

# O ART. 489, § 1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL COMO PARÂMETRO PARA A VERIFICAÇÃO DA ADEQUADA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

THE ART. 489, PARAGRAPH 1, OF THE CODE OF CIVIL PROCEDURE AS PARAMETER FOR THE VERIFICATION OF THE ADMINISTRATIVE ACT'S ADEQUATE MOTIVATION

EL ART. 489, PÁRRAFO 1º, DEL CÓDIGO DE PROCESO CIVIL COMO PARÁMETRO PARA LA VERIFICACIÓN DE LA ADECUADA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

## SUMÁRIO:

Introdução; 1. A motivação dos atos estatais como corolário dos princípios republicano, democrático, da soberania popular e da cidadania; 2. A motivação do ato administrativo como manifestação dos princípios constitucionais da Administração Pública e direito fundamental; 3. O art. 489, § 1º, do CPC e os critérios para a verificação da adequada fundamentação das decisões judiciais; 4. A adequada motivação do ato administrativo e a possibilidade jurídica de invocação do art. 489, § 1º, do CPC como parâmetro para a sua verificação; Conclusão; Referências.

## RESUMO:

O artigo objetiva demonstrar que o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil serve como parâmetro para a verificação da adequada motivação do ato administrativo, de modo inclusive a possibilitar o seu

Como citar este artigo:  
LIMA, Thadeu. O art 489, § 1º do Código de Processo Civil como parâmetro para a verificação da adequada motivação do ato administrativo. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 32, 2020, p. 73-100.

Data da submissão:  
03/08/2019

Data da aprovação:  
14/11/2019

controle administrativo ou judicial já no plano da legalidade/ilegalidade ou validade/invalidade, portanto, sem adentrar o seu mérito. Parte de referenciais teóricos de inspiração constitucional e utiliza preferencialmente os métodos hipotético-dedutivo, dialético, comparativo e sistemático.

**ABSTRACT:**

The article aims to demonstrate that the art. 489, paragraph 1, of the Code of Civil Procedure serves as parameter to verify the adequate motivation of the administrative act, in order even to enable its administrative or judicial review already in the field of legality/illegality or validity/invalidity, therefore, without entering its merit. It departs from constitutionally inspired theoretical frameworks and uses preferentially the hypothetic-deductive, the dialectical, the comparative and the systematic methods.

**RESUMEN:**

El artículo objetiva demostrar que el art. 489, párrafo 1º, del Código de Proceso Civil sirve como parámetro para la verificación de la adecuada motivación del acto administrativo, de modo incluido que posibilite su control administrativo o judicial ya en el marco de la legalidad/ilegalidad o validez/invalidadez, por lo tanto, sin adentrar su mérito. Parte de referenciales teóricos de inspiración constitucional y utiliza preferentemente los métodos hipotético-deductivo, dialéctico, comparativo y sistemático.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Ato administrativo; Motivação adequada; Controle administrativo e judicial; Art. 489, § 1º, do CPC.

**KEYWORDS:**

Administrative act; Adequate motivation; Administrative and judicial review; Art. 489, paragraph 1, of the CCP.

**PALABRAS CLAVE:**

Acto administrativo; Motivación adecuada; Control administrativo y judicial; Art. 489, párrafo 1º, del CPC.

## INTRODUÇÃO

O controle do poder estatal, como instrumento de afirmação e garantia dos direitos fundamentais das pessoas que lhe estão sujeitas, é preocupação que segue contínua ao menos desde o século XVII, a partir do pensamento iluminista, e até se intensifica nos dias hodiernos, mormente em razão do desenvolvimento de novas tecnologias e de novas formas de intervenção e de intrusão na vida privada.

Por isso, o estudo dos possíveis mecanismos de contenção e de sindicabilidade da correção do exercício da pública potestas é esforço dotado de perene atualidade, significando, ademais, um compromisso político com a liberdade e contra o autoritarismo, o arbítrio e o abuso ou desvio de poder.

O presente artigo se ocupa especificamente de um desses mecanismos, qual seja, a motivação do ato administrativo, e propõe demonstrar que o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil pode e deve servir como parâmetro para a verificação da sua adequação, de modo inclusive a viabilizar o controle administrativo ou judicial daquele ato já no plano da legalidade/ilegalidade ou validade/invalidade, portanto, sem sequer necessitar adentrar o seu mérito.

O trabalho parte de referenciais teóricos de inspiração constitucional e utiliza preferencialmente os métodos hipotético-dedutivo, dialético, comparativo e sistemático.

Quanto ao método hipotético-dedutivo, a hipótese de que o art. 489, § 1º, do CPC serve como parâmetro para a verificação da adequada motivação do ato administrativo é desde logo posta como certa e submetida à pertinente confirmação, mediante a explicitação analítica dos fundamentos positivos constitucionais e infraconstitucionais que lhe dão embasamento.

O método dialético é utilizado na análise dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais encontrados no trato do tema, de modo a contrapô-los e extrair sínteses superadoras de possíveis contradições.

O método comparativo é empregado notadamente para cotejar as diversas espécies de atos estatais e averiguar as semelhanças e diferenças nas suas respectivas exigências de motivação.

Finalmente, o método sistemático é usado para coordenar os princípios e as regras constitucionais e infraconstitucionais incidentes e em

especial para extrair, como consequência, a aplicação do art. 489, § 1º, do CPC como parâmetro para a verificação da adequada motivação do ato administrativo.

Inicia-se abordando a motivação dos atos estatais como corolário dos princípios republicano, democrático, da soberania popular e da cidadania. Na sequência, cuida-se da motivação do ato administrativo como manifestação dos princípios constitucionais da Administração Pública e direito fundamental. Prossegue-se com o exame do art. 489, § 1º, do CPC e dos critérios para a averiguação da adequada fundamentação das decisões judiciais, passando-se depois à sustentação da possibilidade jurídica de invocação desse dispositivo legal como parâmetro para propiciar a verificação e o controle administrativo ou judicial da adequada motivação do ato administrativo. Na conclusão, sintetizam-se os principais raciocínios conduzidos ao longo do texto.

## **1. A MOTIVAÇÃO DOS ATOS ESTATAIS COMO COROLÁRIO DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO, DA SOBERANIA POPULAR E DA CIDADANIA**

O Estado Brasileiro, como enuncia solenemente o art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988, configura-se como uma República Federativa.

Pode-se afirmar que o Estado, em uma República, longe de ser o senhor dos cidadãos, há que ser o protetor supremo de seus interesses materiais e morais. Sua existência não deve representar um risco para as pessoas, mas um verdadeiro penhor de suas liberdades (CARRAZZA, 2017, p. 7).

A República é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político o exercem via de regra em caráter eletivo, representativo, transitório e, sobretudo, com responsabilidade (CARRAZZA, 2017, p. 7-8). Interessa-nos mais de perto este último aspecto.

Falar em República significa falar em responsabilidade. A noção de República é indissociável da noção de que todas as autoridades, por não estarem acima nem fora do Direito, são responsáveis pelas infrações que cometerem, podendo, por conseguinte, sofrer sanções políticas, civis, penais e administrativas. A irresponsabilidade atrita abertamente com o

princípio republicano. Cada autoridade deve ser mantida em suas funções enquanto bem servir. Se servir mal, deve ser responsabilizada, nos termos da lei (CARRAZZA, 2017, p. 22).

O princípio republicano, assim, implica o dever de accountability das autoridades públicas, entendido, em linhas gerais, como o amplo escrutínio a que seus atos estão sujeitos por parte da sociedade civil, presumindo a existência do poder e a necessidade de controlá-lo (ALVES; SOUZA, 2018, p. 119).

De outro lado, como também enuncia solenemente o art. 1º, caput, da CF/1988, a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito.

A Teoria da Constituição tem relacionado os termos democracia e Constituição em, basicamente, duas importantes perspectivas: a primeira, colocando a democracia como princípio legitimador da Constituição; a segunda, abordando a democracia como princípio jurídico integrante da Constituição, ou seja, como norma principiológica constitucional contemplada no ordenamento jurídico (ESPÍNDOLA, 2003, p. 5).

Avalia-se, pela primeira mirada, se o processo constituinte e o Texto Constitucional dele resultante são ou não democráticos, ou se correspondem a níveis de democratização esperáveis segundo as circunstâncias de cada jogo político engendrado pelas comunidades organizadas em Estados (ESPÍNDOLA, 2003, p. 5).

Pela segunda ótica, tentam-se compreender as consequências normativas, teóricas e dogmáticas de ter a democracia como norma jurídica ordenadora da vida do Estado, da sociedade e dos cidadãos e se questionam as repercussões práticas de havê-la como princípio constitucional informante da produção e da interpretação/aplicação do direito positivo, isto é, como princípio normativo determinante da ordem jurídica globalmente considerada (ESPÍNDOLA, 2003, p. 5).

Nessa segunda perspectiva, o princípio constitucional democrático estabelece para a democracia uma dimensão substancial, de legitimidade, e duas procedimentais, de legitimação. A legitimidade está atrelada à prossecução concreta e participativa de determinados fins e valores positivados na Carta Magna, ao passo que a legitimação se vincula à escolha dos governantes (democracia representativa) e a formas procedimentais de exercício do poder que permitam atuar em sua concretização e renovar

o controle popular (democracia participativa) (LAMY, 2006, n. 3).

As dimensões da democracia encampadas pela Constituição demonstram que o atual Estado de Direito limita o exercício não-democrático do poder e deslegitima e invalida aquele que seja exercido contra os escopos, valores e ritos albergados pelo sistema jurídico (LAMY, 2006, n. 3).

Essas facetas do princípio democrático ainda evidenciam que este constitui princípio jurídico informador, “impulso dirigente” do Estado e da sociedade, fundamento radical e funcional de qualquer organização do poder, que se desdobra em diversas outras normas principiológicas, tais como a soberania popular, o sufrágio universal, a liberdade de propaganda, a igualdade de oportunidades nas campanhas eleitorais, a separação e a interdependência dos órgãos da soberania, entre outras (LAMY, 2006, n. 3).

No que toca ao princípio da soberania popular, expressamente registrado no art. 1º, par. ún., da CF/1988, estabelece-se que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Lei Maior.

Nesse ponto, os princípios democrático e da soberania popular se imbricam com o princípio da cidadania, explicitamente encampado no art. 1º, caput, inc. II, da CF/1988 como fundamento do Estado Brasileiro e também compoendo, implicitamente, por força do art. 5º, § 2º, o quadro dos direitos e garantias fundamentais (RESENDE; BREGA FILHO, 2015, p. 210).

A cidadania, hodiernamente, não mais tem sido concebida de forma restritiva, como singelo sinônimo de titularidade de direitos políticos ou de capacidade eleitoral ativa e passiva, e sim com feição ampla, traduzindo-se nas ideias de pertencimento a uma comunidade jurídico-politicamente organizada, de participação e integração na vida da sociedade política e de titularidade igualitária, consciente e responsável de direitos e deveres perante a coletividade (SILVA, 2002, p. 104; CRUZ, 2004, p. 55-56; NEVES, 2006, p. 182-183; LIMA, 2013, p. 115; RESENDE; BREGA FILHO, 2015, p. 212-216).

Elemento nuclear dos princípios democrático, da soberania popular e da cidadania, portanto, é a participação, que se manifesta na participação (direta ou indireta) no exercício do poder e na participação (direta ou

indireta) na fiscalização do exercício do poder pelas autoridades investidas em funções públicas.

Articulando o princípio republicano com os princípios democrático, da soberania popular e da cidadania, temos que, ao mesmo tempo que se cobra das autoridades públicas a accountability, devem-se prever mecanismos que permitam aos cidadãos torná-la efetiva e realizar, direta ou indiretamente, o controle dos atos estatais.

Um dos mais importantes desses mecanismos é, sem dúvida, o dever de motivação dos atos estatais, entendido como a exigência de que as autoridades públicas fundamentem, justifiquem as decisões adotadas no exercício da pública potestas, explicitando as razões (fáticas, jurídicas, políticas, econômicas e/ou sociais, conforme o caso) que ensejaram a deliberação em determinado sentido.

A motivação certamente pode assumir variadas formas, das mais singelas às mais exaustivas, orais ou escritas, a depender da natureza do ato estatal praticado, e ser prévia ou contemporânea a ele. Por exemplo, a motivação de uma lei é fornecida ao longo de todo o processo legislativo que antecede a sua edição e se consubstancia notadamente na exposição de motivos dela, nas discussões parlamentares e em eventuais razões de vetos presidenciais sobre o seu conteúdo (v. os arts. 61 a 69 da CF/1988); a motivação de um ato administrativo pode ser precedente ou simultânea a ele, ou mesmo apenas fazer remissão a anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, tornar-se-ão parte integrante do ato (v. o art. 50 da Lei 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo na esfera federal); a motivação de uma sentença judicial deve ser dada no próprio corpo desta, caracterizando um de seus elementos ou requisitos indispensáveis (v. o art. 381, incs. III e IV, do Código de Processo Penal e o art. 489, caput, inc. II, do Código de Processo Civil). Guardadas as suas peculiaridades, contudo, e em todas as situações em que possuam caráter decisório relevante – excluindo-se, assim, os atos de cunho material e os atos meramente ordinatórios – e repercussões sobre a esfera jurídica de alguém, a motivação é imprescindível para a legitimidade, a legitimação, a validade jurídica e a viabilidade do controle dos atos estatais.

Cumprе ressaltar que as hipóteses de sigilo determinadas constitucional ou legalmente (v.g., arts. 5º, inc. XXXIII, e 93, inc. IX, in fine, da CF/1988; art. 792, § 1º, do CPP; arts. 11, par. ún., e 189 do CPC; arts. 2º,

par. ún., inc. V, e 46 da Lei 9.784/1999) de modo algum implicam o afastamento do dever de motivação dos atos estatais: elas somente restringem, excepcionalmente, a publicidade de tais atos, em vista de um interesse que ostente maior relevo no caso concreto (por exemplo, o próprio interesse público ou a preservação da intimidade).

Passemos, em seguida, ao exame da motivação do ato administrativo, notadamente sob a ótica constitucional.

## 2. A MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO COMO MANIFESTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITO FUNDAMENTAL

O ato administrativo, conforme clássico ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p. 343-344), e primeiramente em uma acepção ampla, pode ser conceituado como a declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes – tal qual um concessionário de serviço público –, no exercício de prerrogativas públicas – isto é, sob o regime jurídico-administrativo, de direito público –, manifestada mediante providências jurídicas complementares à lei, emanadas a título de lhe dar cumprimento e passíveis de controle jurisdicional quanto à sua legitimidade.

Já em uma acepção mais estrita, e ainda na trilha do magistério do jurista (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 345), devem-se-lhe acrescer as características de unilateralidade e de concreção, de modo que o ato administrativo seja compreendido como declaração unilateral do Estado ou de quem aja em seu lugar, no exercício de prerrogativas públicas, exarada mediante comandos concretos complementares à lei – ou, excepcionalmente, à própria Constituição –, expedidos a pretexto de lhe dar cumprimento e passíveis de controle jurisdicional quanto à sua legitimidade.

O ato administrativo tem como um de seus pressupostos (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 354) o motivo, entendido como a matéria de fato e de direito em que aquele se embasa, ex vi do art. 2º, par. ún., d, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965), ou, dito de outra forma, a realidade do mundo da vida que, encontrando disciplina no ordenamento jurídico e se inserindo no círculo de atribuições da Administração Pública, autoriza ou impõe a edição do ato. O motivo do ato administrativo não se confunde com a sua motivação, embora ambos sejam intrinsecamente ligados. O motivo consiste no antecedente causal (fático e jurídico) do ato adminis-



trativo e a motivação diz respeito ao aspecto formal dele, traduzindo-se na exposição analítica do motivo (DI PIETRO, 1999, p. 175; BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 357; FRANÇA, 2017, p. 8).

Vale dizer, a motivação do ato administrativo se corporifica na argumentação voltada à demonstração da existência da realidade do mundo da vida que se almeja tratar, das suas disciplina normativa e pertinência ao círculo de atribuições da Administração Pública, da consequente autorização ou imposição da prática do ato e da necessidade, da finalidade e da adequação da providência administrativa adotada.

A latere da dimensão formal, a motivação do ato administrativo também ostenta uma dimensão substancial, pois é o meio que torna possível a recondução do ato administrativo a um parâmetro jurídico que o torne compatível com as normas jurídicas vigentes. Ela permite traçar um liame de validade entre o ato administrativo e o sistema jurídico-positivo (FRANÇA, 2017, p. 8).

O caput do art. 50 da Lei 9.784/1999 – diploma que normatiza o processo administrativo na esfera federal – preconiza que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, sempre que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses (inc. I); imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções (inc. II); decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública (inc. III); dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório (inc. IV); decidam recursos administrativos (inc. V); decorram de reexame de ofício (inc. VI); deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais (inc. VII); ou importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de outro ato administrativo (inc. VIII).

Por sua vez, o § 1º do dispositivo estabelece 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.

O § 3º do art. 50 esclarece que a motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito, ao passo que o § 2º permite que, na solução de vários assuntos da mesma natureza, seja utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garan-

tia dos interessados.

Outrossim, a exigência de motivação alcança tanto os atos administrativos vinculados quanto os atos administrativos discricionários: o que naturalmente varia é tão-somente o peso ou a extensão da argumentação necessária, que nos primeiros pode ser mais simples – refletida em um raciocínio silogístico ou subsuntivo do tipo fato-norma-consequência jurídica, por exemplo – e nos últimos há que ser mais detalhada – de modo a justificar concretamente os critérios de conveniência e oportunidade que guiaram a providência jurídico-administrativa alvitrada.

Pode-se asseverar que o rol de situações descritas no caput do art. 50 da Lei 9.784/1999 acaba por refletir a esmagadora maioria de hipóteses nas quais já há o dever de motivação do ato administrativo por injunção constitucional (FRANÇA, 2017, p. 15).

Isso porque dita exigência, além de um mandamento da legislação infraconstitucional, e na esteira do que averbamos quanto à exigência de motivação dos atos estatais in genere, é consectária dos princípios republicano, democrático, da soberania popular e da cidadania e se mostra imprescindível para a legitimidade, a legitimação, a validade jurídica e a viabilidade do controle do ato administrativo, dado que, pela própria conceituação trazida linhas acima, percebe-se que ele usualmente ostenta caráter decisório relevante e implica repercussão sobre a esfera jurídica de alguém.

Ressalte-se ainda que a exigência de motivação do ato administrativo também consubstancia manifestação específica dos princípios constitucionais da Administração Pública expressamente registrados no art. 37, caput, da Lei Maior (na redação conferida pela EC 19/1998), quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Com efeito, é por meio da análise da motivação que se viabiliza aferir se a Administração atuou lícitamente, em conformidade com a ordem jurídica, permitindo um melhor controle de sua juridicidade, predicado imprescindível ao Estado Democrático de Direito (FRANÇA, 2017, p. 13).

Ademais, é através do exame da motivação que se pode investigar se a autoridade de quem emanou o ato administrativo agiu com o propósito de satisfazer o interesse público, e não de beneficiar ou prejudicar indevidamente quem quer que seja.

Ainda, a motivação do ato administrativo é capaz de refletir se a au-

toridade pública pautou sua atuação nos padrões ético-sociais de comportamento albergados pela ordem jurídica e na busca do bem comum.

Em acréscimo, a motivação é sintomática da transparência da ação estatal, um dos pilares do direito público brasileiro e essencial para o controle do exercício da pública potestas e, por conseguinte, para a caracterização de uma gestão republicana e para o pleno desempenho da cidadania (SALGADO, 2017, p. 7).

Por fim, a perquirição sobre a motivação do ato administrativo permite averiguar se a providência levada a cabo pela Administração Pública no caso concreto foi a melhor e mais proveitosa em face das circunstâncias encontradas, o que tem fulcral importância quando se cuida de questionar os critérios de oportunidade e conveniência considerados no ato discricionário.

Passando ao ângulo do administrado concretamente afetado pelo ato administrativo, não soa despropositado afirmar que detém um verdadeiro direito subjetivo de vê-lo adequadamente motivado. Afinal, pressupõe-se que o destinatário do ato tenha as oportunidades de compreendê-lo e, eventualmente, de impugná-lo, seja na própria seara administrativa, seja na judicial (FRANÇA, 2017, p. 10).

Tal direito subjetivo é dedutível da interpretação sistemática e teleológica do art. 5º, caput (princípios da isonomia e da segurança jurídica), incs. II (princípio da legalidade em sua formulação genérica), XXXIII (direito à informação por parte dos órgãos públicos), XXXIV (direitos de petição e de obtenção de certidões), XXXV (garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional), LIV (garantia do devido processo legal), LV (garantias do contraditório e da ampla defesa) e LXIX (garantia do mandado de segurança), e § 2º, da CF/1988 e, portanto, dotado de fundamentalidade formal e material.

Em primeiro lugar, como deixa evidente o art. 5º, § 2º, da Lei Maior, o elenco de direitos fundamentais nela previstos não tem caráter exaustivo, o que autoriza a identificação de outros implícitos ou ocultos, a partir da exegese conjugada de dispositivos constitucionais.

Em segundo lugar, a motivação do ato administrativo serve de obstáculo para a violação do princípio da isonomia, uma vez que cobra da autoridade a demonstração de que os interesses público e privado envolvidos na expedição daquele ato jurídico foram devidamente sopesados

(FRANÇA, 2017, p. 14), bem como favorece a certeza e a previsibilidade que são marcas da segurança jurídica.

Em terceiro lugar, à Administração Pública incumbe explicitar os fundamentos fáticos e jurídicos de sua atuação como decorrência lógica do princípio da legalidade. Registrada a motivação do ato administrativo, tornam-se possíveis a aferição da legalidade dele e a sua submissão à apreciação judicial, pois, uma vez arrazoado, permite-se que seja plenamente escrutinado (TORRES DE MELLO, 2003, n. 11).

Em quarto lugar, não deixa de haver relação entre o acesso à motivação do ato administrativo e o direito do administrado de receber informações ou certidões de seu interesse particular ou de interesse público perante a Administração (FRANÇA, 2017, p. 13-14), assim como entre aquele e o direito do administrado de peticionar aos órgãos estatais competentes, a fim de se insurgir contra ilegalidade ou abuso de poder.

Em quinto e último lugar, também se mostra nítida a relevância da motivação do ato administrativo para a efetividade do devido processo legal, tanto em sua vertente substancial (substantive due process) quanto em sua vertente procedimental (procedural due process).

Na perspectiva substancial e em sua feição mais abrangente, o due process of law é correntemente tido como um importante instrumento de controle das invasões estatais nas prerrogativas essenciais ao exercício da personalidade humana e da cidadania. Nele radicam os postulados normativos aplicativos da proporcionalidade e da razoabilidade, que oferecem um amplo espectro para a averiguação da legitimidade dos atos estatais (MESQUITA, 2006, p. 212, 217-219).

A razoabilidade se refere a um liame entre a medida adotada e o critério da norma, possuindo uma forma de emprego mais flexível, se comparada à da proporcionalidade. Ela atua na interpretação/aplicação das disposições normativas gerais e traduz uma exigência de justiça e de congruência lógica entre as situações concretas e as decisões ou ações (COSTA, 2009, p. 1).

De outro lado, a proporcionalidade apresenta uma estrutura rígida de aplicação, impondo uma análise escalonada quanto à adequação da providência estatal – se é apta a promover ou fomentar minimamente o fim pretendido –, à sua necessidade – se, dentre as medidas adequadas, foi escolhida a menos gravosa para atingir o objetivo colimado – e à pro-

porcionalidade em sentido estrito – ante a qual se faz a ponderação entre a intensidade da intervenção adotada e a importância do atingimento do escopo (COSTA, 2009, p. 1-2).

Na perspectiva procedimental do *due process of law*, o manejo das garantias fundamentais do processo – notadamente as do acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa – ganha maior proveito quando o administrado tem ciência do indigitado embasamento de fato e de direito do ato administrativo que atingiu a sua esfera jurídica.

Nos mesmos moldes, e com o reforço do art. 5º, incs. LXX (garantia do mandado de segurança coletivo) e LXXIII (garantia da ação popular), se os administrados concretamente afetados pelo ato administrativo em um bem jurídico comum e indivisível compuserem uma coletividade de indivíduos ligados entre si por circunstâncias meramente fáticas ou integrarem um grupo, uma classe ou uma categoria de pessoas ligadas entre si ou com o ente estatal – ou com quem lhe faça as vezes – por uma relação jurídica base, também lhes assistirá um direito transindividual de serem adequadamente motivado aquele ato administrativo que os afete. Direito transindividual de natureza especificamente difusa, no primeiro caso, ou coletiva, no segundo, porém igualmente dotado de fundamentalidade formal e material em qualquer das hipóteses.

Tratando-se, portanto, de indeclinável dever da Administração Pública e de direito fundamental (individual, coletivo ou difuso) dos administrados, a falta ou deficiência de motivação do ato administrativo deve acarretar, como consequência jurídica imediata, a sua invalidade, por vício quanto ao aspecto formal (v. art. 53, início, da Lei 9.784/1999).

Essa invalidade pode ser classificada como nulidade relativa (DI PIETRO, 1999, p. 203) ou anulabilidade (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 417-418, 420), visto que o ato administrativo inquinado do defeito em comento é passível de convalidação, mediante a sua complementação, com a explícita inserção da motivação adequada, ou de anulação, com a sua retirada do mundo jurídico e substituição por um novo, devidamente motivado e válido. Em uma e outra hipótese, a nosso ver, os efeitos jurídico-administrativos almejados devem operar tão-somente *ex nunc*, a partir da correção do vício ou da edição do novel ato, e não retroativamente, a fim de se negar qualquer vantagem à Administração Pública desidiosa relativamente a um dever seu e um direito do(s) administrado(s), ambos

de porte constitucional.

Destarte, de ofício ou mediante provocação do interessado, a Administração Pública há que reconhecer o vício e convalidar ou anular o ato administrativo carente de motivação adequada, sob pena de, não o fazendo, abrir margem ao controle jurisdicional, para a declaração da nulidade dele e desconstituição de seus efeitos. Controle este invocável pelo próprio administrado individualmente afetado, quando se trate de efeitos sobre a sua esfera jurídica exclusiva, como garantido no art. 5º, incs. XXXV e LXIX, da CF/1988, ou por cidadão ou algum ente exponencial legitimado, quando se trate de efeitos que atinjam bem jurídico comum e indivisível de toda a coletividade ou de todo um grupo, uma classe ou uma categoria de administrados, conforme o caso, por força dos arts. 5º, incs. XXXV, LXX e LXXIII, 8º, inc. III, e 129, inc. III, da CF/1988 e dos arts. 1º e 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985).

Isso tudo sem prejuízo de ensejar ao Estado – ou a quem atue em seu lugar – o dever de reparar eventuais danos patrimoniais ou extrapatrimoniais causados pelo ato administrativo inválido ao administrado individualmente afetado ou à coletividade ou ao grupo, à classe ou à categoria de administrados afetados, com supedâneo no art. 37, § 6º, da CF/1988.

Resta indagar o que se deve reputar uma motivação adequada para o ato administrativo, tarefa em que desponta com enorme valia o estudo do art. 489, § 1º, do CPC, ao qual nos dedicaremos na sequência.

### **3. O ART. 489, § 1º, DO CPC E OS CRITÉRIOS PARA A VERIFICAÇÃO DA ADEQUADA FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS**

Os Códigos de Processo Civil surgidos a partir do século XIX, em grande parte inspirados pelo congênere francês de 1806, passaram a incorporar a regra de que a fundamentação constitui um elemento ou requisito essencial da sentença judicial. Em linhas gerais, ainda que com diferentes formulações, clama-se que a sentença se encontre motivada, sob pena de nulidade (TARUFFO, 2016, n. 3.1).

A função que a fundamentação desempenha, em uma primeira perspectiva, pode ser definida como de controle endoprocessual. A ideia de controle se explica porque a exigência de motivação vem justificada por duas razões principais. Uma delas é que se deve conceder às partes a oportu-

tunidade de examinarem a fundamentação da decisão, sobretudo para que possam avaliar se é conveniente recorrer e como arrazoar o eventual recurso. A outra razão diz respeito a, em caso de recurso, poder o órgão jurisdicional revisor analisar se a impugnação é fundada e se a decisão judicial combatida merece ser anulada ou ter o seu conteúdo reformado. Essa análise deve ser levada a cabo cotejando os fundamentos suscitados nas razões recursais com os considerados pelo julgador originário na motivação do decisum recorrido (TARUFFO, 2016, n. 3.1).

Mas, para além da sobredita função de controle endoprocessual, a fundamentação da decisão judicial desempenha uma função política de controle extraprocessual sobre a justificação dela, o que implica um câmbio radical de perspectiva: enquanto o controle endoprocessual se refere principalmente às partes, o controle extraprocessual se refere a uma garantia democrática da Administração da Justiça, vale dizer, à possibilidade de que as pessoas em cujo nome se exerce a jurisdição (o povo) tenham a oportunidade de fiscalizar o fundamento dos pronunciamentos judiciais, de modo a verificar a sua correção (TARUFFO, 2016, n. 3.3; TORRES DE MELLO, 2003, n. 4).

Faz-se alusão a uma concepção democrática de poder, antípoda de uma concepção autoritária. Enquanto o poder autoritário é um poder que não se justifica e que se impõe somente com base na autoridade, o poder democrático é um poder que se justifica e se legitima através da possibilidade geral de controlar as “boas razões” pelas quais se exerce de uma determinada maneira. Assim, em um Estado Democrático de Direito que se alicerça na Constituição, a Administração da Justiça se legitima na medida em que viabiliza conhecer e avaliar os fundamentos de suas decisões. Por conseguinte, a opinião pública tem o direito de controlar os pronunciamentos judiciais e as justificações deles mediante a análise das respectivas motivações (TARUFFO, 2016, n. 3.3).

Atenta a ambas as funções da motivação das decisões judiciais, repitam-se, a endoprocessual e a extraprocessual, a CF/1988 a previu, no seu art. 93, inc. IX, como um dever fundamental dos órgãos jurisdicionais, para cujo desatendimento cominou a sanção de nulidade do ato processual decisório proferido.

Em nível infraconstitucional, a fundamentação das decisões judiciais é hoje versada com maior detalhamento no art. 489 do Código de Proces-

so Civil de 2015. O caput e os seus incisos não trazem novidades em face do CPC/1973, tratando dos clássicos elementos ou requisitos das sentenças, quais sejam, o relatório, a fundamentação e o dispositivo. É no § 1º do art. 489 do CPC/2015 que se encontra a mudança mais emblemática e impactante sobre o tema.

Preconiza o dispositivo que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida (inc. I); que empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso (inc. II); que invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão (inc. III); que não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (inc. IV); que se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos (inc. V); e que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento (*distinguishing*) ou a superação do entendimento (*overruling*) (inc. VI).

O § 1º do art. 489 estipula, *contrario sensu*, os requisitos para se considerar adequadamente fundamentada uma decisão judicial (BAHIA, 2016, n. 4). Cuida-se de verdadeiro “roteiro” para a elaboração de pronunciamentos judiciais válidos, impondo um dever de cunho metodológico relativamente à motivação deles (SCALABRIN, 2016, n. 4).

Como visto, não se reputa adequadamente fundamentada a decisão judicial que se cinge a apontar um dispositivo normativo ou repetir o seu teor, *ipsis litteris* ou mediante o emprego de sinonímia, sem argumentar acerca da sua aplicabilidade ao caso concreto ou à questão submetida à apreciação judicial, vale dizer, que não explicita satisfatoriamente a relação de pertinência entre o suporte fático (*tatbestand*, *fattispecie*) da norma jurídica aludida e a situação da vida objeto do debate processual. Não basta, portanto, fazer referência ao enunciado normativo; há que se explicar como ele incide na parcela da realidade fática delimitada e introduzida em juízo e, em consequência, permite-lhe extrair efeitos jurídicos.

Em acréscimo, não se considera adequadamente fundamentada a



decisão judicial que se valha de conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar precisamente o porquê de sua incidência no caso concreto. Trata-se de temática recorrente nos dias atuais, dada a profusão desses conceitos em diversas leis editadas especialmente nas três últimas décadas. Vejam-se, por exemplo, conceitos como os de dignidade da pessoa humana, boa-fé objetiva, função social do contrato, função social da propriedade, função social da empresa, os quais, se não forem utilizados de forma constitucionalmente correta, podem representar um “cheque em branco” para que o julgador decida qualquer coisa com base em íntimas e inconfessadas concepções – religiosas, morais, políticas –, ocultadas sob vernizes jurídicos de enormes amplitudes semânticas (BAHIA, 2016, n. 4).

Ainda, não se reputa adequadamente fundamentada a decisão judicial que invoque motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão. Combate-se aqui o uso de frases genéricas e vagas, de chavões ou de fórmulas padronizadas, estereotipadas e vazias de significado real, tais como “defiro o pedido, porque preenchidos os requisitos legais”, “indefiro o pedido, porque não preenchidos os requisitos legais”, “concedo a tutela urgente pleiteada, pois demonstrados em cognição sumária o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*”, “deixo de conceder a tutela urgente pleiteada, pois não demonstrados o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*” etc.

Em suma, os incs. I a III do § 1º do art. 489 do CPC aludem justamente à decisão que não decide o caso, mas que, tomando-o apenas como um tema, despe-o de suas particularidades, isto é, das nuances do evento traduzidas em provas e alegações, e cria a partir dele uma tese genérica (BAHIA, 2016, n. 4).

Prosseguindo, também não se considera adequadamente fundamentada a decisão judicial que não enfrente todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

Prestigia-se aqui a garantia do contraditório em sua feição substancial, compreendida como garantia de participação e influência das partes na formação do pronunciamento jurisdicional que afetará suas esferas jurídicas. Com efeito, de nada adianta assegurar aos litigantes direitos, poderes e faculdades processuais, notadamente os de deduzirem alegações e produzirem provas, se suas contribuições argumentativas e probatórias não forem efetivamente tomadas em conta pelo magistrado no momento

da prolação da decisão. O julgador, por conseguinte, deve levar o contraditório a sério, respondendo fundamentadamente às teses relevantes suscitadas pelos sujeitos processuais interessados. É óbvio que não se há de exigir que o juiz seja prolixo ou dispenda demasiado tempo com argumentos levianos. É suficiente que, com precisão, concisão e persuasão, rebata as matérias de fato e de direito levantadas pelas partes contrárias ao seu convencimento formado, indicando de forma clara a razão pela qual não serviram para modificar tal convicção.

Por derradeiro, não se reputam adequadamente fundamentadas as decisões judiciais que se limitem a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos, ou que, ao contrário, deixem de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a ocorrência de um *distinguishing*, quer-se dizer, a existência de uma peculiaridade do caso que impõe a sua diferenciação frente a hipóteses aparentemente assemelhadas, ou de um *overruling*, isto é, da necessidade de superar o entendimento jurisprudencial cristalizado.

Os incs. V e VI do § 1º do art. 489 do CPC se complementam: ambos tratam da nova tendência brasileira de valorização de súmulas e precedentes judiciais (BAHIA, 2016, n. 4). São como as duas faces da mesma moeda. O inc. V, cuja *ratio* é similar à do inc. I, busca impedir que o julgador se abstenha de enfrentar o caso concreto, empregando irrefletidamente o teor de súmula ou de julgado anterior sem cotejá-lo com a realidade submetida à apreciação judicial, ao passo que o inc. VI busca preservar a integridade e a coerência do ordenamento jurídico e a estabilidade da jurisprudência, em prol da segurança jurídica e da paz social, mas sem “engessar” desarrazadamente a atividade judicante.

Percebe-se que o uso ou não de súmulas e de precedentes é tarefa complexa e dependente do objeto litigioso a ser julgado. De idêntico modo que um dispositivo normativo pode ou não ser adequado à solução de um caso, a conclusão sobre se uma súmula ou um precedente será ou não pertinente apenas se viabiliza quando se tomam em consideração todas as características de destaque da *res in judicium deducta*. Súmulas e precedentes, tais quais enunciados normativos, não são “trunfos” de que o magistrado possa se valer para não ter o trabalho de fundamentar ade-

quadramente. Ora, se as normas são gerais e abstratas, súmulas e precedentes não são, decorrendo diretamente dos casos concretos que lhes deram origem. Não é constitucionalmente acertado, assim, querer aplicá-los sem pesquisar seus respectivos sentidos nas situações da vida que lhes serviram de nascedouro (BAHIA, 2016, n. 4).

Rumando ao encerramento do trabalho, devemos agora nos debruçar sobre a aplicabilidade do art. 489, § 1º, do CPC como parâmetro jurídico para verificar a adequada motivação do ato administrativo.

#### 4. A ADEQUADA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO E A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE INVOCAÇÃO DO ART. 489, § 1º, DO CPC/2015 COMO PARÂMETRO PARA A SUA VERIFICAÇÃO

Não há dúvida de que o art. 489, § 1º, do CPC deva ser aplicado quanto aos atos administrativos decisórios proferidos em processos administrativos, de todas as esferas da Federação. Isso porque o dispositivo consubstancia matéria de direito processual, inserida na competência legislativa privativa da União, na forma do art. 22, inc. I, da CF/1988, e o art. 15 do CPC preconiza expressamente que, na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as suas disposições lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. Ademais, porque o processo jurisdicional e o processo administrativo, conquanto apresentem suas características peculiares, têm um impactante traço comum: ambos envolvem tipicamente a aplicação do direito a casos concretos, mediante decisões fundamentadas.

Como vimos anteriormente, na esfera federal, o art. 50 da Lei 9.784/1999 contempla algumas exigências respeitantes à motivação dos atos administrativos, com especial referência aos produzidos em processos administrativos. O § 1º, início, notadamente, estabelece que a motivação deve ser explícita, clara e congruente. Ditas exigências, por óbvio, não são exaurientes e guardam plena compatibilidade com a regra do art. 489, § 1º, do CPC, que inclusive se presta a desenvolvê-las, de modo que a incidência supletiva deste dispositivo é de rigor.

Nas esferas estadual, distrital e municipal, de igual maneira, o art. 489, § 1º, do CPC se presta a suprir a eventual falta de disposições concernentes à motivação dos atos administrativos decisórios proferidos em processos administrativos ou a desenvolver ou complementar as existen-

tes, sem que se possa pensar em qualquer antinomia. A aplicação supletiva ou subsidiária da norma será dispensável, entretanto, se a lei local disciplinadora do processo administrativo já prever requisitos semelhantes ou mais minuciosos para a motivação dos atos administrativos decisórios.

Pois bem, havendo a incidência supletiva ou subsidiária do art. 489, § 1º, do CPC, não se considerará fundamentado o ato administrativo decisório proferido em processo administrativo que se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com o assunto decidido (inc. I); que empregar conceitos jurídicos indeterminados, tais quais os de interesse público, necessidade pública, conveniência e oportunidade da Administração ou bem do serviço público, por exemplo, sem explicar o motivo de sua aplicação na situação concreta (inc. II); que invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão (inc. III); que não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo administrativo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pela autoridade prolatora da decisão (inc. IV); que se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob análise se ajusta àqueles fundamentos (inc. V); e que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pelo interessado, sem demonstrar a existência de distinção no caso apreciado (*distinguishing*) ou a superação do entendimento (*overruling*) (inc. VI).

As hipóteses trazidas nos incs. I a V do § 1º do art. 489 não comportam nenhuma diferença essencial ao serem aplicadas em processos jurisdicionais ou administrativos, razão por que tudo o que ressaltamos linhas atrás sobre elas, *mutatis mutandis*, continua pertinente. Merece exame mais detido, entretanto, a hipótese prevista no inc. VI.

Observa-se que ela se conecta diretamente ao art. 50, caput, inc. VII, primeira parte, da Lei 9.784/1999, o qual impõe que, no âmbito federal, sejam devidamente motivados os atos administrativos que deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre determinada questão.

O termo jurisprudência, em seu sentido tradicional ou estrito, significa o conjunto reiterado e harmônico de decisões judiciais, sobretudo de tribunais, acerca de um específico tema (REALE, 1996, p. 167; MONTORO, 1997, p. 352; FERRAZ JR., 2003, p. 244-246). Neste sentido, usa-se a expressão no singular (a jurisprudência).

Todavia, dada a existência de uma multiplicidade de instâncias decisórias, jurisdicionais e não-jurisdicionais, no sistema jurídico brasileiro, o termo veio a ganhar maior abrangência e a significar o conjunto reiterado e harmônico de decisões acerca de um específico tema proveniente de um órgão colegiado do Poder Judiciário ou de um órgão com atribuições judicantes não-jurisdicionais. Neste sentido amplo, são correntes as alusões, v.g., à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), à jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e à jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Aqui, não se pode considerar incorreto ou inexato o uso da expressão no plural (as jurisprudências).

Percebe-se que no sentido amplo acima, portanto, o termo jurisprudência se apresenta como gênero que comporta como espécies a jurisprudência judicial e a jurisprudência administrativa. E ambas devem, como regra, ser seguidas pela Administração Pública na edição de atos administrativos decisórios. Vale dizer, a autoridade administrativa prolatora da decisão há que observar a jurisprudência administrativa do próprio órgão que integra, a jurisprudência administrativa do eventual órgão revisor de suas decisões – via reexame de ofício ou recurso administrativo – e as jurisprudências judiciais dos Tribunais Superiores (STF e STJ) e dos tribunais competentes na sua respectiva área de atuação (Tribunal Regional Federal ou Tribunal de Justiça, conforme se cuide de autoridade administrativa federal ou estadual/municipal).

Tratando-se de enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente não-vinculantes, de natureza judicial ou administrativa, contudo, e por inteligência do art. 489, § 1º, inc. VI, do CPC – c/c o art. 50, caput, inc. VII, primeira parte, da Lei 9.784/1999, na esfera federal –, a autoridade administrativa poderá deixar de segui-los, desde que fundamentadamente sua decisão e demonstre estar-se diante de caso de distinguishing ou de overruling. O mesmo não ocorre se a súmula, a jurisprudência ou o precedente judicial ou administrativo tiverem caráter vinculante, atribuído pela própria Constituição – conforme o art. 103-A, inserido pela EC 45/2004, relativamente ao STF – ou por lei ou mesmo ato normativo interno da Administração Pública, situação em que sua observância será cogente.

Prosseguindo, merecem destaque dois pontos da Lei 9.784/1999.

O primeiro deles diz respeito à motivação remissiva, isto é, aquela que se limita ao reenvio à fundamentação de um ato ou ao teor de uma peça informativa anteriores.

O art. 50, caput, inc. VII, segunda parte, do diploma legal impõe que sejam devidamente motivados os atos administrativos que discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais. O § 1º, in fine, do dispositivo, por sua vez, permite que a motivação do ato administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, então, serão parte integrante do ato.

Quanto à primeira hipótese, pouco há a enfatizar: a motivação do ato administrativo deverá ser adequada, nos moldes do que expusemos até agora, e deverá contar com o específico enfrentamento das razões da discrepância em relação ao parecer, ao laudo, à proposta ou ao relatório oficial produzido nos autos.

Quanto à segunda hipótese, considerando que o parecer, a informação, a decisão ou a proposta a que se faz remissão passará a ser parte integrante do ato administrativo, deverá atender integralmente ao disposto no art. 489, § 1º, do CPC. A omissão ou a insuficiência do embasamento da decisão ou da peça informativa anteriores, por conseguinte, comunica-se ao novo ato administrativo decisório proferido, atraindo para ele o vício formal, com as consequências jurídicas daí resultantes.

O outro ponto que merece destaque diz respeito à motivação padronizada, ou seja, aquela capaz de ser repetida em inúmeras situações de idêntica origem e/ou característica.

O art. 50, § 2º, da Lei 9.784/1999 permite que, na solução de vários assuntos da mesma natureza, seja utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

A motivação padronizada pode ser validamente utilizada quando a questão debatida em uma pluralidade de processos administrativos for exclusivamente de direito ou quando versar sobre interesses individuais homogêneos, decorrentes de uma origem comum.

Como exemplo de questão de direito debatida em uma pluralidade de processos administrativos, imaginem-se vários pedidos formulados

por diferentes contribuintes a determinada autoridade fazendária, objetivando o reconhecimento de isenção tributária que entendam lhes beneficiar, todos com base apenas na exegese de um mesmo dispositivo legal, sem necessidade de adentrar a análise das circunstâncias fáticas em que se encontra cada um. A autoridade fazendária poderá se valer de decisão padronizada para externar a interpretação firmada pelo Fisco sobre o dispositivo legal e reconhecer ou não a pretendida isenção tributária.

Como exemplo de questão que verse sobre interesses individuais homogêneos debatida em uma pluralidade de processos administrativos, pense-se em vários pedidos formulados por diferentes condôminos de um mesmo edifício tombado pelo Poder Público em virtude do seu valor histórico ou arquitetônico, objetivando indenização em decorrência desse tombamento. A autoridade administrativa poderá se valer de decisão padronizada com o argumento de que as restrições impostas foram gerais e de pequena monta e, por isso, não ensejam o dever de indenizar.

No entanto, em tais hipóteses, e conforme se depreende da parte final do § 2º do art. 50 da Lei 9.784/1999, se houver algum fundamento inédito deduzido por qualquer interessado, este fará jus a uma motivação individualizada que, além de replicar o padrão das demais decisões, enfrente realmente o novo fundamento aventado.

Cabe agora indagar se o art. 489, § 1º, do CPC deve também ser aplicado quanto aos atos administrativos “isolados”, isto é, alheios a processos administrativos, de todas as esferas da Federação. E a resposta positiva nos parece a mais acertada.

Com efeito, e tal qual já discurremos, a exigência de motivação se estende a quaisquer atos administrativos, fruto inclusive da inafastável justificação que se impõe a todos os atos estatais dotados de cunho decisório relevante.

A complexidade da motivação do ato administrativo e a robustez que dela se espera são diretamente proporcionais ao grau de relevância desse provimento para a esfera jurídica do(s) administrado(s). Enquanto discurso, a motivação deve apresentar no mínimo os seguintes elementos proposicionais, conforme a natureza do ato administrativo: 1) a demonstração do suporte fático da norma jurídica aplicada (motivo fático); 2) a exposição da norma jurídica que autoriza ou impõe a edição do ato (motivo legal); 3) a comprovação da incidência da norma jurídica mencionada

como lastro de validade para o ato, inclusive atentando para a interpretação do(s) dispositivo(s) normativo(s) que lhe serve(m) de suporte; e 4) no caso de atos administrativos discricionários, a relação de proporcionalidade e de razoabilidade entre o conteúdo do ato e o motivo, em face da sua finalidade (FRANÇA, 2017, p. 9).

Destarte, e por força do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942, conforme a nomenclatura que lhe conferiu a Lei 12.376/2010), que admite o emprego da analogia como método de integração da ordem jurídica, o art. 489, § 1º, do CPC é plenamente aplicável a todos os atos administrativos que reflitam caráter decisório relevante, pois ubi eadem ratio ibi idem jus.

Primeiramente, porque inexistente diferença ontológica entre um ato administrativo pertencente ao arco procedimental de um processo administrativo e outro que não o seja, se ambos ostentam o aludido cunho decisório relevante.

Ainda, porque o art. 489, § 1º, do CPC disciplina essencialmente os requisitos para uma motivação adequada, juridicamente persuasiva e racionalmente controlável, oferecendo um parâmetro legal objetivo para a sua verificação, com efeitos preventivo e repressivo. O efeito preventivo se traduz na aptidão de servir de “guia” para a construção da motivação pela autoridade administrativa, no escopo de formulá-la adequadamente e evitar a invalidade do ato, ao passo que o efeito repressivo se traduz na aptidão de nortear com critérios sólidos o controle administrativo hierárquico e o controle jurisdicional do ato administrativo, ambos, como já dissemos, no plano da legalidade/ilegalidade ou validade/invalidade, portanto, sem sequer necessitar adentrar o seu mérito.

O art. 489, § 1º, do CPC, ao fim e ao cabo, ganha a envergadura de norma de sobredireito, que densifica princípios e regras constitucionais e confere maior efetividade a direitos fundamentais, sendo sua aplicação analógica, por isso, não apenas permitida, mas verdadeiramente fomentada por uma interpretação conforme a Constituição.

## CONCLUSÃO

O dever de motivação dos atos estatais é um importantíssimo mecanismo de controle do exercício do poder pelas autoridades públicas e de fiscalização da sua correção pelos membros da comunidade política,



tratando-se de corolário dos princípios constitucionais republicano, democrático, da soberania popular e da cidadania (art. 1º, caput, inc. II e par. ún., da CF/1988).

Especificamente no que tange ao ato administrativo, a sua motivação adequada traduz outrossim manifestação dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública estampados no art. 37, caput, da CF/1988 (na redação conferida pela EC 19/1998), quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, e, sob o ângulo dos administrados, consubstancia um direito fundamental, de dimensão individual ou transindividual (coletivo ou difuso), conforme a natureza do bem jurídico e o espectro de abrangência dos afetados pelos efeitos do ato.

Tratando-se de dever da Administração Pública e de direito fundamental dos administrados, a falta ou deficiência de motivação do ato administrativo deve acarretar, como consequência jurídica imediata, a sua invalidade, por vício quanto ao aspecto formal. O ato defeituoso, assim, torna-se passível de convalidação, mediante a sua complementação, com a explícita inserção da motivação adequada, ou de anulação, com a sua retirada do mundo jurídico e substituição por um novo, devidamente motivado e válido, providências que podem ser tomadas, de ofício ou mediante provocação do interessado, pela Administração Pública. Não o fazendo, abre-se margem ao controle jurisdicional, para a declaração da nulidade do ato administrativo e a desconstituição de seus efeitos, sem prejuízo de ensejar ao Estado o dever de reparar eventuais danos patrimoniais ou extrapatrimoniais causados pelo ato inválido ao administrado individualmente afetado ou à coletividade ou ao grupo, à classe ou à categoria de administrados afetados, ex vi do art. 37, § 6º, da CF/1988.

O art. 489, § 1º, do CPC estabelece, *contrario sensu*, os requisitos para se considerar adequadamente fundamentada uma decisão judicial, ofertando um parâmetro legal objetivo que pode e deve ser utilizado na verificação da adequada motivação do ato administrativo.

O dispositivo indubiosamente deve incidir sobre os atos administrativos decisórios proferidos em processos administrativos, de todas as esferas da Federação, porque diz respeito a matéria de direito processual, de competência legislativa privativa da União (art. 22, inc. I, da CF/1988), e o art. 15 do CPC preconiza expressamente que, à míngua de normas

que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as suas disposições lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente, bem como porque o processo jurisdicional e o processo administrativo têm como traço comum a aplicação do direito a casos concretos, mediante decisões fundamentadas.

O art. 489, § 1º, do CPC deve também incidir sobre os atos administrativos “isolados”, alheios a processos administrativos, de todas as esferas da Federação, por força do art. 4º da LINDB, que admite o emprego da analogia como método de integração da ordem jurídica, pois não existe diferença ontológica entre um ato administrativo pertencente ao arco procedimental de um processo administrativo e outro que não o seja e ainda porque o dispositivo disciplina essencialmente os requisitos para uma motivação adequada, juridicamente persuasiva e racionalmente controlável, assumindo o status de norma de sobredireito, que densifica princípios e regras constitucionais e confere maior efetividade a direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito; SOUZA, Matheus Silveira Silveira de. Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, v. 28, p. 107-124, jan./jun. 2018.

Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1272/pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BAHIA, Alexandre Melo Franco. A fundamentação substancial das decisões judiciais no marco do novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 256, p. 35-64, jun. 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio republicano. In: NUNES JR., Vidal Serrano et al (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. t. 2 (Direito Administrativo e Constitucional). Disponível em: <[https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-republicano\\_58edc897cf44d.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-republicano_58edc897cf44d.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2019.

COSTA, Roberta Pereira Negrão. Proporcionalidade: uma clarificação do conceito. **Revista da AGU**, Brasília, v. 8, n. 22, out./dez. 2009. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/256/257>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

CRUZ, Paulo Márcio. Democracia e cidadania. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, v. 4, p. 41-58, jan./dez. 2004. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/30/31>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Democracia, Constituição e princípios constitucionais: notas de reflexão no âmbito do direito constitucional brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 38, p. 5-17, jan./jun. 2003.

Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1757/1454>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da motivação no direito administrativo. In: NUNES JR., Vidal Serrano et al (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. t. 2 (Direito Administrativo e Constitucional). Disponível em: <[https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-da-motivacao-no-direito-administrativo\\_58faacd35498a.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-da-motivacao-no-direito-administrativo_58faacd35498a.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2019.

LAMY, Marcelo. Princípio constitucional do estado democrático e direito natural. **Revista Internacional D'Humanitats**, Barcelona; São Paulo, v. 9, 2006.

Disponível em: <<http://www.hottopos.com/rih9/lamy.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. **Tutela constitucional do acesso à justiça**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

MESQUITA, Gil Ferreira de. O devido processo legal em seu sentido material: breves considerações. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília,

v. 43, n. 170, p. 209-220, abr./jun. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92748/Mesquita%20Gil.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 24. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REZENDE, Raíza Alves; BREGA FILHO, Vladimir. Educação para a cidadania: o aspecto democrático do direito à educação. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, v. 22, p. 201-229, jan./jun. 2015.

Disponível em: <[http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/496/pdf\\_87](http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/496/pdf_87)>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SALGADO, Eneida Desirre. Da publicidade. In: NUNES JR., Vidal Serrano et al (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. t. 2 (Direito Administrativo e Constitucional). Disponível em: <[https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-da-publicidade\\_58edc831867a7.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-da-publicidade_58edc831867a7.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SCALABRIN, Felipe. A legitimação pela fundamentação: anotação ao art. 489, § 1º e § 2º, do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 255, p. 17-40, mai. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TARUFFO, Michele. Apuntes sobre las funciones de la motivación. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 4, p. 237-249, jul./dez. 2016.

TORRES DE MELLO, Rogério Licastro. Ponderações sobre a motivação das decisões judiciais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 111, p. 273-289, jul./set. 2003.