

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO EM DIREITO

**O DEVER DE MOTIVAR OS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO
PRINCÍPIO IMPLÍCITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, para concorrer ao Título de Mestre, pelo curso de Pós – Graduação em Direito. Área de concentração: Dogmática Jurídica em Direito Público. Linha de pesquisa: Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos

Recife

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO EM DIREITO

**O DEVER DE MOTIVAR OS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO
PRINCÍPIO IMPLÍCITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, para concorrer ao Título de Mestre, pelo curso de Pós – Graduação em Direito. Área de concentração: Dogmática Jurídica em Direito Público. Linha de pesquisa: Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

Recife

2004

Data da Defesa: 06 / 05 / 2004

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. ANA LUISA CELINO COUTINHO

Julgamento:

Aprovada com distinção _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. AURÉLIO AGOSTINHO DA BÔAVIAGEM

Julgamento:

Aprovada com distinção _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. GUSTAVO FERREIRA SANTOS

Julgamento:

Aprovada com distinção _____ Assinatura: _____

A Roberto, companheiro de todos os momentos.

A Sofia e Tiago, meus queridos filhos, que a cada dia renovam a minha esperança de um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, princípio e fim, que sempre guia os meus passos, fortalecendo-me nos momentos de maior tribulação.

Aos meus pais Orivaldo e Giza, pelo exemplo de que na vida temos que ser perseverantes, manter a ética e sobretudo amar ao próximo. A eles, devo a minha formação e a certeza de que como sempre diz minha mãe, na educação dos nossos filhos “as palavras convencem, mas o exemplo arrasta”.

Ao meu irmão Danilo, à minha cunhada Sandra e aos meus sobrinhos Gabriel e Letícia pela alegria da nossa convivência.

Ao meu orientador, Professor Francisco Queiroz, que apesar da pouca disponibilidade de tempo, revelou-se um verdadeiro amigo sempre com uma palavra de incentivo e com valiosos ensinamentos jurídicos.

À minha amiga-irmã Mônica Regina, as minhas tias Lena e Teca, que tiveram a paciência de ouvir as minhas angústias e incertezas durante o período de elaboração desse trabalho.

A Luciana Brayner, pela inestimável colaboração nas pesquisas bibliográficas.

Ao meu primo Geraldo Antônio pelo auxílio na elaboração do *abstract*.

A José Mariano, pela ajuda na impressão da presente dissertação.

A Josina Sá Leitão, servidora pública das mais dedicadas que conheço, pela sua amizade e disponibilidade em ajudar a todos os alunos da pós-graduação.

“Combati o bom combate, terminei a minha corrida, conservei a fé.”

(2 Tm, cap. 4, v. 7).

“Percebo que não há nada melhor para o homem do que alegrar-se com suas obras, porque essa é a porção que lhe cabe. De fato, ninguém lhe fará ver o que acontecerá depois dele”.

(Ecl, cap. 3, v. 22)

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1. Motivação dos atos administrativos.....	16
1.1. Distinção entre motivo e motivação dos atos administrativos.....	16
1.2. Motivação material e motivação formal dos atos administrativos.....	22
1.3. Obrigatoriedade de motivação de todos os atos administrativos.....	28
1.4. Vício decorrente da ausência de motivação e suas conseqüências.....	33
2. A teoria do discurso e a motivação racional dos atos administrativos.....	39
2. 1. A motivação como discurso jurídico.....	39
2. 2. A motivação racional sob a perspectiva habermesiana.....	46
2.3. As regras de discussão racional propostas por Alexy e sua utilização na motivação dos atos.....	52
2.4. A teoria de Aarnio do racional como razoável como base para uma motivação racional dos atos administrativos.....	57
2.5. Para se chegar a um ato administrativo racionalmente motivado.....	62
3. A análise da obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos face à Constituição Federal de 1988	66
3.1. A constitucionalização da Administração Pública.....	66
3.2. A motivação dos atos administrativos como princípio jurídico constitucionalmente implícito	70
3.2.1. A identificação de um princípio constitucional implícito.....	70

3.2.2. O princípio da motivação como decorrência do Estado Democrático de Direito.....	76
3.3. A motivação como instrumento para verificar a observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública contidos no art. 37 da Constituição Federal.....	85
4. A importância da motivação no processo administrativo.....	95
4.1. O exercício da atividade administrativa pela via processual como forma de legitimar as decisões da Administração Pública e assegurar a participação dos administrados.....	95
4.2. A concretização do devido processo legal com a motivação dos atos administrativos: possibilidade de ampla defesa e do contraditório.....	104
4.3. O processo administrativo no direito comparado e a motivação dos atos administrativos enquanto previsão legal.....	112
4.4. A Lei Federal n ° 9.784/99 que regula o processo administrativo e a exigência de motivação para os atos elencados no seu art. 50: rol meramente exemplificativo.....	116
5. Motivação e controle dos atos administrativos.....	121
5.1. O controle dos atos administrativos como forma de assegurar a boa administração da coisa pública.....	122
5.2. A motivação dos atos administrativos como instrumento facilitador do seu controle.....	125

5.3. O papel da motivação no controle judicial dos atos administrativos discricionários.....	126
Conclusões.....	141
Referências Bibliográficas.....	144

RESUMO

A presente dissertação tem por escopo estudar a motivação do ato administrativo enquanto princípio implícito na Constituição Federal de 1988. Motivo e motivação dos atos administrativos não se confundem. A motivação pode ser material ou formal. Interessa-nos a motivação formal que deve ser clara, suficiente e congruente. Como a motivação é obrigatória para todos os atos administrativos, a sua ausência ou inadequação poderá causar a nulidade do ato administrativo. Ao motivar um ato administrativo a Administração elabora um discurso jurídico considerado racional quando razoável, na perspectiva de Aarnio, com a influência dos ensinamentos de Habermas e Alexy. Contemporaneamente, a Constituição tem sido uma das principais fontes do Direito Administrativo ao expressar princípios e valores que norteiam a atividade administrativa em consequência do processo de constitucionalização da Administração Pública. O dever de motivar, encontra-se implícito na Carta Magna e decorre do princípio do Estado Democrático de Direito insculpido no art. 1º da Constituição Federal. Com a motivação é possível verificar se os demais princípios que regem a Administração Pública estão sendo observados. A obediência ao princípio da motivação no processo administrativo concretiza a cláusula do devido processo legal ao viabilizar a ampla defesa e o contraditório. Como a motivação é um princípio constitucional, o rol constante na Lei Federal nº 9.784/99 é meramente exemplificativo. A motivação também desempenha importante papel no controle dos atos administrativos ao possibilitar que o órgão controlador tenha acesso aos motivos de fato e de direito que levaram à edição do ato administrativo, para então verificar a sua adequação ao ordenamento jurídico.

Palavras-chaves: Motivação - ato administrativo – discurso jurídico- princípio constitucional implícito – processo administrativo – controle.

ABSTRACT

This dissertation has the scope to study the motivation of the administrative act as an implicit principle of the Federal Constitution of 1988. Motive and motivation of the administrative act should not be misunderstood, once motivation can be material or formal; our interest however is the formal motivation, which must be enough clear and congruent. Due to the obligation of the motivation for all administrative acts, its absence or its inadequation can cause invalidity to such administrative acts. When administration motivates one of the administrative acts it creates a legal discourse which is considered rational if reasonable, according to Aarnio under the influence of the doctrine of Habermas and Alexy. Contemporary federal constitution has been one of the main sources of administrative law when expressing principles and values which orientate the administrative activity as a consequence of the constitutionalization process into the public administration. The duty to motivate can be implicitly found in the Federal Constitution and it results from the bases of the democratic national state of right established in the Federal Constitution, Art. 1°. Through motivation it is possible to verify if remaining principles which govern public administration are being observed. The submission to the principle of the motivation in the administrative process makes concrete the rule of due process of law in order to make possible a wide defense as well as the contradictory. Once the motivation is a constitutional principle the list contained in the federal act n° 9.784/99 is merely exemplification. Motivation also has an important role in the control of administrative acts when it makes possible that the controlling institution have access to the legal and factual motives which have justified the issue of the administrative acts, in order to verify its adequation to the legal order.

Key-words: motivation – administrative act– legal discourse – implicit constitutional principle – administrative process – control.