



O PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES APLICADO A UM MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Jair Soares de Oliveira Segundo

Acadêmico do 5º período do Curso
de Direito da UFRN

Monitor da disciplina Filosofia do Direito

Morton Luiz Faria de Medeiros

Professor orientador

RESUMO

No Estado Democrático de Direito, em que a Constituição figura no topo do ordenamento jurídico, o princípio constitucional da motivação das decisões aplica-se em toda plenitude aos processos disciplinares. Nessa orientação, o presente artigo elabora um estudo acerca da incidência desse princípio constitucional nos processos disciplinares regidos pela Lei Federal nº 8.112/1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Ao início, define a motivação como sendo uma fundamentação clara, completa e linear, de modo a demonstrar que a decisão é legítima, válida e justa, além de ser apta a propiciar o acesso à justiça. Na seqüência, demonstra que o dever de motivação relaciona-se à necessidade de observância ao princípio da publicidade, de forma a viabilizar o controle das decisões pela Administração Pública (controle interno), pelo Judiciário (controle externo) e pelos cidadãos, estes os verdadeiros titulares do poder no regime democrático. Apresenta a jurisprudência dos tribunais e legislação pertinente, em especial a Lei Federal nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal.

Palavras-Chave: Princípio da motivação das decisões. Processo administrativo disciplinar. Lei Federal nº 8.112/1990. Lei Federal nº 9.784/1999. Constituição Federal de 1988.

1 INTRODUÇÃO

No modelo do Estado Democrático de Direito, como é o caso brasileiro, as decisões em processos judiciais e administrativos devem apresentar um mínimo de fundamentação que seja suficiente e adequada à verificação de seus pressupostos fáticos e jurídicos, de sua pertinência lógica e racionalidade contextual, tudo orientado no sentido do acesso à justiça. Em suma, devem os processos – e suas decisões – se pautarem de acordo com o princípio do devido processo legal e, portanto, em consonância com a sistemática do ordenamento jurídico, que no Brasil é o inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

Resulta, dessa forma, que as decisões devem ser suficientemente claras, completas e precisas. Adequadas ao direito e à justiça. Isso se deve, principalmente, para que seja seu conteúdo compreendido pelas partes e sua estrutura seja capaz de subsidiar recurso contra seus fundamentos.

A matéria envolve a efetividade de vários princípios constitucionalmente garantidos. Uma decisão com vício na fundamentação pode, a um só tempo, ferir os princípios da ampla defesa e contraditório (por deixar de conter os elementos necessários à defesa), da publicidade (por restar omissa, obscura ou contraditória), do acesso à justiça (pro implicar obstáculo ao exercício do direito de recorrer), e do devido processo legal (uma vez que fere o modelo constitucional de processo).

O que nos interessa mais de perto no presente artigo é o estudo do princípio da fundamentação das decisões em sua aplicação à esfera dos processos administrativos disciplinares *lato sensu*, notadamente os regidos pela Lei Federal nº 8.112/1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Desta forma, será analisada a base para a incidência desse princípio em sindicâncias disciplinares, processos administrativos disciplinares *stricto sensu* e procedimentos sumários, bem como será vista a aplicação subsidiária da Lei Federal nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal.

O ponto de partida será a apresentação do princípio da fundamentação das decisões e segue, nesse contexto, com a discussão da incidência desse princípio no processo administrativo disciplinar *lato sensu* segundo o modelo constitucional de processo admitido na Constituição Federal de 1988.

2 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES

Na obra Teoria Geral do Processo (2008, p. 74), Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrine Grinover e Cândido Rangel Dinamarco escrevem que a motivação das decisões judiciais, na linha do pensamento tradicional, era percebida como um meio de propiciar às partes a impugnação de decisões judiciais com vistas à reforma da decisão desfavorável; contudo, salientam que atualmente esse princípio da motivação das decisões está voltado tanto mais a promover a publicidade da atuação jurisdicional de forma a possibilitar o controle popular sobre a imparcialidade do juiz e a observância das leis e da justiça.

No mesmo sentido, Teresa Arruda Alvim Wambier (2005, p. 296) afirma



o nexó evidente entre o princípio da motivação das decisões e os princípios da publicidade e da participação.

Decorre dessa relação, portanto, que a motivação das decisões¹ deve ser clara, completa, linear, mas, no entanto, sem que necessite ser demasiado extensa (WAMBIER, 2005, p. 299). No mesmo sentido, Rogério Cruz e Tucci diz que “a motivação deve ser expressa, clara, coerente e lógica, para demonstrar que o julgamento é legítimo, válido e justo” (*apud* BONDOLI, 2005, p. 244).

Na doutrina portuguesa, José Joaquim Gomes Canotilho (2008, p. 498) observa que esse direito a uma fundamentação das decisões consubstancia, de igual modo, um direito ínsito à promoção do acesso à justiça.

Diz ainda esse autor (CANOTILHO, 2008, p. 667) que a exigência de fundamentação das decisões radica em três razões fundamentais:

[...] (1) controlo da administração da justiça; (2) exclusão do carácter voluntarístico e subjectivo do exercício da actividade jurisdiccional e abertura do conhecimento da racionalidade e coerência argumentativa dos juizes; (3) melhor estruturação dos eventuais recursos, permitindo às partes em juízo em recorte mais preciso e rigoroso dos vícios das decisões judiciais recorridas.

O dever motivar os atos administrativos, para Hely Lopes Meirelles (2002, p. 96), radica no dever de observância do princípio da legalidade, uma vez que se ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei², desta forma “[...] claro está que todo ato do Poder Público deve trazer consigo a demonstração de sua base legal e de seu motivo”.

Em seu *Curso de Direito Administrativo*, Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 112-113) nos fala que essa obrigatoriedade de motivar consta implícita no inciso II e parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, em que consta a cidadania como fundamento da República e diz que todo o poder emana do povo, bem como no inciso XXXV do artigo 5º em que fala que a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito. Fala o autor que o princípio da motivação é tanto um direito político dos cidadãos – vez que estes são titulares do poder e têm direito a explicações – quanto um direito individual de salvaguarda contra decisões arbitrárias.

Na mesma orientação, Vladimir da Rocha França (2007, p. 180) observa

¹ Conforme escreve Luis Guilherme Aida Bondoli (2005, p. 243): “O dever de motivação passa pelas idéias de completeza, coerência e clareza. O julgador deve apreciar de forma inteligível todos os pontos de fato ou de direito influentes no julgamento do feito e chegar a um resultado harmonioso com essa apreciação. Não deve ficar sem resposta do Poder Judiciário nenhum tema que, isoladamente ou em conjunto com os demais elementos constantes dos autos, seja suficiente para o acolhimento de dada pretensão da parte, ainda que na decisão já se façam presentes justificativas para o desfecho dado à demanda. Ademais, deve o juiz trazer suporte fático-jurídico suficiente e adequado para dar sustento às suas conclusões.”

² Conferir, à propósito, o texto do inciso II do artigo 5º da Constituição, onde diz: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.



que a motivação dos atos administrativos é que viabiliza aferir que a racionalidade da decisão coincide com a ideologia constitucional, bem como possibilita assegurar legitimidade democrática às decisões, vez que propicia o diálogo com o povo sobre o conteúdo de justiça e legalidade dos atos editados.

A doutrina não raro indica como raízes constitucionais do princípio da motivação, em sua aplicação aos atos administrativos da Administração Pública, os incisos IX e X do artigo 93 da Constituição. No inciso IX, determina-se que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade [...]”. No inciso seguinte, ao referir à função administrativa do Judiciário, faz constar que: “X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”.

Em que pese parte da doutrina não aceitar que se possa inferir o dever de motivação das decisões administrativas com base nesses incisos do artigo 93 da Constituição³, reputamos mais acertada a posição favorável à aplicação, mesmo porque seria inconcebível que decisões administrativas restassem isentas do dever de motivação quando nas próprias decisões judiciais a motivação é obrigatória⁴, e isto sob pena de nulidade (MELLO, 2007, p. 103).

Ademais há outras normas constitucionais que justificam tal incidência, o que é o caso, por exemplo, das normas presentes no *caput* do artigo 37 que lista, dentre outros, o princípio da publicidade; e também no inciso XXXIII do artigo 5º em que diz que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”. Como ressalva a este último inciso, em tese, há apenas o sigilo decorrente de sua parte final, ou seja, casos em que o sigilo “seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, e mais o sigilo oriundo do inciso X do artigo 5º onde diz que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas [...]”.

Na legislação infraconstitucional, o *caput* do artigo 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal – trouxe o princípio da motivação expresso, e pode-se afirmar que sua observância é obrigatória até em função do princípio da legalidade⁵.

³ Por todos, José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 106-107) entende que não procede a tese da obrigatoriedade com base no inciso X do artigo 93 da Constituição. Argumenta que a expressão *decisões administrativas* podem referir a atos administrativos mas também a decisórios, e no sentido da obrigatoriedade de motivação pode alcançar apenas esta acepção. Um segundo ponto é que o termo *motivadas* pode indicar tanto que as decisões tenham motivação, quanto que tenham motivos, e neste segundo caso inovação alguma haveria. O terceiro argumento seria o de que tal inciso é afeto apenas ao Poder Judiciário, e não aos demais Poderes.

⁴ Esta é a posição de Lucia Valle Figueiredo (2000, p. 49) quando diz: “Aduz-se, com reforço, que a necessidade de motivação é expressa no texto constitucional. É o que se colhe do art. 93, inciso X, que obriga sejam as decisões administrativas do Judiciário motivadas. Ora, se quando o Judiciário exerce função atípica – a administrativa – deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta?”; No mesmo sentido, Vladimir da Rocha França (2007, p. 180), ao comentar a aplicação do mencionado princípio ao Judiciário, afirma ser “[...] natural que tal obrigação seja identificada para o administrador”.

⁵ Há ainda referência ao princípio da motivação em outros diplomas legais. Um exemplo é o que dispõe o



3 MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Consoante as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles ao tratarem do dever de motivar, expostas no item anterior, tal obrigatoriedade decorre do texto constitucional. Neste passo, é preciso que se tenha claro o modelo de Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito (cf. *caput* do artigo 1º da Constituição), o que na concepção de Carlos Ari Sundfeld (2008, p. 56-57) deve no contexto atual ser nominado Estado Social e Democrático de Direito, e este tem como elementos no seu conceito:

- a) criado e regulado por uma Constituição;
- b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres;
- c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros;
- d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelo demais Poderes;
- e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos e sociais, podem opô-los ao próprio Estado;
- f) o Estado tem o dever de atuar positivamente para gerar desenvolvimento e justiça social.

Desta forma, nada mais lógico que atribuir ao processo as feições do ordenamento jurídico constitucional, o modelo constitucional de processo.

A constitucionalização do Direito Administrativo, no contexto atual de nosso constitucionalismo, inicia a desenvolver novos paradigmas – superando ou reformulando os antigos – em relação aos quais Luís Roberto Barroso (2009, p. 375-376) nos remete a três deles: a) *Redefinição da idéia de supremacia do interesse público sobre o privado*. O interesse público secundário – o da Fazenda Pública – jamais gozará de prevalência apriorística e abstrata em relação ao particular, o que implica em ponderação de interesses nos casos de colisão; b) *Vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária*. A subordinação à Constituição ganha maior relevo que o princípio da legalidade; e c) *Possibilidade do controle judicial do mérito do ato administrativo*. Os princípios constitucionais, principalmente a moralidade, eficiência e razoabilidade-ponderação passam a permitir o controle da discricionariedade administrativa, devendo o juiz evitar, no entanto, de substituir a

Código de Processo Civil: “Art. 165. As sentenças e acórdãos serão proferidos com observância do disposto no art. 458; as demais decisões serão fundamentadas, ainda que de modo conciso”; E também um pouco mais adiante: “Art. 458. São requisitos essenciais da sentença: I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeterem”.



discricionariedade do administrador pela sua própria.

Com essa nova face do Direito Administrativo, o princípio do devido processo legal se sobressai como princípio processual basilar do ordenamento, haja vista poder se afirmar nele constarem inclusos todos os demais princípios.

Assim, o modelo constitucional de processo – administrativo ou judicial – é o que guarda consonância com o Estado Democrático de Direito e, portanto, observa o devido processo legal. Noutras palavras, é o que privilegia os princípios do juiz natural, da ampla defesa e contraditório, da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade, da motivação, e tantos outros.

4 MOTIVAÇÃO E IMPLICAÇÕES DO DEVER DE MOTIVAR NOS PROCESSOS DISCIPLINARES

Nas relações entre Administração e administrado, nas palavras de Eugênia Giovanna Simões Cavalcanti (2008), “[...] deve haver uma substituição do silêncio pelo diálogo, da opacidade pela transparência [...]”.

Com esse sentimento, a Constituição Federal de 1988 consagrou várias normas no sentido de vedar ao Poder Público obscuridade em suas ações. Exemplos disto são: o princípio da publicidade previsto no *caput* do artigo 37; o direito de petição previsto no inciso XXXIV do artigo 5º; e o princípio da motivação previsto nos incisos IX e X do artigo 93.

É nesse contexto que deve ser analisada a motivação das decisões.

De início, conforme afirma Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 392-393), *motivo* do ato e *motivação* do ato são conceitos distintos⁶. *Motivo* “é a situação de direito ou de fato que autoriza ou exige a prática do ato” (MELLO, 2007, p. 86). *Motivação*, de sua vez, é a exposição dos motivos, é a fundamentação do ato. Ao conceituar *fundamentação*, Marcelo Caetano (2003, p. 123) diz que esta “[...] consiste em deduzir expressamente a resolução tomada nas premissas em que se assenta, ou em exprimir os motivos por que se resolve de certa maneira, e não de outra”.

Tamanha é a importância da motivação que Luiz Guilherme Marinoni (2008, p. 555), chega a afirmar que o juiz quando deixa de cumprir seu ofício de julgar as afirmações de fato e de direito sobre a causa inibe o deslinde regular do processo e, em caso de sentença, “praticamente nega tutela jurisdicional à parte, na medida em que tolhe a esta o direito de ver seus argumentos examinados pelo Estado.”

Na esfera administrativa, é de se ressaltar a importância da motivação principalmente em relação às decisões que são cercadas de certo teor de discricionariedade (CAETANO, 2003, p. 124). Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 105) escreve sobre o caráter de obrigatoriedade de motivação quando presente a discricionariedade:

⁶ Sobre essa diferença, Vladimir da Rocha França (2007, p. 178) leciona: “O motivo compreende o evento jurídico administrativo que justifica a ação administrativa. Na motivação, por sua vez, há o relato dessa situação material em linguagem competente”.



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 indubitavelmente 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.

Verifica-se, portanto, que na medida em que aumenta a possibilidade de a decisão administrativa afetar a esfera dos direitos individuais, tanto maior será a necessidade de uma fundamentação sólida (FRANÇA, 2007, p. 178). Isto é confirmado pela norma constante do artigo 50 da Lei Federal nº 9.784/1999, com destaque para os incisos I e II que estabelecem o dever de obrigação de motivar atos administrativos que “I – neguem, limitem ou afetem direitos e interesses; II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;”.

Cabe destacar, no entanto, que não é qualquer motivação que se presta a satisfazer o núcleo do princípio. Neste ponto, lembramos as palavras de Marcelo Caetano (2003, p. 125) em que adverte que “[...] se os motivos invocados não explicam a decisão tomada e até porventura implicariam uma atitude contrária, não pode considerar-se satisfeita a exigência legal”. O que dizer de uma decisão que de tão obscura ou lacunosa esteja habilitada apenas a conduzir a incertezas? Logicamente seu conteúdo não atende ao princípio examinado.

Diante disto, é que se tem por certo a plena aplicabilidade do princípio da motivação às decisões em processos disciplinares. Assim, para nos delimitar à legislação federal que é a Lei Federal nº 8.112/1990, tanto a sindicância disciplinar (artigos 143 e 145), quanto o processo administrativo disciplinar *stricto sensu* (artigo 143), e também o procedimento sumário (*caput* do artigo 133) devem ser processados mediante a necessária – e obrigatória – justificação de todas as decisões, quer impliquem sanções quer tenham o condão de influir nos direitos individuais do servidor acusado, notadamente as decisões que possam implicar cerceamento do direito de defesa.

4.1 A teoria dos motivos determinantes⁷

Na análise da fundamentação, os motivos que denotam importância são precisamente os motivos determinantes, vez que eles referem necessariamente à sua finalidade e, neste passo, justificam o não pronunciamento em sentido contrário (CAETANO, 2003, p. 124).

De acordo com a teoria dos motivos determinantes, os motivos que determinam a constituição de um ato – administrativo ou judicial – integram seu conteúdo e influem em sua validade.

⁷ Hely Lopes Meirelles (2002, p. 97) comenta que a teoria dos motivos determinantes foi “delineada pelas decisões do Conselho de Estado da França e sistematizada por Jèze”.



Assim, a motivação implica diretamente na esfera de validade do ato, isto mesmo na hipótese de fundamentação com base em motivos exteriores ao texto do ato. Quanto a isto, Marcelo Caetano (2003, p. 124) afirma: “Quando uma autoridade concorda com um parecer no qual se propõe determinada solução para o caso vertido, esse despacho de concordância apropria-se das razões do parecer, cujos fundamentos ficam, destes então, sendo os seus”.

Diante disto, em sendo os motivos material ou juridicamente inválidos, inválida será a decisão que os tomou por fundamento. Neste sentido, ao tratar da conceituação dos casos de nulidade, a alínea “d” do parágrafo único do artigo 2º da Lei Federal nº 4.717/1965 que regula a Ação Popular afirmar que “a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”.

Também decorre dessa teoria, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 396), que há necessidade de que: a) ocorram tais motivos; e, b) estes sejam capazes de justificar o ato.

Neste ponto, um exemplo elucidativo seria a remoção⁸ *ex officio* de um servidor para outro Estado da federação motivado no fato de este ter sofrido a aplicação de penalidade de advertência quando, na realidade, foi absolvido no processo administrativo disciplinar. Tal decisão seria inválida devido o fato de o motivo não condizer com a realidade – o servidor não sofreu advertência – nem muito menos ter o condão de justificar o ato – pois o fato de um servidor ser penalizado com advertência não justifica sua remoção compulsória.

A teoria dos motivos determinantes implica, de forma sucinta, numa teoria de controle dos motivos do ato – administrativo ou judicial. E leva em conta a consonância entre motivos elencados e finalidade do ato, passando a uma análise conjunta de legalidade (pressupostos normativos), veracidade (pressupostos fáticos), conformidade (congruência entre pressupostos e a finalidade do ato), e ainda cerca essa análise de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, notadamente no caso de decisões em que se faça presente o instituto da discricionariedade.

4.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁹

As decisões do Supremo Tribunal Federal ressaltam a importância do princípio da fundamentação e nos fornecem uma visão bem apropriada da incidência desse princípio no Estado Democrático de Direito. Vejamos alguns julgados:

⁸ Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 68) observa que essa prática de remover como forma de sancionar funcionário não é rara.

⁹ Em que pese ser o Superior Tribunal de Justiça a corte que lida diretamente com as questões envolvendo a aplicação da lei federal, o que seria a expressa maioria dos casos, optamos por retratar esse princípio na ótica do Supremo Tribunal Federal para denotar a íntima ligação do princípio com a interpretação da Constituição.



A fundamentação constitui pressuposto de legitimidade das decisões judiciais. A fundamentação dos atos decisórios qualifica-se como pressuposto constitucional de validade e eficácia das decisões emanadas do Poder Judiciário. A inobservância do dever imposto pelo art. 93, IX, da Carta Política, precisamente por traduzir grave transgressão de natureza constitucional, afeta a legitimidade jurídica da decisão e gera, de maneira irremissível, a conseqüente nulidade do pronunciamento judicial. Precedentes. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 80.892/RJ**, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 16/10/01, DJ 23/11/07, p. 115, DJe-147 divulgado em 22/11/2007).

Decisão judicial: ausência de fundamentação e nulidade. Não satisfaz a exigência constitucional de que sejam fundamentadas todas as decisões do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX) a afirmação de que a alegação deduzida pela parte é "inviável juridicamente, uma vez que não retrata a verdade dos compêndios legais": não servem à motivação de uma decisão judicial afirmações que, a rigor, se prestariam a justificar qualquer outra. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 217.631/GO**, Rel. Min. Supúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 09/09/1997, DJ 24/10/1997, p. 54194).

O primeiro julgado fala da nulidade que resulta dos atos sem fundamentação; o segundo, sobre os que a tem, mas insuficiente. Percebe-se daí uma vinculação da validade do ato à fundamentação adequada e suficiente deste, conforme afirmando linhas atrás. Tudo isto é pressuposto de um Poder Público democrático, alinhado ao direito e à justiça.

Em relação à legislação, importante saber a que passos anda, vejamos então.

4.3 A lei do processo administrativo federal

A Lei Federal nº 9.784/1999¹⁰ que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal se aplica a todos aos três Poderes do Estado quando do desempenho de função administrativa (§1º do art. 1º) e estabelece no *caput* do artigo 2º o dever de obediência a diversos princípios, dentre os quais o princípio da motivação.

No inciso VII do parágrafo único desse mesmo artigo, diz que nos processos administrativos deverá haver indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão¹¹.

¹⁰ Essa lei aplica-se subsidiariamente à Lei Federal nº 8.112/1990.

¹¹ Pouco mais à frente, no inciso III do artigo 3º, essa lei cita como direito do administrado formular alegações e apresentar documentos, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente. Menciona



No capítulo XII – específico sobre motivação – há o artigo 50 em que lista casos que geram obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos, *in verbis*:

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.

Ressalte-se que, no caso de motivação pautada na concordância com atos anteriores prevista no §1º, os efeitos dos motivos do ato anterior com o qual se concorda passam a integrar a validade da própria decisão (CAETANO, 2003, p. 124). Também quanto a esse §1º, é de se notar a afirmação de que a decisão deve ser explícita, clara e congruente, o que nos remete aos comentários do início deste trabalho.

4.4 A lei dos servidores públicos federais

A Lei Federal nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, trata do princípio da motivação no artigo 168. Consta no *caput* deste artigo que o julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos

no parágrafo único do artigo 6º vedação expressa à recusa imotivada no recebimento de documentos, onde manda que seja o interessado orientado ao suprimento das eventuais falhas.



autos.

Verificada essa contrariedade, diz o parágrafo único do artigo 168 que a autoridade julgadora *poderá*, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

Em verdade, *deverá* a autoridade proceder a adequação do julgamento às provas dos autos de forma motivada, logicamente. A ausência de motivação suficiente e adequada, de acordo com as provas dos autos – especialmente nos casos de agravamento de sanção –, caracteriza nulidade do processo.

II - Quanto à ausência de fundamentação da pena, no entanto, a postulação do impetrante deve ser acolhida. A autoridade julgadora não está vinculada às conclusões da comissão de inquérito expostas no relatório final, podendo dar aos fatos enquadramento jurídico diverso, desde que, no entanto, o faça de forma fundamentada, mormente se a pena efetivamente imposta for mais grave do que aquela indicada no relatório. Segurança concedida. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 7.143/DF**, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, julgado em 10/10/2001, DJ 29/10/2001, p. 180).

A maioria dos casos de nulidade por falta de motivação, no entanto, reside no fato de ofensa à ampla defesa e contraditório caracterizada por ato da comissão processante¹² que nega imotivadamente a produção de provas, quer periciais quer testemunhais.

II - A apreciação, sem a devida motivação, de questão levantada pelo servidor quanto à suspeição do presidente da comissão de processo disciplinar, caracteriza-se como cerceamento de defesa do acusado, ensejando a anulação do processo. III - A nomeação de defensor dativo, quando há advogado já nomeado, configura cerceamento de defesa. Efeitos de liminar que não podem ser desconsiderados para fins de cômputo do prazo de apresentação de alegações finais. IV - **A ausência de devida motivação de ato administrativo, especialmente o que indefere a produção de provas, resulta na nulidade desse ato.** V - Recurso provido.

¹² A teor do §1º do artigo 156 da Lei Federal nº 8.112/1990, o presidente da comissão poderá denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos. No entanto, tal ato de denegação deve ser motivado. Cf. a seguinte decisão: "Conforme entendimento firmado pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no processo administrativo disciplinar, o presidente da comissão deve fundamentar adequadamente a rejeição de pedido de oitiva de testemunhas formulado pelo servidor (art. 156, § 1º, da Lei 8.112/90), em obediência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV)." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 10.468/DF**, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, julgado em 27/09/2006, DJ 30/10/2006, p. 237).



(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 19.409/PR**, Rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 07/02/2006, DJ 20/03/2006, p. 309) (negrito nosso).

O dever de motivação deve privilegiar tanto o princípio da legalidade quanto os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição, tendo em vista que deve o Poder Público propiciar aos cidadãos verificar se o fundamento da decisão está de acordo com o direito e a justiça, e também prover os elementos indispensáveis à efetivação do direito de recorrer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do exposto, fica claro que o modelo de Estado Democrático de Direito, que é o modelo brasileiro, inadmite que os atos decisórios oriundos do Estado sejam circundados de obscuridade ou nebulosidade que implique em falta de transparência quanto aos motivos tomados como pressupostos para a edição dos atos, quer vinculados quer discricionários.

Com base na autorizada doutrina, entende-se que apenas e tão somente quanto aos atos vinculados é que se pode atribuir a não obrigatoriedade de motivação, uma vez que se considera esta implícita, dado que os motivos vêm pré-constituídos segundo hipóteses de autorização ou obrigação. Ao ocorrer a situação fática ou jurídica que lhes autoriza ou determina a incidência, faz nascer a competência legal para a edição do ato. O princípio da motivação, portanto, consagra os princípios da publicidade, da legalidade e do devido processo legal.

De toda forma, não basta que haja motivação. É necessário que esta seja suficiente e adequada aos motivos do ato e à finalidade a que estes se destinam. Daí a necessidade de um provimento decisório claro, completo e congruente, de modo a adequar as razões do ato ao direito e à justiça, bases do Estado Democrático de Direito.

Ademais, não há como conceber que atos do Poder Público sejam escamoteados de forma a possibilitar que fiquem imunes ao princípio da legalidade, que possam escapar ao controle interno do próprio Órgão ou do controle externo realizado Judiciário, nem, muito menos, permaneçam blindados ao controle dos cidadãos, estes os verdadeiros titulares do poder numa democracia.

Em havendo tamanha ilicitude, haverá uma afronta ao princípio do devido processo legal e do acesso à Justiça, além de concretizar um grave desrespeito ao regime democrático e ao sentimento de nossa Constituição.

REFERÊNCIAS

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



BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. **Embargos de declaração**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do processo administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003. [2ª reimpressão portuguesa]

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. [5ª reimpressão]. Coimbra: Almedina, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. rev., ampl. e atual. até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões. A análise da obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos face à Constituição de 1988. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, junho/agosto/setembro, 2008. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 23 ago. 2008.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. com as Emendas 19 e 20 de 1998. São Paulo: Malheiros, 2000.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Considerações sobre o dever de motivação dos atos administrativos ampliativos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, Senado Federal, a. 44, nº 174, abr./jun., 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de conhecimento**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2008. [Curso de processo civil; v. 2]

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2002.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 56, de 10.12.2007. São Paulo: Malheiros, 2008. [2ª tiragem]

_____. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. [8ª tiragem]

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. [9ª tiragem]

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Omissão judicial e embargos de declaração**. São Paulo: RT, 2005.

THE PRINCIPLE OF THE MOTIVATION OF THE DECISIONS APPLIED TO A CONSTITUTIONAL MODEL OF ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCESS

ABSTRACT

In the Democratic State of Law, where the Constitution appears at the top of the legal system, the constitutional principle of the motivation of the decisions is completely applied to all disciplinary processes. In this direction, this article shall prepare a study about the incidence of this constitutional principle in disciplinary process governed by Federal Law No. 8.112/1990 which provides about the legal regime of the civil public servants of the Union, the autonomous government agencies and the federal public foundations. At the beginning, defines the motivation as clear, complete and linear reasons in order to demonstrate that the decision is legitimate, valid and fair, in addition to being able to provide access to justice. In the sequence, shows that the duty of motivation relates to the need of adherence to the publicity principle in order to facilitate the control of decisions by the Public Administration (internal control), by the Judiciary (external control) and by the people, these the real holders of power in the democratic system. It presents the jurisprudence of the courts and relevant legislation, particularly the Federal Law No. 9.784/1999 which regulates the administrative process within the



federal Public Administration.

Keywords: Principle of the motivation of the decisions. Administrative disciplinary process. Federal Law No. 8.112/1990. Federal Law No. 9.784/1999. Federal Constitution of 1988.

Artigo finalizado em outubro de 2008.

