidão e a transparência dos atos administrativos. Na jurisprudência do STF[206]:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais.
> II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal.
> III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência.

---

[203] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acessado em: 25/08/2017.
[204] DI PIETRO, Mara Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 67.
[205] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 89.
[206] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25232728/agreg-no-recurso-extraordinario-re-766390-df-stf> . Acessado em: 27/08/2017.

> IV – Agravo regimental a que se nega provimento **(STF -** RE 766390 DF - Segunda Turma – rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – j. 24 de Junho de 2014 - DJe-157 DIVULG 14-08-2014 PUBLIC 15-08-2014).

Com relação à forma da publicidade dos atos da Administração, ocorre por meio da publicação do ato ou pela simples comunicação a seus destinatários. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello [207]:

> O conhecimento do ato é um plus em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário para que este se repute como existente (...). Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato.

3.3.6 Eficiência

O princípio da eficiência define a "boa administração", a busca por resultados positivos e satisfatórios. Para o professor Hely Lopes Meirelles, o princípio da eficiência caracteriza-se pela presteza, perfeição e rendimento funcional. A função administrativa exige, além da legalidade, resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros[208].

A eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração. Faz-se necessário uma melhor atuação do agente público, a organização e estruturação por parte da Administração Pública, com o objetivo de produzir resultados positivos e satisfatórios as necessidades da sociedade, agindo sempre em função do interesse público.

Para a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência pode ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, buscando resultados positivos na prestação do serviço público[209].

---

[207] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 7º ed. São Paulo, Malheiros, 2003. p. 91.
[208] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 89.
[209] DI PIETRO, Mara Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 78.

3.4 O artigo 50 da Lei Federal 9.784/99

A motivação enquanto garantia do administrado. A doutrina e a jurisprudência contribuem para o dever de motivar, destacam a necessidade e obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos, pois a legislação pátria não possui especificamente um código de processo administrativo. A Constituição Federal de 1988 juntamente com a lei 9.784/99, regulam o processo administrativo brasileiro. Traz o artigo 50 da lei 9.784/99[210]:

> 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.
> § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.
> § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.
> § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a motivação é um atributo inafastável, um elemento imprescindível na configuração do Estado de Direito. Um gigantesco projeto político juridicizado de contenção do Poder e de proclamação da igualdade de todos os homens. A motivação tem o caráter essencial de garantia do administrado.

A exigência de motivação enseja o controle jurisdicional dos atos administrativos. Porém não basta uma motivação qualquer, para maior transparência da coisa pública, deve destacar todos os motivos e razões que contribuíram para a validade do ato.

---

[210] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em 23/07/2017.

No Estado Democrático de Direito, os agentes "não são 'donos' da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta, sim, senhora de tais interesses" [211].

Pelo princípio da motivação, reafirma-se o direito político de todos os cidadãos, um direito ao esclarecimento do porque das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder. Um direito individual a não se sujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis[212]. Sobre o dever de motivação do ato administrativo, destaca-se na jurisprudência[213]:

> CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. PERDA DE OBJETO NÃO CONFIGURADA. DIREITO DE ACESSO AOS CRITÉRIOS DE CORREÇÃO DA PROVA DE REDAÇÃO, DE VISTA DA ALUDIDA PROVA E DE PRAZO PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.
> I - Não se vislumbra, na espécie, o exaurimento do objeto da presente impetração, decorrente do cumprimento da decisão liminarmente proferida nestes autos, na medida em que tal decisão não tem o condão de caracterizar, por si só, a prejudicialidade do mandamus, em face da natureza precária daquele decisum, a reclamar o pronunciamento judicial quanto ao mérito da demanda, até mesmo para se confirmar, ou não, a legitimidade do juízo de valor liminarmente emitido pelo julgador.
> II - O acesso aos critérios de correção da prova de redação, bem assim de vista da aludida prova e de prazo para interposição de recurso é direito assegurado ao candidato, encontrando respaldo nos princípios norteadores dos atos administrativos, em especial, o da publicidade e da motivação, que visam assegurar, por fim, o pleno exercício do direito de acesso às informações, bem como do contraditório e da ampla defesa, com observância do devido processo legal, como garantias constitucionalmente consagradas (CF, art. 5º, incisos XXXIII, LIV e LV).
> III - Apelação e remessa oficial desprovidas (TRF-1 - AMS 21156 DF 2004.34.00.021156-9 - SEXTA TURMA – rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE – j. 30 de Junho de 2008 - 04/08/2008 e-DJF1 p.452).

Disciplina o artigo 50, § 1º, da Lei 9.784/99[214], "A motivação deve ser explícita, clara e congruente", a motivação expõe os motivos que levaram o agente à elaboração do ato administrativo. A motivação do ato administrativo deve atender a certos requisitos lógicos, destacando-se a suficiência, a clareza e a congruência. O ato deve

---

[211] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 374.
[212] Ibidem, p. 83.
[213] Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/957520/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-21156-df-20043400021156-9?ref=juris-tabs> . Acessado em: 25/08/2017.
[214] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.

apresentar os elementos que formaram o convencimento da administração, deve indicar os fatos e fundamentos jurídicos que foram considerados na tomada daquela decisão específica. A motivação insuficiente constitui uma ofensa ao princípio da legalidade, destaca-se na jurisprudência[215]:

> AUTO DE INFRAÇÃO. PENALIDADE. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO EXPLÍCITA, CLARA E CONGRUENTE. GRADAÇÃO DA PENA
> -A teor do art. art. 50, inciso II e § 1º, da Lei n.º 9.784/99 devem os fiscais, na fixação de penalidades administrativas, aterem-se, entre outros, ao princípio da motivação das punições.
> -A lei impõe motivação explícita, clara e congruente, o que não resta atendido por meio da indicação dos critérios previstos na Portaria MTb n.º 290/97, mormente num contexto em que há previsão de gradação da sanção, e optou-se pela aplicação máxima da pena em detrimento da condição primária da autuada. Caracterizado o descumprimento ao art. 50 da Lei nº 9.784/99.
> -A penalidade somente subsiste pelo mínimo legal, qual seja, 10 UFIRs por empregado. Recurso da União a que se nega provimento (TRT-9 - 19351200915900 PR 19351-2009-15-9-0-0 - 1A. TURMA – rel. UBIRAJARA CARLOS MENDES – Publicação 25/03/2011).

Para o professor Antônio Carlos de Araújo Cintra, a motivação do ato administrativo deve ser clara e congruente, o requisito clareza implica a ausência de ambiguidades, incertezas e dúvidas. A motivação clara permite a efetiva comunicação com seus destinatários, evita a incerteza e a insegurança de uma motivação obscura e contraditória[216].

Na lição do professor Carlos Ari Sundfeld, a Lei de Processo Administrativo não regula apenas os processos administrativos em sentido estrito, mas sim toda atividade decisória da Administração, sem exceções, independente da forma como ela se expressa[217].

Na Administração Pública, destaca-se a importância da exposição de motivos, dos aspectos de legalidade do ato e também dos critérios de conveniência e oportunidade da discricionariedade. O agente público busca convencer o particular ou a coletividade que

---

[215] Disponível em: <https://trt-9.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18880991/19351200915900-pr-19351-2009-15-9-0-0-trt-9> . Acessado em: 28/08/2017.
[216] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**, p. 127.
[217] SUNDFELD, Carlos Ari. **As leis de processo administrativo**. Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 19.

o ato administrativo tem sua razão de ser, tanto no plano da legalidade como no da oportunidade e conveniência[218]. Na jurisprudência[219]:

> AUTO DE INFRAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO EXPRESSA DO DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO. IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE NULIDADE SE NÃO HOUVER PREJUÍZO À DEFESA. ART. 6º § 1º DO DECRETO 1021/93 C/C ART. 48 DO DECRETO 2181/97. DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE ADOTA COMO RAZÃO DE DECIDIR O PARECER TÉCNICO ANTERIOR. POSSIBILIDADE. ART. 50 § 1º DA LEI 9784/99.
> 1 Eventual alegação de nulidade no Auto de Infração exige a respectiva comprovação do prejuízo sofrido, o que não restou configurado na espécie, aplicável o princípio pás de nullité sans grief, conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça.
> 2 A defesa se fundamentou no exato item da Nota Explicativa Anexa que deixou de ser explicitado no Auto de Infração, mas que claramente descreveu a infração a ponto de não ser possível o seu enquadramento em nenhum outro dispositivo legal.
> 3 A adoção de pareceres técnicos com o escopo de fundamentar determinada decisão está em consonância com o ordenamento jurídico vigente.
> 4 Apelação improvida (TRF-2 - AC 200350010072697 RJ 2003.50.01.007269-7 - QUARTA TURMA ESPECIALIZADA – rel. Desembargador Federal LUIZ ANTONIO SOARES – j. 14 de Dezembro de 2010 - E-DJF2R - Data:22/12/2010 - Página:214/215).

Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, mostra-se implícito o fundamento constitucional da obrigação de motivar, a cidadania constitui um dos fundamentos da República, segundo o qual todo poder emana do povo[220]. Destaca também o artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito.

A motivação é a justificativa do ato, faz a explícita justificação de todos os elementos. Pela motivação se compreendem a exposição dos fundamentos de direito, dos fundamentos fáticos e da procedência lógica da medida, em face não apenas de uma racionalidade abstrata, mas também em face das diretrivas encampadas pelo sistema jurídico[221].

---

[218] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**. São Paulo: RT, 1979. p. 105.

[219] Disponível em: <https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18813422/apelacao-civel-ac-200350010072697-rj-20035001007269-7?ref=juris-tabs> . Acessado em: 27/08/2017.

[220] Artigo 1º, Parágrafo único, Constituição Federal. "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em 28/08/2017.

[221] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Revista de Direito Público, n.90. São Paulo: RT, 1989, p. 65.

Na motivação do ato impende que haja perfeita subsunção do fato à norma, subsunção do motivo de fato ao motivo de direito. A situação do mundo fático, tomada como base do ato, deve corresponder com exatidão ao motivo legal[222]. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello[223], a motivação é um princípio constitucional implícito do Direito Administrativo:

> [...] implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último aclaramento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

A motivação deve demonstrar que os motivos e a finalidade são idôneos, que o ato possui adequada relação de causalidade com os motivos. A motivação suficiente dá a ideia completa do processo lógico e jurídico percorrido até a decisão, contém os elementos idôneos que justificam a edição do ato administrativo, tanto no âmbito da legalidade quanto no plano da conveniência e oportunidade[224].

A motivação deve conter os elementos aptos a fundamentar a decisão. A motivação deve obedecer a certos requisitos, o agente público não pode utilizar expressões vagas ou omitir elementos essenciais que possam ter exercido influência na conformação do ato[225]. Quanto à suficiência, o requisito destaca a precisão da motivação. Não se admite o uso de afirmações genéricas e vagas, a motivação do ato não permite a simples alusão a pareceres ou o uso de termos genéricos como necessidade do serviço ou interesse público.

Nas palavras do professor Florivaldo Dutra de Araújo, "de modo a abarcar a exatidão e a suficiência, pois a insuficiência e a inexatidão impedem a clareza do raciocínio exposto, dificultando vislumbrar congruência entre as premissas e a conclusão, ou seja, entre a motivação e o ato" [226].

---

[222] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, p. 166, março de 1992.
[223] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 100.
[224] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 122.
[225] Ibidem. p. 121.
[226] Ibidem. p. 124.

Como instrumento de garantia dos administrados, a motivação dos atos administrativos demonstra "tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto" [227]. A motivação destaca a importância, a influência de determinado fato ou documento na tomada da decisão administrativa. Pela exposição dos fundamentos de direito, dos fundamentos fáticos e da procedência lógica da medida, em face não apenas de uma racionalidade abstrata, mas também das diretrivas encampadas pelo sistema jurídico-administrativo[228].

3.5 A motivação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Nas palavras do professor Florivaldo Dutra de Araújo, o dever de motivar foi ampliado à medida que o STF abandonava posturas de imunização quase total dos atos administrativos ao controle jurisdicional. Em consonância com os modernos postulados do Estado de Direito, para admitir o exame da legalidade em todos os sentidos, aí incluindo o controle dos limites da discricionariedade[229].

Na jurisprudência clássica do Supremo Tribunal Federal, o *Habeas Corpus* 9.301 de 1923 representa um marco temporal. Esse remédio constitucional foi ajuizado com o objetivo de garantir o direito de exploração de um cabaré, que a polícia vedara sem motivação, sendo que no mesmo prédio já funcionava outro cabaré. Na época ainda não havia sido instituído o mandado de segurança, por isso houve a impetração de *habeas corpus*. Para o STF, a proibição de divertimentos contrários a moral e aos bons costumes – conceitos jurídicos indeterminados - somente poderia ocorrer com a devida fundamentação. A apreciação de conceitos jurídicos indeterminados insere-se no domínio da discricionariedade administrativa[230].

O professor Caio Tácio define o desvio de poder como "um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal além de suas fronteiras". O desvio de poder como um "vício de legalidade do ato administrativo foi

---

[227] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 471.
[228] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Revista de Direito Público, n.90. São Paulo: RT, 1989, p. 65.
[229] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de Araújo. **Motivação e controle do ato administrativo**, p. 183.
[230] Ibidem, p. 186.

construída na jurisprudência do Conselho de Estado da França a partir do famoso caso Lesbats", julgado em 25 de fevereiro de 1864[231].

Com a edição da Lei 4.717[232], de 29 de junho de 1965, a chamada Lei de Ação Popular, a teoria do desvio de poder consagra-se na jurisprudência pátria. Destaca em seu artigo 2º, parágrafo único, "e", "o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência". Com a Lei de Ação Popular, consagra-se na jurisprudência pátria a teoria do desvio de poder. Destaca-se na jurisprudência[233]:

> MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. LITISPENDÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PRECLUSÃO. REDUÇÃO DE VAGAS A SEREM OFERTADAS EM CURSO SUPERIOR. FALTA DE MOTIVAÇÃO. ATO VINCULADO. PREENCHIMENTO LEGAL. DESVIO DE PODER.
> [...]
> III - Filiando-me ao entendimento de que o ato de autorização de curso superior é vinculado e verificando que o Impetrante preencheu todos os requisitos previamente estabelecidos em lei para a concessão do pleito nos moldes originariamente requeridos, reconheço o desvio de poder do ato administrativo que reduziu, sem motivação, o número de vagas a serem ofertadas no curso de Educação Física da IES.
> IV - Recurso de apelação não provido (TRF-1 - AMS 146704820094013400 - SEXTA TURMA – rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN – j. 13 de Outubro de 2014 – DJ 21/10/2014).

O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 40.034 de 1963, considera arbitrária a exoneração de Procurador Autárquico Federal, nomeado interinamente, cuja nomeação foi tornada sem efeito, sob a alegação de ausência de vaga que autorizasse a interinidade pela Administração Pública, restando provado nos autos que tal vaga existia e, por via de consequência, a exoneração foi reputada arbitrária[234]. Posteriormente, a Suprema Corte manteve tal posição, no sentido de que a validade do ato administrativo está adstrita aos motivos alegados no âmbito da motivação contemporânea à prática do ato - teoria dos motivos determinantes. Na

---

[231] TÁCITO, Caio. **O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais**. Revista Brasileira de Direito Público, n. 1, p. 29-30.
[232] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> . Acessado em: 29/08/2017.
[233] Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/164664708/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-146704820094013400> . Acessado em: 29/08/2017.
[234] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**, p. 189. "Se a administração motiva o ato discricionário, sujeita-o à apreciação judicial" (RDA, nº74, p. 142-146).

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de 1982, ainda sobre a teoria dos motivos determinantes[235]:

> MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. MAGISTRADO. REVERSAO AO SERVIÇO ATIVO. PRESSUPOSTOS NEGATIVOS DO DEFERIMENTO. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO.
> Postos, na lei, as condicionantes negativas de reversão ao serviço ativo do servidor anistiado, a validade do ato administrativo indeferitório está condicionada como requisito essencial, aos respectivos motivos determinantes, cuja existência e congruência se submetem ao controle judicial. Invalidade do ato indeferitório que não expressa à necessária motivação legal, igualmente inexistente no processo administrativo que lhe dá suporte. Mandado de Segurança concedido, em parte (STF - MS 20274 DF - Tribunal Pleno – rel. Min. RAFAEL MAYER – j. 18 de Dezembro de 1981 - DJ 13-08-1982 PP-07585 EMENT VOL-01262-01 PP-00078 RTJ VOL-00102-02 PP-00510).

A jurisprudência brasileira destaca o conceito de "autolimitação do poder discricionário". O Professor Caio Tácito, citando o administrativista francês Maurice Hauriou, quando a "motivação não é legalmente obrigatória cabe ao juiz examinar os fatos invocados pela administração, a fim de controlar o excesso de poder que macule a legalidade do ato" [236]. Na lição do Professor Caio Tácito[237], a respeito da discricionariedade destaca-se o clássico acordão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 19.720 de 1952:

> [...]
> na vigência do art. 177 da Carta de 1937, vivificado pela Lei Constitucional n. 2, de 1938, podiam ser aposentados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis cujo afastamento se impusesse a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou conveniências do regime.
> Em tais casos, por força de preceito inelutável, não se podia fazer sentir a censura do Judiciário.
> Se este, como órgão da soberania, tem sua função específica em "dizer", em "declarar" o direito, nos casos litigiosos, é certo, entretanto, que a lei política suprema de então retirava o caso do âmbito de sua jurisdição.
> [...]
> Funda-se o venerando aresto recorrido em que, ao revés do ato de Império, pode o ato discricionário incidir na apreciação funcional do Poder Judiciário, quando motivado ou quando a lei o permite por motivos mais ou menos definidos.
> O reconhecimento da existência de ato discricionário não importa o da existência de uma "órbita de abuso", de um "campo de ilimitada expansão, onde a autoridade possa matar a fome do arbítrio ou

[235] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14690721/mandado-de-seguranca-ms-20274-df> . Acessado em: 28/08/2017.
[236] TÁCITO, Caio. **Controle dos motivos nos atos discricionários**. Revista de Direito Administrativo, n. 38, p. 354-355, out.-dez. 1954.
[237] Ibidem.

> saciar a sede da violência", como se exprime Nogueira Itagiba *(O pensamento político universal e a Const. Bras*., v. I, p. 637).

O Supremo Tribunal Federal nos Embargos em Recurso Extraordinário 40.034 de 1963[238], considera arbitrária a exoneração do Procurador Autárquico Federal nomeado interinamente. Pela alegação de ausência de vaga, a nomeação foi tornada sem efeito. Porém, restou provado nos autos que a vaga de fato existia, por isso a exoneração foi considerada arbitrária. O Supremo Tribunal Federal manteve o entendimento que a validade do ato administrativo está adstrita aos motivos alegados – teoria dos motivos determinantes.

Na Súmula 21 do Supremo Tribunal Federal[239], "Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade". Nas palavras do Eminente Ministro Carlos Ayres Britto do Supremo Tribunal Federal, "O servidor público ocupante de cargo efetivo, ainda que em estágio probatório, não pode ser exonerado ad nutum, com base em decreto que declara a desnecessidade do cargo, sob pena de ofensa à garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa" [240]. Destaca-se na jurisprudência do STF[241]:

> AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.
> [...]
> 2. Como assentado na decisão agravada, a jurisprudência do Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que a exoneração de servidor público, ainda que em estágio probatório, deve ser precedida de procedimento administrativo no qual lhe sejam garantidos a ampla defesa e o contraditório, sob pena de ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal (AI 623854 AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgamento em 25.8.2009, DJe de 23.10.2009).

---

[238] ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 189.
[239] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?Sumula =2106> . Acessado em: 27/08/2017.
[240] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767420/recurso-extraordinario-re-378041-mg> . Acessado em: 27/08/2017.
[241] Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5418453/agregno-agravo-de-instrumento-ai-623854-ma?ref=juris-tabs> . Acessado em: 28/08/2017.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 684[242], de 24 de setembro de 2003, "É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público". Com relação à competência discricionária, o Supremo Tribunal Federal, em julgado de 1978, manifestou-se em função do princípio da legalidade[243]:

> O STF já firmou o entendimento de que o Conselho de Política Aduaneira, ao fixar pauta de valor mínimo nos termos dos arts. 9 e 22, *d*, ambos da Lei n 3.244/57, deve motivar sua resolução editada para esse fim, por causa do princípio da legalidade que domina a formação de qualquer ato administrativo, não podendo, assim, o referido órgão, determinar aquela pauta sem fundamentar-se na intercadência ou no "dumping" a que se reporta a primeira norma supracitada (STF – 1.ª T. – RE 76.601 – rel. Min. Antônio Neder – v.u. – j. 12.09.1978 – *DJU* 06.10.1978).

Em jurisprudência mais recente do STJ, a obrigatoriedade de motivação do ato administrativo[244]:

> CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - MAGISTRATURA ESTADUAL - ENTREVISTA - INVESTIGAÇÃO SOCIAL E DA VIDA PREGRESSA - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO - MOTIVAÇÃO - CARÁTER SUBJETIVO - IMPOSSIBILIDADE - PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, INCISO LVII, CF)- INEXISTÊNCIA DE PUNIÇÃO REFERENTE A PROCESSO DISCIPLINAR, POR RETENÇÃO DE AUTOS, JUNTO A OAB-BA - CANDIDATO APROVADO - SITUAÇÃO FÁTICA CONSOLIDADA - NOMEAÇÃO.
> 1 - O ato administrativo, para que seja válido, deve observar, entre outros, o princípio da impessoalidade, licitude e publicidade. Estes três pilares do Direito Administrativo fundem-se na chamada motivação dos atos administrativos, que é o conjunto das razões fáticas ou jurídicas determinantes da expedição do ato. Tratando-se, na espécie, de ato do tipo discricionário e não vinculado - posto que visa a examinar a vida pregressa e investigar socialmente o candidato à admissão em concurso público -, uma vez delimitada a existência e feita a valoração, não há como o administrador furtar-se a tais fatos. Não se discute, no caso sub judice, se o ato que prevê a análise da conduta pessoal e social do indivíduo, através da apuração de toda sua vida anterior, é legal ou não, porquanto, notoriamente sabemos que o é. Há previsão tanto na lei (LOMAN, art. 78, parag. 2º), como nas normas editalícias (item 3.4.1). Entretanto, o que não se pode aceitar é que este ato, após delimitado e motivado, revista-se do caráter da subjetividade, gerando uma verdadeira arbitrariedade.
> [...]
> 4 - Recurso conhecido e provido para, reformando o v. acórdão recorrido, conceder a ordem, assegurando ao impetrante-recorrente, em virtude de sua aprovação no Concurso para o Cargo de Juiz Substituto do Estado de Pernambuco, sua nomeação neste, obedecida sua classificação no certame.

---

[242] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3631> . Acessado em: 29/08/2017.
[243] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/090_2.pdf> . Acessado em: 29/08/2017.
[244] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/323365/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11336-pe-1999-0105109-6> . Acessado em: 29/08/2017.

> 5 - Custas ex leges. Honorários advocatícios indevidos a teor das Súmulas 105/STJ e 512/STF (STJ - RMS 11336 PE 1999/0105109-6 - T5 - QUINTA TURMA – rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI – j. 7 de Novembro de 2000 - DJ 19.02.2001 p. 188 RDR vol. 19 p. 391 RST vol. 143 p. 107 RSTJ vol. 142 p. 457).

A partir da Lei Federal 9.784/99, tem-se a obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. Destaca-se também na jurisprudência do STJ[245]:

> ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FIXAÇÃO DE EXERCÍCIO JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RETORNO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL. POSSIBILIDADE. ATO PRECÁRIO. REVOGAÇÃO. ATO DISCRICIONÁRIO. MOTIVAÇÃO. NECESSIDADE. ARTS. 2º E 50 DA LEI 9.784/1999. INEXISTÊNCIA. ILEGALIDADE RECONHECIDA. SEGURANÇA CONCEDIDA.
> 1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social que determinou o retorno do impetrante, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Sustenta o impetrante a arbitrariedade e ilegalidade do ato coator, por ausência de razoabilidade, proporcionalidade, motivação e por ser contrário aos interesses públicos.
> 2. O ato administrativo que determina o retorno do servidor ao seu órgão de origem, mesmo ostentando natureza discricionária, exige a regular motivação, a fim de possibilitar o seu controle de legalidade. Inteligência dos arts. 2º, parágrafo único, inc. I, e 50, I e § 1º, todos da Lei 9.784/1999. Precedentes do STJ.
> 3. Carecendo de motivação o ato coator, padece de ilegalidade.
> 4. Segurança concedida, ressalvado o direito da Administração de proferir nova decisão, devidamente motivada, para determinar o retorno do servidor ao órgão de origem (STJ - MS 19449 DF 2012/0245833-9 - S1 - PRIMEIRA SEÇÃO – rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES – j. 27 de Agosto de 2014 - DJe 04/09/2014).

Ainda sobre a obrigatoriedade de motivação do ato administrativo, destaca-se na jurisprudência do STJ[246]:

> RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSFERÊNCIA DE SERVIDOR PÚBLICO. ATO DISCRICIONÁRIO. RECURSO PROVIDO.
> 1. Independentemente da alegação que se faz acerca de que a transferência do servidor público para localidade mais afastada teve cunho de perseguição, o cerne da questão a ser apreciada nos autos diz respeito ao fato de o ato ter sido praticado sem a devida motivação.
> 2. Consoante à jurisprudência de vanguarda e a doutrina, praticamente, uníssona, nesse sentido, todos os atos administrativos, mormente os classificados como discricionários, dependem de motivação, como requisito indispensável de validade.
> 3. O recorrente não só possui direito líquido e certo de saber o porquê da sua transferência *ex officio*, para outra localidade, como a motivação, neste caso,

---

[245] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25259129/mandado-de-seguranca-ms-19449-df-2012-0245833-9-stj> . Acessado em: 30/08/2017.

[246] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2347848/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-15459-mg-2002-0143588-5> . Acessado em: 30/08/2017.

> também é matéria de ordem pública, relacionada à própria submissão a controle do ato administrativo pelo Poder Judiciário.
> 4. Recurso provido (STJ – 6.ª T. – RMS 15.459 – rel. Min. Paulo Medina – v.u. – j. 19.04.2005 – *DJ* 16.05.2005).

Sobre a indispensabilidade de motivação do ato administrativo, a ausência de motivação implica na nulidade do ato. Destaca-se na jurisprudência[247]:

> RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MULTA. INMETRO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE FIXOU O VALOR DA MULTA. QUESTÃO DE DIREITO E NÃO DE FATO. INTELIGÊNCIA DO ART. 9o.., § 1o. DA LEI 9.933/99. INDISPENSABILIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO QUE FIXA SANÇÃO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO PARA RESTABELECER A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU, QUE, RECONHECENDO A AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO, REDUZIU O VALOR DA MULTA PARA O MÍNIMO LEGAL.
> 1. A controvérsia posta nos autos é diversa daquela discutida no recurso representativo de controvérsia REsp. 1.102.578/MG, da relatoria da eminente Ministra ELIANA CALMON, uma vez que não se discute, sequer implicitamente, a legalidade das normas expedidas pelo CONMETRO e INMETRO.
> 2. A tese sustentada no Recurso Especial diz respeito à necessidade de motivação do ato que impõe sanção administrativa; não se discute o poder da Administração de aplicar sanções, a legalidade das normas expedidas pelo órgão fiscalizador, ou, simplesmente, a razoabilidade e proporcionalidade do valor arbitrado, mas a necessidade de o órgão administrativo, ao impor a penalidade que entende devida, motivar adequadamente seu ato, com a explicitação dos fatores considerados para a gradação da pena, tal como determinado pelo art. 9o., § 1o. da Lei 9.933/99, questão de direito e não de fato.
> 3. Tenho defendido com rigor a necessidade e mesmo a imperatividade de motivação adequada de qualquer ato administrativo e principalmente do ato sancionador. É, sem dúvida, postulado que advém de uma interpretação ampla do texto Constitucional, como desdobramento do princípio do contraditório, porquanto a discricionariedade do Administrador encontra limite no devido processo legal, estando previsto, ainda, na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo.
> [...]
> 7. Recurso Especial conhecido e provido para restabelecer a sentença (STJ - REsp 1457255 PR 2014/0011793-4 - T1 - PRIMEIRA TURMA – rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO – j. 7 de Agosto de 2014 - DJe 20/08/2014). ***(grifos nossos)***

A obrigação de motivar está ligada a própria ideia de Estado Democrático de Direito, conferindo legitimidade as decisões administrativas. Nesse sentido, destaca-se o Informativo 699 do STF[248]:

---

[247] Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25240632/recurso-especial-resp-1457255-pr-2014-0011793-4-stj?ref=juris-tabs> . Acessado em: 30/08/2017.

[248] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo699.htm#ECT: despedida de empregado e motivação - 7> . Acessado em: 30/08/2017.

ECT: despedida de empregado e motivação – 11

> Aduziu que o paralelismo entre os procedimentos para a admissão e o desligamento dos empregados públicos estaria, da mesma forma, indissociavelmente ligado à observância do princípio da razoabilidade, porquanto não se vedaria aos agentes do Estado apenas a prática de arbitrariedades, contudo se imporia ademais o dever de agir com ponderação, decidir com justiça e, sobretudo, atuar com racionalidade. Assim, a obrigação de motivar os atos decorreria não só das razões acima explicitadas como também, e especialmente, do fato de os agentes estatais lidarem com a res publica, tendo em vista o capital das empresas estatais — integral, majoritária ou mesmo parcialmente — pertencer ao Estado, isto é, a todos os cidadãos. Esse dever, além disso, estaria ligado à própria ideia de Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade de todas as decisões administrativas teria como pressuposto a possibilidade de que seus destinatários as compreendessem e o de que pudessem, caso quisessem, contestá-las. No regime político que essa forma de Estado consubstanciaria, impenderia demonstrar não apenas que a Administração, ao agir, visara ao interesse público, mas também que agira legal e imparcialmente. Mencionou, no ponto, o disposto no art. 50 da Lei 9.784/99, a reger o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal ("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; ... § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato"). Salientou que, na hipótese de motivação dos atos demissórios das estatais, não se estaria a falar de uma justificativa qualquer, simplesmente pro forma, mas de uma que deixasse clara tanto sua legalidade extrínseca quanto sua validade material intrínseca, sempre à luz do ordenamento legal em vigor. Destarte, sublinhou não se haver de confundir a garantia da estabilidade com o dever de motivar os atos de dispensa, nem de imaginar que, com isso, os empregados teriam "dupla garantia" contra a dispensa imotivada, visto que, concretizada a demissão, eles teriam direito, apenas, às verbas rescisórias previstas na legislação trabalhista. RE 589998/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.3.2013. (RE-589998)

A evolução jurisprudencial da motivação dos atos administrativos contribuiu para a ampliação do controle sobre as atividades da Administração Pública. A partir da Lei Federal 9.784/99, a motivação torna-se um elemento indispensável ao ato administrativo, a imperatividade de motivação. Um princípio que advém da ampla interpretação do texto constitucional, uma decorrência natural do princípio de contraditório e do devido processo legal. O princípio da motivação impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de fundamentar o ato praticado. A não justificação determina a invalidade do ato, bem como a motivação insuficiente, incoerente entre a fundamentação e a realidade, traz vício ao ato administrativo.

CONCLUSÃO

A motivação mostra-se uma ferramenta de controle dos atos da administração, o poder é confiado ao administrador público para ser usado em benefício da coletividade, nos justos limites do bem-estar social. A autoridade pública só pode adotar, legitimamente, as condutas determinadas ou autorizadas pela ordem jurídica. O administrador público tem a obrigação de cumprir os preceitos do Direito e da Moral administrativa, ao ser investido em função ou cargo público, o agente assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo.

O Estado só existe, e somente pode existir, como representante dos interesses da coletividade. O princípio da supremacia do interesse público busca assegurar e efetivar os interesses da sociedade. A Lei Federal 9.784/99 apresenta o interesse público como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública. A função administrativa busca realizar o direito no caso concreto, de ofício ou mediante provocação, sempre visando contemplar o Interesse Público. Vigora a noção de processualidade ampla nas relações do Estado com seus destinatários.

O Estado contemporâneo desempenha uma pluralidade de funções, o exercício da Administração Pública realiza-se por meio de atos jurídicos. A motivação demonstra as razões de fato e de direito que autorizam à emissão do ato, sua finalidade legal, a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada. Demonstra a pertinência lógica entre o motivo e o conteúdo do ato, permite o conhecimento das razões que levaram o agente público a decidir de uma determinada maneira.

A motivação possibilita o controle do ato administrativo, pela explicitação dos fatos e circunstâncias que o administrador levou em conta na concretização do ato administrativo. Segundo critérios de conveniência e oportunidade, o administrador deve se decidir entre duas ou mais soluções admissíveis, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal.

A motivação dos atos praticados, no exercício das competências vinculada ou discricionária, facilita a interpretação e compreensão do ato administrativo, a motivação mostra-se um importante instrumento de controle. Conforme artigo 50, §1º, da Lei 9.784/99, a motivação deve ser "explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato".

O controle dos atos administrativos surgiu a partir da separação do exercício do Poder, com o surgimento do Estado de Direito, o Direito Administrativo torna-se uma ciência autônoma. A origem histórica do direito administrativo remonta a França do século XVIII, notadamente a revolução francesa de 1789.

O ato administrativo mostra-se um atributo vital para o bom funcionamento da Administração Pública, nesse sentido a motivação do ato administrativo representa um importante instrumento de controle. O dever de motivação dos atos administrativos tem origem na Constituição Federal e nos princípios que regem a Administração Pública. No Estado Democrático de Direito imperam os princípios da legalidade, impessoalidade, razoabilidade, moralidade, eficiência e publicidade.

O ato administrativo individualiza um tipo de ato estatal, o exercício típico da função administrativa. A motivação é uma exigência do Estado Democrático de Direito, permite o controle da legitimidade do ato pelo administrado. Como melhor método de apresentação, o ato administrativo costuma ser fracionado em elementos e pressupostos. Conteúdo e forma são os dois elementos do ato administrativo, destacam-se os pressupostos de existência e de validade. Como pressupostos de existência destacam-se o objeto e a pertinência do ato administrativo. Já como pressupostos de validade, o sujeito, o motivo e a finalidade.

Todo ato administrativo deve ser lícito, apresenta-se numa relação jurídica que visa ao interesse público. Na condição de atributo do ato administrativo, a ordem jurídica rejeita o ato ilícito. O ato deve ser válido, os fatos que levaram a tomada de decisão integram a validade do ato administrativo. A inexistência do motivo é um vício capaz de anular o ato, na aferição de tais vícios destaca-se a importância da motivação. Os vícios de motivação podem ensejar a nulidade do ato administrativo. A motivação falsa, omissa ou insuficiente invalida o ato administrativo.

O desvio de poder quer aparentar “ares de legalidade”, representa uma ação fraudulenta que tenta se disfarçar sob o capuz da legalidade e do interesse público, uma ação ilegal praticada pelo agente visando finalidade escusa. O desvio de finalidade pode ser definido como uma violação ideológica da lei. Caracteriza uma violação moral da lei, quando o administrador utiliza-se de motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal, a invocação de motivos falsos ou inexistentes vicia o ato administrativo.

Pela teoria dos motivos determinantes, os fatos que deram suporte à decisão do agente integram a validade do ato administrativo. A invocação de um pressuposto de fato inexistente ou falso vicia o ato, o ato será válido somente se os motivos realmente ocorreram e o justificam. Compõe a validade do ato administrativo os motivos determinantes de sua edição, enunciados os motivos que fundamentam o ato, este só será válido se os motivos realmente ocorreram. Pela teoria dos motivos determinantes, forma-se uma vinculação entre os motivos expostos e o ato em si, os motivos espelham a realidade dos fatos.

Em conclusão, define-se a motivação como princípio da Administração Pública. A Lei Federal 9.784/99 adota a motivação em sentido amplo, destacando os princípios e critérios a serem seguidos pela Administração. Traz no artigo 2º, parágrafo único, inciso I, a “atuação conforme a lei e o direito” e no inciso IV, a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. No inciso VII, a “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” e no inciso XIII, a “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.

Concluindo, o artigo 50 da Lei Federal 9.784/99 impõe a obrigatoriedade da motivação diante de atos restritivos de direito, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos. A motivação do ato administrativo permite a verificação do cumprimento da legalidade material, o controle da compatibilidade do ato administrativo com a lei e o direito.

Em conclusão, o artigo 50, § 1º, da Lei Federal 9.784/1999, estabelece os requisitos que a motivação legal deve ostentar, “A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de

anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato". A motivação deve ser suficiente, explícita, clara e congruente. Ocorre a invalidação do ato administrativo por vício de motivação.

Conclui-se sobre motivação e razoabilidade - pela motivação apura-se a razoabilidade do ato administrativo. Afere-se o discurso justificativo da atividade administrativa diante do caso concreto, o que representa um importante instrumento de controle. A motivação também está vinculada à moralidade, coloca em evidência a moralidade objetiva da Administração Pública. A motivação permite a verificação da moralidade do ato administrativo, a moralidade é de difícil aferição na ausência da motivação.

Por fim, a Administração Pública tem o dever de motivar os atos, o princípio da publicidade permite ao cidadão o direito à informação, a transparência dos atos administrativos. A motivação também deve ser suficiente, o que permite ao interessado ter acesso às razões que embasaram a decisão administrativa. Não se admite a motivação *a posteriori*. A motivação deve ser tempestiva, contemporânea à prática do ato, pois não pode assegurar que os motivos alegados preexistiam e eram suficientes para a produção do ato.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e Direitos dos Administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. 1ª ed. 5 tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, p. 166, março de 1992.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da Competência Discricionária**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 25, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

_____. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> . Acessado em: 29/08/2017.

_____. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em: 20/07/2017.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm > . Acessado em: 18/07/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25259129/mandado-de-seguranca-ms-19449-df-2012-0245833-9-stj> . Acessado em: 28/07/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25070623/recurso-especial-resp-1438400-pa-2011-0206650-7-stj> . Acessado em 28/07/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25240632/recurso-especial-resp-1457255-pr-2014-0011793-4-stj?ref=juris-tabs> . Acessado em: 02/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8589975/recurso-especial-resp-892818-rs-2006-0219182-6?ref=juris-tabs> . Acessado em: 04/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7955/mandado-de-seguranca-ms-11124?ref=juris-tabs> . Acessado em: 04/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19976965/recurso-especial-resp-34749-ce-1993-0012253-3?ref=juris-tabs> . Acessado em: 08/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8988144/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-17081-pe-2003-0169854-0?ref=juris-tabs> . Acessado em 09/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7087028/recurso-especial-resp-692973-rj-2004-0141209-8?ref=juris-tabs> . Acessado em: 04/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19116581/recurso-especial-resp-1219706-mg-2010-0190081-7?ref=juris-tabs> . Acessado em: 10/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7113/recurso-especial-resp-713537> . Acessado em: 10/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21285911/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-28751-sp-2009-0018720-9-stj> . Acessado em: 14/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b= ACOR&livre= ((%27MS%27.clas.+e+@num=%2712629%27)+ou+(%27MS%27+adj+ %2712629%27.suce.))&thesaurus =JURIDICO>. Acessado em: 14/08/17

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/25228259/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-19601-se-2005-0025909-0-stj> . Acessado em: 15/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/179429992/mandado-de-seguranca-ms-17330-df-2011-0141051-3> . Acessado em: 17/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/6032317/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-28259-pr-2008-0254965-1> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/7831358/recurso-especial-resp-150897-sc-1997-0071626-0-stj> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/183576517/recurso-especial-resp-1444840-df-2013-0322994-9> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/5921455/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-19013-pr-2004-0136853-0-stj> . Acessado em: 23/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/7820010/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-10165-df-1998-0065086-5-stj> . Acessado em: 23/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/323365/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11336-pe-1999-0105109-6> . Acessado em: 29/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/25259129/mandado-de-seguranca-ms-19449-df-2012-0245833-9-stj> . Acessado em: 30/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/2347848/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-15459-mg-2002-0143588-5> . Acessado em: 30/08/2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/25240632/recurso-especial-resp-1457255-pr-2014-0011793-4-stj?ref=juris-tabs> . Acessado em: 30/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br /paginadorpub/paginador.jsp?docTP= AC&docID=261696> . Acessado em: 23/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/753409/recurso-extraordinario-re-191668-rs> . Acessado em: 23/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/25334761/mandado-de-seguranca-ms-28485-se-stf?ref=juris-tabs> . Acessado em: 25/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/ informativo699.htm#ECT: despedida de empregado e motivação - 7> . Acessado em: 21/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br /paginadorpub/paginador.jsp?docTP= AC&docID=387196> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/14690721/mandado-de-seguranca-ms-20274-df> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/25232728/agreg-no-recurso-extraordinario-re-766390-df-stf> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br /portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?Sumula=2106> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/767420/recurso-extraordinario-re-378041-mg> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/5418453/agregno-agravo-de-instrumento-ai-623854-ma?ref=juris-tabs> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br /portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3631> . Acessado em: 29/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br /arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/090_2.pdf> . Acessado em: 29/08/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br /arquivo/informativo/documento/informativo699.htm #ECT: despedida de empregado e motivação - 7> . Acessado em: 30/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/148904068/arr-2008008120075020078> . Acessado em: 22/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/217649110/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-201152220135040011?ref=juris-tabs> . Acessado em: 21/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/243629773/remessa-de-oficio-rmo-20140110029947> . Acessado em: 21/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/957520/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-21156-df-20043400021156-9?ref=juris-tabs> . Acessado em: 25/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trt9.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/18880991/19351200915900-pr-19351-2009-15-9-0-0-trt-9> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/25135964/apelacao-reexame-necessario-apelreex-16149-sp-0016149-2320064036182-trf3> . Acessado em: 21/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-es.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/4960440/mandado-de-seguranca-ms-100040018697> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/4346966/agravo-de-instrumento-ai-968392> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/5688985/recurso-de-revista-rr-228-228-2005-040-15-000> . Acessado em: 15/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/306835035/apelacao-apl-10019131220158260604-sp-1001913-1220158260604> . Acessado em: 28/07/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf1.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/22087150/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-19845-ba-20073300019845-9-trf1> . Acessado em: 28/07/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-5.jusbrasil. com.br/jurisprudencia/325836009/agravo-de-instrumento-ag-8057955020154050000-se> . Acessado em: 28/07/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/19226626/apelacao-ci-vel-apl-124289320108070001-df-0012428-9320108070001> . Acessado em: 21/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/119393549/agravo-de-instrumento-cv-ai-10024130419484001-mg> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com. br/jurisprudencia/299136257/apelacao-civel-apc-20130111782114> . Acessado em: 14/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tce-mg.jusbrasil.com. br/jurisprudencia/470496351/processo-administrativo-pa-49755> . Acessado em: 20/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/310984914/apelacao-reexame-necessario-apo-20140110690739> . Acessado em: 17/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/ jurisprudencia/14685043/apelacao-civel-apl-628761220068070001-df-0062876-1220068070001> . Acessado em: 02/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/ jurisprudencia/128618193/apelacao-civel-ac-10261120013881001-mg> . Acessado em: 02/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/164664708/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-146704820094013400> . Acessado em: 29/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-2.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/18813422/apelacao-civel-ac-200350010072697-rj-20035001007269-7?ref=juris-tabs> . Acessado em: 27/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-5.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/8823759/apelacao-civel-ac-490352-pb-0001488-3720094058200?ref=topic_feed> . Acessado em: 02/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/24215605/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-22499020105020001-2249-9020105020001-tst> . Acessado em: 12/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com. br/jurisprudencia/24971631/remessa-ex-officio-em-mandado-de-seguranca-reoms-200634000270560-df-20063400027056-0-trf1> . Acessado em: 12/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil. com.br/jurisprudencia/152708618/apelacao-civel-apc-20110110036300-df-0001381-8820118070001> . Acessado em: 04/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/3398949/remessa-ex-officio-reo-37517-am-19970100037517-6> . Acessado em: 28/08/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br /jurisprudencia/115792747/reexame-necessario-cv-reex-10024110696481001-mg?ref=juris-tabs> . Acessado em: 08/08/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O Motivo no Ato Administrativo**. Revista de Direito da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 21, 1985.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação de ato administrativo**. São Paulo: RT, 1979.

CIRNE LIMA, Rui. **Princípios de Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do ato administrativo**. São Paulo : Bushatsky, 1977.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SUNDFELD, Carlos Ari. **As leis de processo administrativo**. Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000.

TÁCITO, Caio. **Controle dos motivos nos atos discricionários**. Revista de Direito Administrativo, n. 38, p. 354-355, out.-dez. 1954.

TÁCITO, Caio. **O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais**. Revista Brasileira de Direito Público, n. 1.