

# Considerações sobre o dever de motivação dos atos administrativos ampliativos

Vladimir da Rocha França

## Sumário

1. Introdução. 2. Motivação e legitimidade. 3. Elementos da motivação dos atos administrativos. 4. Bases constitucionais do dever de motivação dos atos administrativos. 5. Dever de motivação dos atos administrativos ampliativos. 6. Considerações finais.

## 1. Introdução

Um dos aspectos fundamentais ao Estado de Direito envolve demanda por instrumentos de controle efetivos da ação administrativa, especialmente quando esta atinge diretamente a liberdade individual e a propriedade privada. É interessante observar que a melhor fiscalização e compreensão dos provimentos da administração pública perpassam pelo exame dos fundamentos que inspiraram (ou justificaram) a sua expedição pela autoridade estatal.

O objetivo do presente ensaio é apreciar justamente a relevância da exposição dos pressupostos fáticos e jurídicos dos atos administrativos, dentro do ordenamento jurídico brasileiro; especialmente quando se trata de atos administrativos que outorgam direitos ou satisfazem interesses dos administrados, como as autorizações e as licenças. Esses provimentos são conhecidos na doutrina administrativa como *atos ampliativos*.

Vladimir da Rocha França é Mestre em Direito Público pela UFPE. Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da UFRN. Advogado em Natal/RN.

## 2. *Motivação e legitimidade*

A motivação do ato administrativo compreende a fundamentação do ato administrativo.<sup>1</sup> Ela possui duas dimensões: (i) a dimensão formal; e (ii) a dimensão substancial.

Na dimensão formal, temos a motivação como a exposição, mediante enunciados, das razões de fato e de direito que ensejaram a expedição do ato administrativo, concedendo transparência à decisão administrativa (ANDRADE, 1992, p. 14).

Na dimensão substancial, a motivação é um meio que permite a recondução do conteúdo do ato a um parâmetro jurídico que o torne compatível com as demais normas do sistema do direito positivo (ANDRADE, 1992, p. 14). Noutro giro: *confere ao ato um laço de validade com o ordenamento jurídico*.

Mas aí, temos a motivação como produto da enunciação. Também é possível afirmar a motivação como uma ação, compreendendo a conduta de motivar, de fundamentar.

Nesse caso, é perfeitamente viável ao sistema do direito positivo qualificar a conduta de motivar como obrigatória, proibida ou permitida. Numa análise preliminar, haja vista as dimensões da motivação, isso será necessariamente feito em um princípio jurídico. Afinal, a motivação serve como instrumento de legitimação do ato dentro do ordenamento jurídico.

No caso brasileiro, não há na Constituição Federal um enunciado normativo que faça referência expressa ao dever de motivação do ato administrativo. Contudo, a Lei Maior<sup>2</sup> impõe ao Poder Judiciário o dever de fundamentar as suas decisões jurisdicionais e administrativas.

Até o advento da Lei Federal nº 9.784, de 27.1.1999<sup>3</sup>, o dever de motivação do ato administrativo era identificado a partir da conjugação de vários enunciados constitucionais e legais. Agora, há enunciados legais que prevêm: (i) a subordinação da Administração Federal ao princípio da motivação, colocando como critério a ser seguido

por ela a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem as suas decisões; e (ii) um rol de atos administrativos que devem ser motivados, bem como os requisitos que devem ser observados na motivação.

A disciplina da motivação do ato administrativo constante nesta lei reflete bem o espírito imposto pela Lei Maior nessa matéria, consagrando diretrizes da doutrina que sempre procurou prestigiar uma interpretação do regime jurídico-administrativo conforme as normas constitucionais. Não vemos maiores obstáculos à aplicação desses preceitos aos entes desprovidos de uma legislação própria sobre a matéria. Se bem que nos parece bem evidente que a legislação dos demais entes federativos deve observar o perfil constitucional conferido à motivação dos atos administrativos.

O princípio da juridicidade é fundamental para o regime jurídico-administrativo, pois o sistema do direito positivo é, simultaneamente, condição e fundamento da atividade administrativa (Cf. FRANÇA, 2000, p. 52-67). Toda a atividade administrativa se sujeita aos princípios e regras do ordenamento jurídico.

No arbítrio, não há qualquer espaço para o dever de motivação dos atos jurídicos do Estado, uma vez que a legitimação da decisão se faz mediante a sua mera imposição material (Cf. ANDRADE, 1992, p. 15). Logo, é manifesta a correlação entre a necessidade de fundamentação dos atos estatais e o Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade da decisão pressupõe a oportunidade de seu destinatário para compreendê-la e contestá-la.

No campo do direito privado, o princípio da autonomia da vontade torna desnecessária a motivação dos negócios jurídicos realizados por particulares (ANDRADE, 1992, p. 15). O motivo e a finalidade do negócio jurídico privado somente comprometem a validade desse ato jurídico quando o sistema do direito positivo excepcionalmente assim determina.

Como bem alerta José Carlos Vieira de Andrade (1992, p. 15), as diferenças entre as funções do Estado impedem a integração do dever de motivação do ato administrativo numa teoria geral da fundamentação dos atos estatais. O que na verdade é compartilhado é um princípio geral que veda o arbítrio.

A motivação do ato legislativo é, evidentemente, bem diversa daquela constante no ato administrativo. O regime jurídico do ato legislativo já outorga uma ampla publicidade no processo de sua expedição, permitindo a participação dos cidadãos mediante os seus representantes (ARAÚJO, 1992, p. 20-23; GOMES FILHO, 2001, p. 77-78). Aí, a fundamentação do ato legislativo serve exclusivamente para fornecer elementos para a interpretação de seu conteúdo (Cf. ANDRADE, 1992, p. 15-16).

Raciocínio similar deve ser empregado para os atos normativos, nos quais a motivação se consubstancia em seus "considerandos". Inclusive, o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos não aprecia os respectivos motivos<sup>4</sup>, embora a Administração possa ser compelida a explicar as razões de atos normativos que impliquem intervenção no domínio econômico.<sup>5</sup> Envolvendo-se matéria tributária, há controvérsia quanto à obrigatoriedade de sua fundamentação quando envolve a alteração de alíquotas.<sup>6</sup> Mas a lei pode eventualmente exigir a fundamentação expressa desses provimentos. Um bom exemplo é a obrigação constitucional da Administração de fixar os critérios, em ato normativo motivado, que devem ser empregados na exoneração de servidores públicos estáveis em razão do equilíbrio fiscal.<sup>7</sup> Nesse caso, acreditamos que a apreciação da constitucionalidade do ato normativo deverá envolver a análise dos motivos nele exarados.

Entendemos que, independentemente do conteúdo do ato normativo, qualquer cidadão tem o direito de requerer à Administração a exposição das razões de fato e de direito que justificaram a sua emissão ou, pelo

menos, o acesso aos autos do procedimento administrativo que o precedeu. Caso haja recusa da Administração, é perfeitamente viável ao requerente pedir um provimento jurisdicional que determine a efetivação de um desses pedidos. A cidadania e a inexistência de qualquer constrangimento para a eficiência administrativa com o atendimento desses pleitos fornecem-nos um forte alicerce para essa posição, sem se olvidar, evidentemente, o direito à informação consagrado no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

A motivação do ato administrativo e a motivação do ato jurisdicional também têm características distintas.<sup>8</sup> Malgrado ambos os atos veicularem regras individuais, não há no ato jurisdicional espaço para discricionariedade e, por conseguinte, para uma análise de conveniência ou oportunidade na emissão dessa decisão (Cf. FRANÇA, 2000, p. 42-44). Contudo, isso não impede que recorramos ao regime jurídico dos atos jurisdicionais para a melhor compreensão da motivação dos atos administrativos que são expedidos em situações conflituosas.

### *3. Elementos da motivação dos atos administrativos*

A motivação do ato administrativo abrange tanto a exteriorização dos seus pressupostos de fato e de direito como, caso seja portador de mérito, a discriminação ordenada dos interesses determinantes para a sua expedição (Cf. ANDRADE, 1992, p. 23-44). Permite a dedução expressa da resolução das premissas que lhe servem de base ou a exposição das razões que ensejaram uma determinada decisão e não a outra eventualmente cabível (CAETANO, 1996, p. 123).

Dentro do complexo de requisitos dos atos administrativos, a motivação integra a formalização.<sup>9</sup> Afinal, a motivação funciona como discurso justificativo da atuação administrativa no caso concreto, compondo o modo como deve ser o revestimento lingüístico do ato administrativo (Cf. ANDRADE,

1992, p. 230-232; CINTRA, 1979, p. 106-107). Ressalte-se: *a motivação é o discurso que oferece ao destinatário do ato administrativo, bem como à coletividade, os aspectos jurídicos e fáticos que outorgam legitimidade para a decisão administrativa no caso concreto.*

A motivação do ato administrativo não se identifica com a “história da decisão”, ou seja, o percurso psicológico ou lógico realizado pelo agente público para decidir (Cf. CINTRA, 1979, p. 108-109). É impossível reconstituí-lo integralmente mediante a linguagem (SCARGIGLIA, 1999, p. 42). Em rigor, a formulação da fundamentação do ato é feita após a operação mental da decisão, embora seja exteriorizada junto com o ato. Na motivação, a autoridade administrativa tratará de concatenar os elementos fáticos e jurídicos relevantes para construir uma argumentação hábil para convencer a comunidade jurídica sobre a validade e oportunidade do próprio ato.

A complexidade da motivação está diretamente relacionada com o grau de relevância que o ato administrativo assume na disciplina jurídico-administrativa da liberdade e da propriedade do cidadão (Cf. ANDRADE, 1992, p. 240-241). Portanto, deve ser consignado que, *quanto maior o impacto do ato administrativo na esfera de direitos individuais dos administrados, maior demanda haverá por uma fundamentação mais densa desse ato jurídico.*

Adaptando-se o conceito de fato jurídico proposto por Paulo de Barros Carvalho (1999) ao ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p. 357), podemos afirmar que a motivação do ato administrativo é composta pelos seguintes elementos proposicionais: (i) o fato jurídico administrativo, o enunciado que se refere a um evento jurídico administrativo previamente tipificado pela lei ou qualificado como relevante pela autoridade administrativa<sup>10</sup>; (ii) a exposição das normas jurídicas que orientaram a autoridade administrativa na expedição do ato administrativo; (iii) a comprovação da incidência das normas jurídicas mencionadas pela autoridade administra-

tiva como lastro de validade para o ato administrativo; bem como (iv) a manifestação da causa, ou seja, da relação de razoabilidade e de proporcionalidade que deve haver entre o motivo do ato e o seu conteúdo, diante da finalidade, em se tratando de atos administrativos portadores de mérito.

Logo se vê que a motivação não se confunde com o motivo. 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.

Também se mostra claro que a motivação não se limita ao fato jurídico administrativo. Embora admissível em algumas situações específicas<sup>11</sup>, o simples relato jurídico do evento não bastará para oferecer uma fundamentação válida para o ato administrativo na maioria dos casos.

Por conseguinte, a motivação do ato administrativo diferencia-se do antecedente normativo dessa regra (Cf. LEITE, 2001, p. 147-151). Na verdade, a motivação apresenta-se como o modo que deve ser observado na elaboração do descritor da regra administrativa individual. Em termos lógicos, a existência da regra individual é perfeita diante da presença, ainda que elíptica, do fato jurídico. Todavia, essa proposição factual pode se mostrar insuficiente para assegurar a estabilidade de sua validade no ordenamento jurídico.

A motivação do ato administrativo deve também ser diferenciada do chamado motivo legal. O motivo legal compreende o conjunto de normas jurídicas que servem de supedâneo para a expedição do ato administrativo. São, portanto, as normas jurídicas que foram incididas pela Administração no caso concreto. A motivação, por sua vez, refere-se à indicação expressa desse complexo normativo.

É possível que o fato jurídico administrativo e a indicação do motivo legal sejam suficientes para uma motivação válida (Cf. MELLO, 2001, p. 82-83). Entretanto, não raras vezes, diante das dificuldades e pecu-

liaridades do caso concreto, a relação de sub-sunção que deve existir entre regra e evento não é apreendida pela simples leitura dos enunciados do fato e da norma (Cf. MELLO, 1979, p. 526; DUARTE, 1996, p. 254). Faz-se necessário expor como se deu o enquadramento do evento às hipóteses normativas das regras gerais que foram aplicadas com a expedição do ato administrativo.

E, por fim, tem-se a exposição da causa. Aqui, não se trata da mera justificação da incidência feita pela Administração. Nesse caso, a compreensão da causa servirá para aferir a necessidade, a adequação e a razoabilidade do ato administrativo. É a causa que permite uma maior rigidez no controle dos atos administrativos portadores de mérito (Cf. FRANÇA, 2000, p. 153; CUNHA, 2001, p. 68).

A fundamentação não pode ser confundida com os fundamentos ao explicar a diferença entre a dimensão formal e a dimensão substancial desse discurso justificativo, como precisamente anota José Carlos Vieira de Andrade (1992, p. 237):

“A diferença entre a dimensão formal e a dimensão substancial do dever de fundamentação está, então, em que o dever formal se cumpre pela apresentação de pressupostos *possíveis* ou de motivos *coerentes e credíveis*, enquanto a fundamentação substancial exige a existência de pressupostos *reais* e de motivos *correctos* susceptíveis de suportarem uma decisão legítima quanto ao fundo”.<sup>12</sup>

Nesse aspecto, o magistério de Marcello Caetano (1996, p. 124) é importante:

“Não interessa, aliás, ao jurista conhecer quaisquer motivos da vontade administrativa, mas tão-somente os *motivos determinantes*, aquelas razões de direito ou considerações de facto objectivamente anotadas sem cuja influência a vontade do órgão administrativo não se teria manifestado no sentido em que se manifestou. Entretanto, pode presumir-se que os moti-

vos invocados para fundamentar uma resolução administrativa, quando exarados nos próprios actos, sejam determinantes dessa resolução”.

Por conseguinte, uma coisa é obediência ao dever de motivação; outra, os elementos exarados na fundamentação do ato administrativo. Isso apenas reforça a importância da motivação para o controle de juridicidade das decisões administrativas.

#### 4. Bases constitucionais do dever de motivação dos atos administrativos

O dever de motivação do ato administrativo não é determinado por meio de regra jurídica. É um dever estabelecido por um princípio que integra o regime jurídico-administrativo: *o princípio da motivação*.<sup>13</sup>

Se o dever de motivação do ato administrativo encontra-se consubstanciado num princípio jurídico, é preciso aferir qual o estado de coisas nele positivado. Para a identificação desse complexo de valores, é necessário investigar a própria Constituição, para demarcá-lo com melhor precisão.

Pelo fundamento constitucional da cidadania, deve ser assegurado ao cidadão o direito de conhecer os elementos que serviram de supedâneo para as decisões administrativas.<sup>14</sup> Não apenas aquelas que determinam os atos administrativos que atingem diretamente a sua liberdade e a propriedade, mas também os atos que envolvem direitos difusos e coletivos.

Como bem lembra Agustín Gordillo (1999, p. X/17):

“La lucha por la debida fundamentación del acto administrativo es parte de la lucha por la racionalización del poder y la abolición del absolutismo, por la forma republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos”.

A própria noção de Estado Democrático de Direito determina que a legitimidade da atividade administrativa não se limita à obediência à lei.<sup>15</sup> A atividade administrativa

existe para dar concreção aos interesses públicos previstos na Constituição, impondo-se aos titulares das competências administrativas a tarefa de expedir e materializar decisões coerentes como os parâmetros axiológicos e teleológicos determinados pela Lei Maior. Recorde-se que o interesse juridicizado na Constituição é o interesse jurídico do povo e que este é fonte de emanção e de legitimidade para o próprio Estado.<sup>16</sup>

Sobre esse aspecto, é bastante relevante o seguinte ensinamento de Alberto Ramon Real (1982, p. 10):

“Trasladada al ejercicio de la función administrativa, la obligación de motivar los actos administrativos es también una forma práctica de imponer y de facilitar la fiscalización del imperio de la ley, o principio de legalidad, en el ámbito administrativo. Este principio que es uno de los pilares del Estado del derecho contemporáneo (fundado en la sumisión de la Administración a la ley y al juez), excede hoy a la mera legalidad formal y abarca la íntegra juridicidad, comprensiva de la constitución, los principios generales de derecho, las pautas axiológicas de razonabilidad y hasta la sumisión de los actos de alcance individual a las reglas emanadas de la administración misma (*legem patere quem feciste*)”.

Afinal, no Estado Democrático de Direito, as competências estatais pressupõem que a justificação de seu exercício possua uma correção argumentativa, especialmente quando afetam a esfera jurídica do cidadão (Cf. NOJIRI, 2000, p. 69-70; GOMES FILHO, 2001, p. 76; GORDILLO, 1999, p. X/19).

Ressalte-se que a Constituição Federal<sup>17</sup> determina que as decisões administrativas do Poder Judiciário devam ser fundamentadas. Se assim o é, é natural que tal obrigação seja identificada para o administrador (FIGUEIREDO, 1999, p. 49).

É mediante a análise da fundamentação do ato administrativo que se mostra viável

a verificação de sua racionalidade perante a ideologia constitucional. E não deixa de ser um meio para que a autoridade administrativa procure garantir a legitimidade política de sua decisão perante o povo, ao tentar convencê-lo quanto à justiça e certeza jurídica do ato que expediu (Cf. DUARTE, 1996, p. 240; SCARGIGILIA, 1999, p. 42-43). A assertiva de Carlos Ari Sundfeld (1985, p. 119) é precisa nesse aspecto:

“O princípio da obrigatoriedade da motivação ata a linha circular que enclausura a atividade administrativa, outorgando eficácia plena aos postulados conhecidos no Estado democrático. O direito administrativo atua como força centrípeta, mantendo a autoridade junto ao seu centro motor: a lei. A falta de motivação favorece movimento centrífugo que, sendo inverso, colide com o sistema de garantias do administrado”.

A obrigatoriedade da fundamentação do ato administrativo também consiste numa contrapartida da Administração diante das prerrogativas que o regime jurídico-administrativo lhe outorga e dos atributos que as suas decisões recebem (Cf. ARAÚJO, 1992, p. 104; DUARTE, 1996, p. 237-239; REAL, 1982, p. 13; SUNDFELD, 1985, p. 120).<sup>18</sup> Mostra-se útil e indispensável para que o administrado possa efetivamente compreender as razões da ação administrativa e oferece uma oportunidade para contraditá-las. Se o ordenamento jurídico exige que as impugnações judiciais ou administrativas sejam fundamentadas<sup>19</sup>, por que não deveriam sê-lo as decisões passíveis de impugnação?<sup>20</sup> A lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (1992, p. 102) é imprescindível aqui:

“(…) decisões imotivadas, sigilosas, entregues ao exclusivo e irrevisível ‘arbítrio’ ou ‘juízo de consciência’ dos próprios autores do ato são radicalmente inconvivalentes com o ‘Estado de Direito’, além de se chocarem com o simples senso comum, que postula

naturalmente a aceitação da falibilidade humana e conseqüentes mecanismos de seu controle”.<sup>21</sup>

A motivação do ato administrativo tanto viabiliza um controle mais eficiente da sua juridicidade como ajuda a prevenir o seu desencadeamento pelo administrado.<sup>22</sup> Com o acesso aos fundamentos da decisão administrativa, o administrado ganha a oportunidade para oferecer uma contestação administrativa ou judicial mais competente e racional, bem como para aderir à decisão administrativa caso julgue pertinentes os elementos argüidos pela Administração. Afinal, a democracia pressupõe a busca do consenso e do diálogo (GOMES FILHO, 2001, p. 76-77).

A obrigatoriedade da motivação do ato administrativo reforça igualmente o princípio da separação dos poderes, uma vez que torna mais eficiente o controle legislativo e jurisdicional da atividade administrativa.

Outro ponto deve ser aclarado: a fundamentação do ato administrativo também auxilia na prevenção da quebra do princípio da impessoalidade.<sup>23</sup> A obrigatoriedade de expor os fundamentos de sua decisão nos atos que demandam o emprego de um juízo de oportunidade obriga a Administração a demonstrar que procurou atender o interesse público.

A isonomia encontra igual tutela na motivação do ato administrativo, pois impõe à Administração o dever de comprovar a sua imparcialidade no contexto do ato administrativo.

No princípio da motivação, instituem-se as seguintes finalidades básicas: (i) a melhoria da qualidade dos atos administrativos e outorga de legitimidade a essas decisões, haja vista a relevância que a fundamentação do ato tem para a ponderação dos interesses por ele afetados e para a aceitação da decisão pelos seus destinatários; (ii) garantir efetividade e eficiência ao controle de juridicidade dos atos administrativos; e (iii) ampliar a publicidade da atividade administrativa (Cf. ANDRADE, 1992,

p. 65-80; ARAÚJO, 1992, p. 107-112; CINTRA, 1979, p. 112-114).

Nos princípios jurídicos, é preciso haver uma avaliação da correlação entre as finalidades neles juridicizadas e os efeitos decorrentes da conduta reputada como necessária (Cf. ÁVILA, 2003, p. 65). No princípio da motivação, deve-se ponderar, diante do estado de coisas nele determinado, as seguintes questões: (i) quando a motivação é obrigatória; (ii) se obrigatória, em que oportunidade deve ser exarada; e, por fim, (iii) quais são os requisitos que devem ser observados na motivação para que ela possa atender aquelas finalidades.

Tal como o princípio da fundamentação das decisões judiciais (NOJIRI, 2000, p. 73), o princípio da motivação dos atos administrativos tem, conseqüentemente, patamar de norma constitucional. A utilização do Poder de Reforma para eliminar uma dimensão intrínseca ao Estado Democrático de Direito e à cidadania não se justifica, embora a lei possa restringir o dever de motivação dos atos administrativos quando outros princípios constitucionais assim determinarem.

##### *5. Dever de motivação dos atos administrativos ampliativos*

Os atos administrativos podem apresentar os mais variados conteúdos. A obrigatoriedade ou não de sua fundamentação estará necessariamente relacionada à sua relevância para o atendimento do estado de coisas prescrito pelo princípio da motivação, assim como no perfil do Estado de Direito determinado pela Lei Maior.

Não raras vezes, a lei determina expressamente que o ato administrativo deve ser motivado. Nessas situações, não há caminho válido para a Administração senão observá-lo.

Há uma tendência natural pela ampliação do dever de motivação dos atos administrativos, haja vista o crescimento que o Estado Intervencionista impôs à atividade

administrativa. Atualmente, a efetivação dos direitos sociais demanda de modo inequívoco uma maior intervenção da Administração na esfera jurídica dos administrados (Cf. FRANÇA, 2000, p. 18-37).

O sistema do direito positivo determina que o ato administrativo deva ser motivado, consoante os interesses envolvidos em seu conteúdo. Essencialmente, apresenta-se obrigatória a fundamentação dos atos administrativos que: (i) determinem efeitos jurídicos desfavoráveis a direitos ou interesses legítimos de seus destinatários ou de terceiros; (ii) prescrevam uma alteração, exceção ou desvio diante da “jurisprudência” administrativa anterior; ou (iii) resolvam os conflitos levados à apreciação da Administração (Cf. ANDRADE, 1992, p. 87-88).

Assim, o sistema do direito positivo afasta o dever de motivação quando o interesse tutelado pelo ato administrativo o torne: (i) desnecessário; (ii) impossível; (iii) impraticável; (iv) inconveniente; ou (v) inadmissível (Cf. ANDRADE, 1992, p. 88-89).

Diante do estado de coisas determinado pelo princípio da motivação, é inequívoco o dever da Administração de motivar os atos administrativos que restrinjam a esfera jurídica do administrado. Mas isso não significa afirmar que o dever de motivação se limite a esse caso.

Os atos administrativos pertinentes a uma relação jurídico-administrativa entre entes públicos, na qual um deles se encontra numa posição de subordinação, devem ser motivados, especialmente quando estão em jogo os direitos ou interesses da entidade ou mesmo os direitos fundamentais que devem tutelar (Cf. ANDRADE, 1992, p. 92-93).

Aparentemente, os atos administrativos ampliativos não estariam sujeitos à obrigatoriedade da motivação, uma vez que geram benefícios para os administrados. Mas adverte José Carlos Vieira de Andrade (1992, p. 94):

“(…) Contudo, a exclusão de uma tal categoria de actos de pouco valerá neste contexto, já que sempre terá de

verificar-se se esses actos não serão em parte desfavoráveis ao próprio destinatário ou destinatários, ou se, beneficiando estes, não prejudicarão direitos ou interesses de terceiros – isto é, apenas podem ficar desobrigados da fundamentação à partida os actos exclusivamente favoráveis”.

E, afinal, a motivação dos atos administrativos ampliativos não atinge a eficiência administrativa, servindo tanto para a melhoria desses provimentos administrativos como para agilização de decisões futuras (Cf. DUARTE, 1996, p. 249). Não se deve olvidar que a motivação do ato ampliativo também se mostra um instrumento muito poderoso para a fulminação de provimentos expedidos pela Administração que gerem benefícios incompatíveis com os princípios da moralidade e da impessoalidade (MELLO, 2003, p. 468-469).

Deve ser lembrado ainda que se prevê a qualquer pessoa física, no pleno exercício da cidadania, o direito de pedir ao Poder Judiciário a invalidação dos atos administrativos contrários ao interesse público, por via da ação popular.<sup>24</sup>

Restringir a esfera jurídica do administrado abrange tanto negação, limitação ou extinção de direitos individuais como a imposição ou agravamento de deveres, encargos ou sanções. Igualmente tem relação com a denegação ou compressão de interesses individuais.

A Lei Federal nº 9.784/1999 determina que os atos administrativos federais que “neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses”<sup>25</sup> devem ser motivados, bem como aqueles que “imponham ou agravem deveres, encargos e sanções”.<sup>26</sup> Note-se que o enunciado normativo faz referência apenas a “direitos” ou “interesses”, sem deixar claro se trata apenas dos direitos (ou interesses) individuais, ou se também abrange os direitos (ou interesses) difusos ou coletivos.

No art. 9º da Lei Federal nº 9.784/1999, estabelece-se como legitimados “interessados” no processo administrativo: (i) as pes-

soas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; (ii) aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; (iii) as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; e (iv) as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Direito subjetivo pressupõe a garantia da aplicabilidade e executoriedade de uma sanção ou a invalidação da regra jurídica que lhe seja incompatível (Cf. KELSEN, 1991, p. 251-258; VILANOVA, 2000, p. 224-230). Interesse, por sua vez, é uma finalidade que exige uma conduta humana para a sua satisfação.<sup>27</sup>

O direito subjetivo individual é um direito exclusivo do indivíduo. O exercício desse direito é realizado pelo seu titular ou em seu nome. Somente o seu titular ou seu representante legal têm legitimidade para provocar a aplicação da regra secundária que o assegura. Por conseguinte, interesse individual é sinônimo de interesse particular.<sup>28</sup>

Com efeito, em se tratando de ato que restrinja direito ou interesse individual, é imprescindível a motivação do ato administrativo. A rescisão unilateral de contrato administrativo<sup>29</sup>, a demissão de servidor público celetista (Cf. DI PIETRO; BEZNOS; NOVELLI, 1996)<sup>30</sup>, a exoneração de servidor público em estado probatório<sup>31</sup> e a remoção *ex officio* de servidor público<sup>32</sup> representam bons exemplos disso.

Os interesses coletivos representam a dimensão coletiva dos interesses do indivíduo. São interesses que o indivíduo possui enquanto membro de um grupo dotado de um mínimo de coesão, organização e estrutura, constituído mediante um vínculo jurídico específico ou porque há uma relação jurídica base que une os seus membros diante de uma parte adversa.<sup>33</sup>

Quando assegurados mediante regras secundárias<sup>34</sup>, os interesses coletivos inte-

gram os direitos subjetivos coletivos. São direitos cuja titularidade reside no grupo, a quem cabe a exclusividade de invocar os meios de sua tutela se ameaçados ou lesionados (Cf. MANCUSO, 1997, p. 48-55). Apesar de comporem a esfera jurídica do indivíduo, somente são exercidos por este em conjunto com os demais componentes do grupo.

Quanto aos interesses difusos, a questão é mais complexa.

No art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 8.078/1990, encontramos o seguinte enunciado:

“Art. 81. (...)

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar:

I – Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato.”

Para nós, os interesses difusos são sinônimos de interesses públicos.<sup>35</sup> Tal como os interesses coletivos, os interesses difusos são interesses transindividuais, uma vez que não se limitam à esfera jurídica do indivíduo. São interesses positivados pela Constituição que os indivíduos possuem enquanto membros de uma comunidade jurídica, em um dado espaço e num dado tempo sociais. O direito difuso, ao qual se integra o interesse difuso, tem um sujeito ativo indeterminado, embora não o seja o seu sujeito passivo. O sujeito passivo do direito difuso pode ser qualquer pessoa, ou até mesmo o próprio Estado.

Os direitos subjetivos difusos brotam de “circunstâncias de fato” que envolvem situações litigiosas em torno de valores constitucionais. São eventos concretos que permitem o seu surgimento e ordenam sua tutela pelo Estado e, em especial, pelo Ministério Público.<sup>36</sup> Os cidadãos poderão, inclusive, perfeitamente formar entidades para a sua defesa.<sup>37</sup>

Quando a Lei Federal nº 9.784/1999 emprega os substantivos “direitos” e “inte-

resses”, sem adjetivá-los, o enunciado normativo não menciona apenas os direitos e interesses individuais,<sup>38</sup> tal como deve ser visualizado o termo “direito” no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal (Cf. CAVALCANTI, 1997, p. 93-101; SILVA, 1996, 216-220).

Note-se que o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.784/1999 classifica como “interessados” no processo administrativo as “pessoas” quanto a direitos difusos. Recorde-se que “pessoa” abrange tanto a pessoa física como a pessoa jurídica. Isso é reforçado pela ampla legitimidade para a interposição de recurso administrativo estabelecido no art. 58 dessa lei.

E, no art. 9º, inciso II, do mesmo diploma legal, admite-se a intervenção, no processo administrativo, daqueles que, apesar de não terem solicitado a deflagração do procedimento, têm “direitos ou interesses” que possam ser afetados pela decisão. Se uma interpretação restritiva dessa expressão fosse empregada, as associações constituídas para a defesa do meio ambiente seriam impedidas de intervir, por exemplo, no processo administrativo instaurado para a outorga de uma licença que envolve uma área sensível do ponto de vista ambiental.<sup>39</sup>

Contudo, é preciso que a entidade comprove, entre os objetivos que justificaram a sua constituição, a defesa do direito (ou interesse) difuso ou coletivo pelo qual pretende atuar. Por conseguinte, é preciso que se comprove a pertinência temática entre a pessoa jurídica e o direito (ou interesse) difuso ou coletivo que será (ou foi) afetado pelo ato administrativo (Cf. NEVES, 2001, p. 148-152).

Por conseguinte, os atos administrativos que afetem diretamente direitos (ou interesses) difusos ou coletivos não são isentos da obrigatoriedade de motivação.<sup>40</sup> Caso o ato administrativo seja expedido no bojo de um processo administrativo desencadeado por entidades voltadas para a defesa desses direitos ou interesses, é evidente que a Administração tem o dever de exteriorizar as razões de fato e de direito que serviram de base

para a decisão. É uma decorrência natural do enunciado do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal:

“Art. 5º. (...)

(...)

XXXIII – todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Do mesmo modo, ainda que o ato administrativo seja ampliativo, ou seja, implique a outorga de direitos ou a satisfação de interesses individuais, o dever de motivação se impõe caso a decisão possa atingir de frente os direitos coletivos ou difusos.<sup>41</sup> Embora fique sujeita à discricionariedade administrativa a realização de consultas e audiências públicas quando os atos disserem respeito a interesses coletivos ou difusos<sup>42</sup>, isso não afasta o dever da Administração de expor os fundamentos fácticos e jurídicos das decisões nesses casos.

Portanto, não procedem as críticas feitas à Lei Federal nº 9.784/1999 de que ela teria ignorado os atos administrativos ampliativos.<sup>43</sup> Ressalte-se que os atos que beneficiam agentes públicos, deferindo-lhes uma comodidade ou proteção especial e excepcional, demandam a sua fundamentação, diante dos princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia.

*Um ato administrativo que, do ponto de vista do indivíduo, seja ampliativo pode se apresentar como restritivo diante de direitos (ou interesses) coletivos ou difusos.* Logo, os atos administrativos ampliativos de direitos ou interesses individuais que possam afetar direitos (ou interesses) coletivos ou difusos se enquadram perfeitamente na hipótese do art. 50, inciso I, da Lei Federal nº 9.784/1999.

A motivação do ato administrativo ampliativo somente é dispensável, por conseguinte, quando o mesmo não atingir diretamente direitos individuais, coletivos ou di-

fusos. Nesse caso, o dever de motivação nos parece manifestamente desnecessário (Cf. ANDRADE, 1992, p. 118-119; CAVALLO, 1993, p. 62-63). Se, contudo, a Administração for instada a explicar os fundamentos para a expedição do ato, ela deverá fazê-lo em homenagem ao art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, da Lei Maior.

## 6. Considerações finais

A lição de que os atos administrativos ampliativos não devem ter a sua validade apreciada sob a ótica do princípio da motivação mostra-se incompatível com a contemporaneidade. Sem o acesso aos pressupostos de fato e de direito das decisões administrativas que atendem as pretensões individuais dos administrados, não há como se exercer, com a devida efetividade e percuência, a proteção dos direitos coletivos e difusos.

Afinal, a concessão de um direito ao indivíduo ou a satisfação de uma pretensão particular não pode ser realizada sem se levar em consideração o seu impacto no campo do interesse público. A motivação do ato administrativo revela-se aí como um poderoso instrumento para um maior proveito no controle da atividade administrativa, tanto pelos órgãos que desenvolvem o controle externo da Administração como pelas entidades da sociedade civil organizada.

## Notas

<sup>1</sup> Empregamos motivação e fundamentação como sinônimas, apesar de abalizada doutrina rejeitar fortemente essa opção semântica (Cf. ANDRADE, 1992, p. 20-22; FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 59; REAL, 1982; e SUNDFELD, 1985, p. 118). Mas se trata de uso admitido pelo vernáculo, ao examinarmos os verbetes “motivação”, “motivado” e “motivar” do *Novo Dicionário Aurélio* de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1989).

<sup>2</sup> Art. 93, incisos IX e X.

<sup>3</sup> Ver arts. 2º, parágrafo único, inciso VII; e 50.

<sup>4</sup> Cf. STF, ADI nº 432/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, unânime pelo não conhecimento, julgado em 15.5.1991, publicado no DJ de 13.9.1991.

<sup>5</sup> Cf. STJ, MS nº 4.269/PE, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Primeira Seção, unânime pelo deferimento parcial, julgado em 10.4.1996, publicado no DJ de 17.6.1996.

<sup>6</sup> Ver Constituição Federal, art. 153, § 1º. A favor: cf. STJ, RESP nº 40.719/SP, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, unânime pelo provimento, julgado em 31.5.1996, publicado no DJ de 19.6.1996. Contra: cf. STF, RE nº 222.330/CE, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, unânime pelo provimento, julgamento em 20.4.1999, publicado no DJ de 11.6.1999. Ver item 5.5.

<sup>7</sup> Ver Constituição Federal, art. 169, § 4º.

<sup>8</sup> Sobre a motivação das decisões judiciais, ver: NOJIRI, 2000; GOMES FILHO, 2001; PERO, 2001. Como se verá, muitas de nossas considerações tiveram inspiração na doutrina do direito processual.

<sup>9</sup> Há quem coloque a motivação como um requisito procedimental: ARAÚJO, 1992, p. 96; CINTRA, 1979, p. 110-112; DUARTE, 1996, p. 218-219; SUNDFELD, 1985, p. 124-125. Já seguimos anteriormente tal posição (Cf. FRANÇA, 2001, p. 241).

<sup>10</sup> Em outra oportunidade, asseveramos: “O evento jurídico administrativo é o acontecimento da realidade – social ou natural – que foi previamente delimitado pela hipótese da norma jurídica ou valorado como relevante pela autoridade, diante do interesse público; o fato jurídico administrativo, por sua vez, o enunciado produzido pela autoridade administrativa que torna essa ocorrência específica relevante para o Direito Positivo. Sem o relato competente do evento, articulado com os preceitos jurídicos que disciplinam as provas, as relações jurídicas que foram prescritas ficam impedidas de eclodir na realidade jurídica” (FRANÇA, 2001, p. 224). Exemplificando com uma infração de trânsito (ver Lei Federal nº 9.503, de 23.9.1997, art. 162, I): constitui um evento jurídico o acontecimento no qual um indivíduo dirigiu um automóvel sem carteira nacional de habilitação; e o fato jurídico, o enunciado que descreve essa ocorrência, feito pela autoridade competente.

<sup>11</sup> Ou, até mesmo, a descrição genérica de eventos imputados a servidor público, quando se trata da deflagração de processo administrativo disciplinar. Cf. STJ, MS nº 7.736/DF, Rel. Min. Félix Fischer, Terceira Seção, unânime pelo indeferimento, julgado em 24.10.2001, publicado no DJ de 4.2.2002.

<sup>12</sup> Ver também: ARAÚJO, 1992, p. 93; DUARTE, 1996, p. 217; CARVALHO FILHO, 2002, p. 94.

<sup>13</sup> Sobre a estrutura dos princípios jurídicos, vide Ávila, 2003.

<sup>14</sup> Ver Constituição Federal, art. 1

º, *caput*.

<sup>16</sup> Ver Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único. Cf. SUNDFELD, 1985, p. 119-120.

<sup>17</sup> Art. 93, inciso X.

<sup>18</sup> É interessante a seguinte assertiva de Arruda Alvim (1996, p. 597): “A liberdade do juiz ao decidir, conforme o Direito, encontra na necessidade de fundamentação (“justificação”) o seu preço”.

<sup>19</sup> Cf. STJ, MS nº 7.834/DF, Rel. Min. Félix Fischer, Terceira Seção, unânime pelo indeferimento, julgado em 13.3.2002, publicado no DJ de 8.4.2002.

<sup>20</sup> Ver Lei Federal nº 9.784/1999, arts. 6º, inciso IV, e 60. Ver Lei Federal nº 8.112/1990, art. 176. Ver Código de Processo Civil, art. 282, inciso III, e 514, inciso II.

<sup>21</sup> Vide também: MEIRELLES, 2001, p. 92; SCARCIGLIA, 1999, p. 50.

<sup>22</sup> Embora o trecho adiante transcrito se refira às sentenças judiciais, ele se apresenta plenamente aplicável aos atos administrativos: “(...) Quando a sentença é motivada, não só fica mais fácil verificar se vale a pena dela recorrer, como também facilita a visualização mais precisa das causas que levaram o juiz a decidir daquela forma, possibilitando ao sucumbente elaborar conscientemente as razões de seu recurso, individualizando o objeto da impugnação” (NOJIRI, 2000, p. 34).

<sup>23</sup> Ver Constituição Federal, art. 37, *caput*. O princípio da impessoalidade tem, para nós, a mesma dimensão semântica que o princípio da finalidade, que coloca o interesse público como meta que deve ser onipresente para a Administração (FRANÇA, 2000, p. 62).

<sup>24</sup> Ver Constituição Federal, art. 5º, inciso LXXIII.

<sup>25</sup> Art. 50, inciso I. É impressionante a semelhança entre o rol descrito no art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e o elenco proposto por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979, p. 528-529) para os atos sujeitos ao princípio da motivação.

<sup>26</sup> Art. 50, inciso II.

<sup>27</sup> É preciso anotar que a conduta necessária para atender materialmente um interesse pode ou não ser qualificada pelo sistema do direito positivo como obrigatória. Isso dependerá, naturalmente, se esse comportamento compuser o objeto de um direito subjetivo. Caso contrário, estaremos aqui diante de um mero interesse legítimo, nas hipóteses em que a lei não tipificar a referida ação (ou omissão) como ilícita.

<sup>28</sup> A Lei Federal nº 8.078, de 11.9.1990 (Código de Defesa do Consumidor), faz referência a “interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum” (art. 81, parágrafo único, inciso III). A origem comum é um evento concreto que enseja o surgimento de vários direitos individuais. Isso permite a sua tutela coletiva pelas entidades devidamente habilitadas. Contudo, esses direitos não deixam de ser direitos individuais.

<sup>29</sup> Ver Lei Federal nº 8.666/1993, arts. 78, parágrafo único, e 79, § 1º. Cf. STJ, ROMS nº 5478/RJ, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, unânime pelo provimento, julgado em 24.5.1996, publicado no DJ de 19.6.1996.

nime pelo provimento, julgado em 24.5.1996, publicado no DJ de 19.6.1996.

<sup>30</sup> Todavia, o Tribunal Superior do Trabalho (Cf. Orientação Jurisprudencial nº 247 da Seção de Dissídios Individuais, Subseção I) entende perfeitamente cabível a dispensa imotivada nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista. A nosso ver, essa prerrogativa somente se justifica quando a empresa estatal é exploradora de atividade econômica ou prestadora de serviço público que não lhe seja exclusivo. A possibilidade de dispensa imotivada nessas entidades é compatível com as demandas do mercado por uma maior eficiência e agilidade no desenvolvimento de atividades sujeitas à livre concorrência. Caso contrário, a dispensa sem justa causa parece-nos vedada pelo princípio da motivação. Ver Constituição Federal, art. 173, § 1º, inciso III.

<sup>31</sup> Ver Súmula 21 do STF: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”. Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça entende que esse ato de exoneração não precisa ser precedido de um procedimento administrativo (cf. STJ, RESP nº 417.089/PR, Rel. Min. Jorge Scartezzini, Quinta Turma, unânime pelo não provimento, julgado em 4.6.2002, publicado no DJ de 26.8.2002).

<sup>32</sup> Cf. STJ, ROMS nº 13.550/SC, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, unânime pelo não provimento, julgado em 10.9.2002, publicado no DJ de 4.8.2003; STJ, AGRESP nº 258.949/DF, Rel. Min. Jorge Scartezzini, Terceira Seção, unânime pelo não provimento, julgado em 19.9.2002, publicado no DJ de 11.11.2002; e TJRN, AC nº 99.000077-0, Rel. Des. Manoel dos Santos, Segunda Câmara Cível, unânime pelo não provimento, julgado em 22.11.2001, publicado no DJ de 6.12.2001.

<sup>33</sup> Ver Constituição Federal, art. 8. Ver Lei Federal nº 8.078/1990, art. 81, parágrafo único, inciso II.

<sup>34</sup> As regras secundárias asseguram ao sujeito de direito o poder de pedir a tutela jurisdicional caso haja controvérsia em torno da observância dos deveres prescritos nas regras primárias dispositivas ou mesmo para viabilizar a execução das sanções previstas nas regras primárias sancionadoras. Em algumas situações, como no caso da Administração, o titular do direito sonogado tem a prerrogativa de executar diretamente a sanção, sem necessidade de intermediação jurisdicional. Vide França (2005).

<sup>35</sup> Em sentido contrário, ver Mancuso (1997).

<sup>36</sup> Ver Constituição Federal, art. 129, inciso III.

<sup>37</sup> Ver Lei Federal nº 7.347/1985, art. 5º.

<sup>38</sup> Em sentido similar: FREITAS, 2000, p. 106.

<sup>39</sup> As relações jurídicas que se encontram sujeitas ao regime jurídico-administrativo assumiram uma natureza purilateral, como bem explica Vasco

Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva (1996, p. 273-297), haja vista os bens usualmente envolvidos nas decisões administrativas. O forte laço que deve existir entre a atividade administrativa e os direitos fundamentais, por exemplo, obrigam a Administração a ponderar a compatibilidade dos pleitos dos administrados com as exigências impostas pela tutela do meio ambiente.

<sup>40</sup> Especialmente quando a lei tipifica os eventos que devem ensejar a expedição desses atos (Cf. STF, RE 76.601, Rel. Min. Antônio Neder, Primeira Turma, unânime pelo provimento, julgado em 12.9.1978, publicado em 6.10.1978). Mas o ato ampliativo somente deve ser invalidado caso seja comprovada a sua manifesta incompatibilidade com os princípios do regime jurídico-administrativo (Cf. STF, RMS nº 9.774, Rel. Min. Gonçalves Pereira, Pleno, unânime pelo provimento, julgado em 2.5.1963, publicado no DJ de 6.5.1963).

<sup>41</sup> David Duarte (1996, p. 250) coloca com precisão: “Esta categoria de decisões, caracterizáveis pelo seu impacto colectivo, deve estar sujeita ao imperativo da fundamentação, não só por razões derivadas da valorização dos factores de racionalização da decisão, como também por justificações baseadas na publicidade, no consenso e na redução pública das resistências à decisão”. Isso acontece especialmente nos atos administrativos que concedem a concessionários de serviço público o direito de cobrar tarifas mais elevadas do cidadão.

<sup>42</sup> Ver Lei Federal nº 9.784/1999, arts. 31 a 34.

<sup>43</sup> Como se faz em Bandeira de Mello (2003, p. 468-469). Pelo caráter exemplificativo do rol do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999, ver: DI PIETRO, 2003, p. 82-83; FREITAS, 2000, p. 106-107.

## Referências

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil: processo de conhecimento*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 2 v.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever da fundamentação expressa dos actos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1992.

ARAÚJO, Florisvaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e plenitude da tutela jurisdicional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*, Recife, n. 8, p. 77-116, 1997.

CAVALLO, Bruno. *Tratado di diritto amministrativo (diretto da Giuseppe Santaniello): provvedimenti e atti amministrativi*. Milão: CEDAM, 1993. 3. v.

CUNHA, Elke Mendes. O princípio da motivação e a lei 9.784/99. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Ato administrativo e devido processo legal*. São Paulo: M. Limonad, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_.; BEZNOS, Clóvis; NOVELLI, Vera de Andrade. Necessidade de motivação do ato de dispensa de servidor celetista: processo: PGE n. 97.827/87. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 13, p. 74-82, 1996.

DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Anotações à teoria das normas jurídicas. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, n. 60, p. 11-23, jan./fev. 2005.

\_\_\_\_\_. Invalidação administrativa na lei federal n.º 9.784/99. *Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 221-248, jul./set. 2001.

\_\_\_\_\_. *Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FREITAS, Juarez. Processo administrativo federal: reflexões sobre o prazo anulatório e a amplitude do dever de motivação dos atos administrativos. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés. *As leis do processo administrativo: lei federal*

- 9.784/99 e lei paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *A motivação das decisões penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo*. 4. ed. Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 1999. t. III.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: M. Fontes, 1991.
- LEITE, Fábio Barbalho. *Os regimes jurídicos de invalidação dos atos administrativos viciados*. 2001. 330 f. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Discrecionalidade administrativa e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 1 v.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- NEVES, Fernando Crespo de Queiroz. Dos interessados no processo administrativo: lei n. 9.784/99. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Ato administrativo e devido processo legal*. São Paulo: M. Limonad, 2001.
- NOJIRI, Sérgio. *O dever de fundamentar as decisões judiciais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- PERO, Maria Thereza Gonçalves. *A motivação da sentença civil*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- RAMÓN REAL, Alberto. *Fundamentación del acto administrativo*. *Revista de direito público*, São Paulo, ano 15, n. 62, p. 5-20, abr./jun. 1982.
- SCARCIGLIA, Roberto. *La motivazione dell'atto amministrativo: profili ricostruttivi e analisi comparatistica*. Milão: Giuffrè, 1999.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Motivação do ato administrativo como garantia dos administrados. *Revista de direito público*, n. 75, p. 118-127, jul./set. 1985.
- TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.