# XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

**JOSE EVERTON DA SILVA**

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
**Comunicação:**
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
**Eventos:**
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; Jose Everton da Silva; Liane Francisca Hüning Pazinato. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-657-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública.
XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34




Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

## Apresentação

Com alegria que apresentamos a publicação dos artigos científicos apresentados no grupo de trabalho de Direito Administrativo II do XXX Congresso Nacional do Conselho de Pós-Graduação stricto sensu em Direito realizado no Balneário Camboriu em Santa Catarina.

Os trabalhos reúnem pesquisas que discutem as principais transformações do Direito Administrativo a partir de novos paradigmas incorporados precipuamente através das últimas reformas legislativas e decisões jurisprudenciais que alteraram os marcos na matéria.

A tradicional teoria dos motivos determinantes e sua aplicabilidade no controle da Administração Pública é discutida à luz das transformações dos tribunais superiores a partir das disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público trazidas pela lei nº 13.655/2018.

A discussão do regime dos servidores públicos é vista à partir da necessidade do reconhecimento da concessão do intervalo interjornada antes admitido de forma transversa pela Advocacia Geral da União, mas que enseja o debate acerca da possibilidade de responsabilização pela jurisprudência.

O novo marco de proteção de dados é abordada através de um estudo acerca da estruturação e gestão da autoridade nacional de proteção de dados instituído pela lei 13.079/2018, de modo a verificar de forma comparativa, a sua estruturação e a capacidade operacional de gestão das respectivas informações.

A questão organizacional da Administração Pública e o impacto no Direito Administrativo é discutido em artigo que versão sobre a estratégia dos modelos de unificação de ofícios voltados ao usuário de serviços judiciários e a tentativa de implementação de novos valores culturais.

O regime de improbidade administrativa é controvertido à luz dos limites do princípio do “non bis in idem” nas esferas de sancionamento administrativo geral funcional e da lei 8.429 /92, estudo importante em razão da forma da lei nº 14.230/21 que consagra o Direito Sancionador Administrativo na matéria.

Ainda em tema de improbidade administrativa um dos trabalhos discute a responsabilização do advogado público por sua manifestação através de parecer jurídico à luz da jurisprudência dos tribunais superiores em cotejo com os limites estipulados pela nova lei.

A definição do compliance como instrumento preventivo para práticas de corrupção na Administração Pública é debatida em um movimento de ampliação da governança pública alçada desde o decreto nº 9.203/17 que institui a integridade como princípio e ação contínua voltada à gestão estatal de riscos.

O alcance do desenvolvimento sustentável como princípio e objetivo das licitações e contratos administrativos é abordado a partir da previsão dos novos instrumentos de sua implementação na vertente socioambiental pela nova disciplina lei nº 14.133/21.

A implementação da sustentabilidade desta vez pelo viés da Agenda 2030 da ONU, em especial, quanto a adequação do processo administrativo disciplinar ao objetivo nº 16 das suas respectivas ODS, também, igualmente é investigada na busca de um conceito multidimensional e aplicado à Administração Pública.

O exercício do poder regulamentar pela Administração Pública, em específico, através das medidas provisórias editadas pelo chefe do Poder Executivo são tidas através das principais construções jurisprudenciais nacionais e estrangeiras de forma dar limites a possíveis abuso do exercício do poder.

Os debates demonstram profícuas discussões realizadas no âmbito dos respectivos programas de pós-graduação stricto sensu dos participantes que apontam a necessidade de deslocamento das discussões de Direito Administrativo tradicionalmente voltados ao Estado para a sociedade.

Os novos paradigmas do new public managment ¬e da public governance que se apresentam a disciplina oriundos das reformas legislativas – como sustentabilidade, integridade, gestão de riscos – apresentam desafios na construção de uma ação estatal voltada à boa administração.

A jurisprudência tem revisitado categorias tradicionais – como servidor público e controle da Administração Pública – com uma leitura através de paradigmas constitucionais – como direito sancionador e devido processo legal – reconduzem à um Direito Administrativo Constitucional.

Tais movimentos reforçam não uma necessidade de superação os institutos do Direito Administrativo cunhados no século XIX, em especial, com a profícua atuação jurisprudencial do Conselho de Estado Francês e a produção teórica da matriz romano-germânica, mas de adequação às transformações do século XXI.

Convidamos os leitores a aprofundarem nos respectivos textos que compõem esta obra e apontam as produções contemporâneas na matéria a acompanharem esse movimento de readequação, que busca reconstruir os fundamentos do Direito Administrativo em um Estado Democrático de Direito.

Balneario Camboriu, 07 de dezembro de 2022

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Profa. Dra. Liane Francisca Huning Pazinato, UFRG

Prof. Dr. Jose Everton da Silva, UNIVALI

# RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DA TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES: UM ESTUDO SOBRE A APLICAÇÃO DA TEORIA EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS E MILITARES NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

# CONSTITUTIONAL RECEPTION OF THE THEORY OF DETERMINING REASONS: A STUDY ON THE APPLICATION OF THE THEORY IN RELATION TO FEDERAL PUBLIC SERVANTS AND MILITARY IN THE PAST 10 YEARS

**Jaci Rene Costa Garcia** [1]
**Heloisa Thauanna Reis Pisetta** [2]

**Resumo**

A Administração Pública é formada por um complexo de órgãos que promovem a organização do Estado e, por meio da utilização de suas prerrogativas, os seus atos sempre estão sujeitos ao controle jurisdicional. Nesse contexto, a pesquisa investiga a Teoria dos Motivos Determinantes nos âmbitos da teoria e da prática. Assim, por meio de pesquisa jurisprudencial, move-se a pesquisa em torno da resolução da seguinte questão: é possível reconhecer a recepção constitucional da Teoria dos Motivos Determinantes diante de julgados proferidos no âmbito dos servidores públicos federais e militares nos últimos 10 anos em decisões do TRF4, STJ e STF? Como metodologia, foi empregado o método de abordagem dedutivo, como procedimento, foi empregado o método histórico e comparativo. Ao final, conclui-se que é possível reconhecer a recepção constitucional da Teoria dos Motivos Determinantes tendo em vista ter ganhado maior autonomia e suficiência, de forma crescente, para a invalidação de certos atos administrativos.

**Palavras-chave:** Administração pública, Teoria dos motivos determinantes, Militares, Servidores públicos federais

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Public Administration is formed by a complex of bodies that promote the organization of the State and, through the use of its prerogatives, its acts are always subject to judicial control. In this context, the research investigates the Theory of Determining Motives in the fields of theory and practice. Thus, through jurisprudential research, the research moves around the resolution of the following question: is it possible to recognize the constitutional reception of the Theory of Determining Motives in the face of judgments handed down within the scope of federal and military public servants in the last 10 years in decisions of

[1] Doutor em Direito pela UNISINOS, Advogado, garcia@garcias.com.br Vinculado ao Grupo de Pesquisa Teria Jurídica no Novo Milênio/Linha de Pesquisa Direito Constitucional Aplicado do Curso de Direito da UFN.

[2] Acadêmica do Curso de Direito da UFN. E-mail: hellopisetta@gmail.com - Vinculada ao Grupo de Pesquisa Teria Jurídica no Novo Milênio da UFN.

TRF4, STJ and STF? As a methodology, the deductive approach method was used, as a procedure, the historical and comparative method was used. In the end, it is concluded that it is possible to recognize the constitutional reception of the Theory of Determining Motives in view of having gained greater autonomy and sufficiency, increasingly, for the invalidation of certain administrative acts.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public administration, Theory of determining motives, Military, Federal public servants

## INTRODUÇÃO

A necessidade ou não de motivação para a edição de atos administrativos é tema relevante e que possui controvérsias na prática do Direito Administrativo. A Administração Pública sempre contou com a presunção de legitimidade e veracidade, o que resulta na concepção de que os seus atos são emitidos em conformidade com a lei e comprometidos com a verdade, até que se prove o contrário. Quanto a isso, como reforço às formas de controle dos atos administrativos, revelou-se a Teoria dos Motivos Determinantes uma ferramenta apta a colaborar com uma administração proba e coerente.

Em vista disso, a investigação presente traz notas que revelam um importante enlace entre teoria e prática, demonstrada pelo fato de uma teoria relacionada ao Direito Administrativo, não necessariamente positivada, ser debatida e aplicada no âmbito dos Tribunais, revelando o seu incontestável valor normativo. Além disso, há demasiada importância prática, evidenciada pela análise de decisões de Tribunais, selecionados nessa fase da pesquisa o Tribunal Regional Federal da Quarta Região (TRF4), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Com a pesquisa, pretende-se analisar se há a recepção constitucional da Teoria dos Motivos Determinantes no âmbito desses Tribunais nos últimos 10 anos, envolvendo servidores públicos federais e militares. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo da análise geral para a específica, ou seja, serão analisadas decisões jurisprudenciais com a finalidade de identificar se há recepção constitucional da Teoria dos Motivos Determinantes no âmbito dos servidores públicos e militares. O método de procedimento foi o histórico e comparativo, pois parte do conceito de "motivos determinantes" desenvolvido e consolidado no tempo e, ainda, depende da verificação e comparação de decisões do TRF4, STJ e STF para identificar ou não a admissão constitucional da teoria supracitada. Nessa orientação, a pesquisa carrega elementos da pesquisa quantitativa e qualitativa[1], com ênfase, na atual fase, num recorte mais relacionado ao estudo semântico, visando interpretar a teoria estudada no contexto das decisões examinadas no presente artigo.

Em síntese, o presente trabalho possui o objetivo de identificar em decisões judiciais se há recepção constitucional da Teoria dos Motivos Determinantes no âmbito dos servidores públicos e militares nos últimos 10 anos. Para isso, ele foi separado em três capítulos, os quais abordam, respectivamente, a Administração Pública, a Teoria dos Motivos Determinantes, e o

[1] Vale referir a abordagem de pesquisa quali-quantitativa, segundo Knechtel (2014, p. 106): "[...] interpreta as informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e os dados qualitativos mediante a observação, a interação participativa e a interpretação do discurso dos sujeitos (semântica)".

emprego dessa teoria no TRF4, STJ e STF. Os dois primeiros capítulos tratam a respeito da busca conceitual e descritiva a respeito do que circunda a Administração Pública e a Teoria dos Motivos Determinantes, servindo de subsídio teórico para o terceiro, mas sem a pretensão de que ali se esgote as matérias abordadas. Por fim, o terceiro capítulo contém o cerne do trabalho, a discussão da (in)aplicação da teoria na jurisprudência do TRF4, STJ e STF.

## 1 O ATO ADMINISTRATIVO: REFLEXÕES SOBRE O MOTIVO DO ATO

De início, torna-se necessário discorrer a respeito da Administração Pública, tendo em vista que, como poder de gestão do Estado, interfere sobremodo no tema aqui abordado. Isso porque, todos os julgados proferidos no âmbito dos servidores públicos federais e militares, que posteriormente serão contabilizados, conterão litígios associados a essa máquina pública.

A Administração Pública, como instrumento do Estado, preza pelo bem comum da coletividade, consubstanciando-se na defesa do interesse público. Qualquer ato administrativo, por mais simples que seja, se for realizado sem esse interesse, configura desvio de finalidade (MEIRELLES, p. 87-88). Nesse sentido, a Lei 9.784/99, responsável por regular o processo administrativo, frisa em seu art. 2º que a Administração observará, dentre outros, o princípio do interesse público.

A legislação supracitada determina que o interesse público ocupa um patamar de superioridade em relação ao interesse particular. Sobre isso, sustenta Marçal Justen Filho (2005, p. 37-39), que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado, do aparato administrativo ou do agente público. Ou seja, pode-se inferir que o interesse não é da Administração Pública, e sim, do coletivo. A supremacia não é do administrador, e sim, do interesse público.

Como forma de balizar tal supremacia, de forma a manter a atuação do agente público sempre no sentido de buscar o interesse da coletividade, está o princípio da motivação (FILHO, 2005, p. 35). Ele sustenta que a motivação se faz necessária para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa, bem como, para assegurar a ampla defesa e o contraditório.

Em síntese, a Constituição consagrou tais princípios com o objetivo de salvaguardar os cidadãos da prepotência do Poder Público, gerando a subordinação tanto da Administração quanto dos administrados à legislação. Em Estados de Direito, não mais imperam a autoridade pessoal do governante, e sim, a autoridade impessoal da lei (MEIRELLES, p. 101).

Como meio de manifestação, a Administração Pública utiliza-se do ato administrativo.

Para que esse ato efetivamente produza efeitos, é necessária a minuciosa observação de sua estrutura. Em vista disso, muito se discute sobre a sua organização, mas de modo geral tais divergências descrevem entendimentos similares com diferentes formas expressão, sobre a qual, até hoje, não há um consenso.

O entendimento adotado pela maioria dos doutrinadores quanto a sua estrutura é de que o ato administrativo é uma especialização do ato jurídico e é composto por sujeito, conteúdo, forma, motivo e finalidade. Há que se alertar, todavia, para ocorrência de algumas variações por parte de outros autores (enquanto alguns chamam o elemento subjetivo de sujeito, outros o chamam de competência; no caso do objeto, ele também pode ser chamado de conteúdo), mas sem alterações substanciais quanto ao sentido atribuído ao ato administrativo.

Ainda, quanto ao entendimento majoritário citado acima, vale ressaltar que ele também foi adotado pelo legislador brasileiro ao editar a Lei nº 4.717/65[2], que em seu art. 2º, alínea ‘‘d’’, determina como vícios do ato administrativo, a incompetência, o vício de forma, a ilegalidade do objeto, a inexistência dos motivos e o desvio de finalidade.

De forma sintética, no que interessa à pesquisa, os elementos do ato administrativo podem ser definidos: sujeito, é o agente que produz o ato administrativo; conteúdo é sobre o que ele estabelece; a forma é o seu meio de exteriorização e a finalidade constitui o resultado que é pretendido pelo ato administrativo (MARÇAL, p. 193-194). Em especial, diante da fragmentação desse conceito, importa definir de forma acurada, o elemento ‘‘motivo’’, bem como, abordar a sua relação com a ‘‘motivação’’.

Segundo CZELUSNIAK (2006, p. 20), os motivos são pressupostos de fato e direito que autorizam e impõem a realização do ato administrativo, bem como lhe servem de fundamento. Esta orientação também foi adotada pelo legislador no art. 50 da Lei 9.784/99[3] que estabelece: ‘‘Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...]’’.

Tal definição não se confunde com a motivação, pois essa se caracteriza como a exposição por escrito dos motivos feita pelo agente ao expedir o ato administrativo. Mas, a motivação não deixa de ser importante, pois por meio dela o efetivo controle do ato administrativo poderá ser aferido pelo povo, o verdadeiro titular do poder público. É através da motivação que o administrador justifica sua ação, indicando os pressupostos de fato, que ocasionaram o ato e os pressupostos de direito, que autorizam sua prática (MEIRELLES, p.103 e 157).

**2** Conhecida como a Lei da Ação Popular.
[3] Conhecida como a Lei do Processo Administrativo Federal.

Administrativistas como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Cretella Junior caracterizam o motivo como um elemento do ato administrativo, com posicionamento diverso estão, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello e Florivaldo Dutra de Araújo que entendem que o motivo é um pressuposto de validade do ato administrativo. Dessa forma, o que, de fato, torna-se divergente na conceituação do motivo é sua posição de exterioridade ou não. Para alguns autores o motivo é integrante do ato administrativo e para os demais não é. Já em relação ao seu conceito, o entendimento é uníssono (RESENDE, 2016, p. 38-39).

Sobre isso, discorre Gaston Jèze[4]:

> Para se ter certeza de que os agentes públicos exercem a sua função movidos apenas por motivos de interesse público da esfera de sua competência, leis e regulamentos recentes multiplicam os casos em que os funcionários, ao executarem um ato jurídico, devem expor expressamente os motivos que o determinaram. É a obrigação de motivar. O simples fato de não haver o agente público exposto os motivos de seu ato bastará para torná-lo irregular; o ato não motivado, quando o devia ser, presume-se não ter sido executado com toda a ponderação desejável, nem ter tido em vista um interesse público da esfera de sua competência funcional.

Com isso, é possível afirmar que, quando consta expressamente o motivo do ato, o agente passa a estar vinculado aos seus termos, de modo que, o ato restará nulo se comprovada a inexistência daquela realidade fática apontada como determinante da vontade para tomada do respectivo ato administrativo. Como declara Meirelles (2010, p.102): ‘‘Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo ato administrativo’’.

Os atos administrativos são divididos em discricionários e vinculados. Os atos discricionários são praticados quando a lei permite que o administrator aja com certa liberdade, mas dentro das possibilidades concedidas pela própria lei, sendo assim, todos os caminhos a serem seguidos pelo administrador são, necessariamente legais. Já os atos vinculados são resultantes de quando a conduta do administrador deve ser tomada como está disposto na legislação, de forma automática, independente da sua opinião (CZELUSNIAK, 2006, p. 20).

Nesse sentido, Meirelles afirma (2010, p. 122) que, para os atos vinculados, todos os seus elementos constitutivos estarão vinculados a lei, ou seja, o motivo também estará determinado em lei, o que torna obrigatória a necessidade de motivar o ato. Ao contrário, os atos discricionários conterão um motivo discricionário, mantendo como elemento vinculado somente sujeito, forma e finalidade. Assim, nesse último, a motivação da Administração Pública é facultada. Há quem discorde, como por exemplo, Juarez Freitas (2014, p. 15) que

[4] Gaston Jèze, *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, Paris, 1926, III/219; TJSP, *RT* 664/63; STJ, MS 2.649-2, *DJU* 7.2.94, e AI 538.048-RJ, bem fundamentado, DJU 16.3.2004.

entende que tanto os atos administrativos discricionários como os vinculados devem ser motivados.

Já ao tratar do Poder Judiciário e a Administração Pública, o Legislador Constituinte de 1988, influenciado pelo cenário histórico da época, qual seja, aquele em que o país se despia da ditadura militar, consagrou que os atos administrativos estariam sujeitos ao controle jurisdicional, com o objetivo de impedir que o Estado voltasse a cometer injustiças ao se utilizar de suas "prerrogativas" (ABREU, J. C. de; SANTOS, G. M, 2021, p. 7). Além da própria Administração poder anular atos administrativos ilegais, o Poder Judiciário também deteria essa atribuição, caracterizando sua função jurisdicional típica.

Sobre esse assunto o STF já o sumulou nos seguintes termos:

> ''A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidades, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial''.[5]

Nesse sentido, a Constituição Federal em seu art. 5º, XXXV, adota o princípio da inafastabilidade da jurisdição, que determina que a lei não poderá excluir o Poder Judiciário de apreciar lesão ou ameaça a direito. Esse princípio, vem a servir de fundamentação para o sistema de jurisdição una, que não prevê coisa julgada no âmbito administrativo, possibilitando que, toda decisão administrativa possa ser revisada no sentido jurídico pelo Poder Judiciário, que é o único que ''faz'' coisa julgada. Entretanto, tal apreciação não pode ser ilimitada, devendo se restringir à legalidade, excluindo-se aí, a análise de caráter meritório (RESENDE, 2016, p. 102-103).

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2010, p. 59) afirma que a doutrina é uníssona ao entender que órgãos administrativos não podem exercer funções judiciais, porque isso não caracterizaria a separação, mas sim a reunião de funções, o que vai em desencontro com a Teoria da Separação de Poderes proposta por Montesquieu. No Brasil, existem órgãos e comissões com jurisdição administrativa, mas suas decisões sempre estarão sujeitas a revisão judicial, pois não possuem caráter definitivo.

Ainda, imperioso ressaltar que, todos os aspectos vinculados de um ato administrativo passam pelo controle judicial a respeito de sua legalidade. Em contrapartida, diante dos atos discricionários do administrator, torna-se indevida a revisão judicial sobre a porção discricionária do ato. Isso porque, ao permitir tal liberdade ao juiz, ele estaria invadindo o espaço decisório reservado pela própria lei ao administrador, gerando insegurança jurídica aos

[5] Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

atos praticados pelos agentes públicos. Entretanto, e, como dito anteriormente, a norma em caso de discricionaridade, apenas fornece opções, sem se manifestar sobre elas. CZELUSNIAK (2006, p. 23-24). Imiscuir-se nesses atos seria uma espécie de usurpação indevida dos poderes da administração pelo Judiciário, servido a discricionariedade como espaço para o exercício da gestão que não deve ser invadido.

Ainda, nos casos em que a lei não estabelece o motivo legal para determinado ato, ela atribui a competência discricionária para que o administrator o tome, sem a necessidade de o motivar, mas nos limites permitidos em lei, diferentemente do arbítrio que possibilita a ação ser contrária ou excedente da lei. Entretanto, uma vez motivada a prática do ato discricionário, o mesmo torna-se vinculado, ou seja, a autoridade precisa demonstrar que o motivo existe e é válido. Por exemplo, na exoneração *ad nutum* de um servidor, não há necessidade de motivação, mas caso o faça, esse motivo passará a integrar o ato (MEIRELLES, p. 120-122).

Em resumo, o motivo, afeta de tal maneira a eficácia do ato administrativo que sobre ele se edificou a Teoria dos Motivos Determinantes. A importância dada ao motivo do ato administrativo nesse capítulo, assente com que seja identificado a posição ocupada pela Teoria do Motivos Determinantes em relação a Administração e ao Judiciário, permitindo antever sua importância prática, com clareza.

## 2 TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES: DA CONSTRUÇÃO À RECEPÇÃO

O cerne do presente trabalho se estabelece em torno da Teoria dos Motivos Determinantes; teoria essa que é pouco discutida pela doutrina nacional. Mesmo diante dessa identificação[6], todos os autores estudados apresentam consenso a respeito de sua ideia central: os motivos indicados na fundamentação do ato administrativo, vinculam o agente público, de modo que, se forem falsos ou descabidos, propiciam sua invalidação. Em vista disso, para a integral compreensão do tema aqui abordado, se faz necessário a análise no tempo, do seu surgimento até as presentes repercussões no Judiciário.

A Teoria dos Motivos Determinantes foi desenvolvida pelo publicista francês Gaston Jèze com base nas decisões do Conselho de Estado da França (RESENDE, p. 74). Inicialmente,

**6** Também se utiliza para essa constatação uma pesquisa no banco de teses e dissertações, tendo como termo de busca "teoria dos motivos determinantes", identificando-se apenas duas dissertações disponíveis: "Limites à aplicação da teoria dos motivos determinantes do ato administrativo", de Maria Letícia Rodrigues Guimarães Araújo Resende (2016) e "O controle judicial dos atos administrativos discricionários e a jurisprudência'' de Maria de Lurdes Aparecida Trujillo Angiolucci (2014). Consulta realizada no sítio **https://bdtd.ibict.br/vufind/** em 12/10/2022.

ela não se restringiu ao Direito Administrativo, sendo que os conceitos básicos eram voltados para o Direito Público e Privado, só depois vieram a levantar a questão que posteriormente seria a essência da Teoria dos Motivos Determinantes. Ainda, Jèze passaria a observar o conceito de ‘‘motivo’’, que para ele, era de matéria subjetiva, dessa forma, se confundia com o móvel (vontade psíquica do agente público) e o fim do ato (objetivo a ser alcançado pelo ato).

Como já abordado anteriormente, não mais predominavam características da monarquia absolutista e sim o exercício de um poder nos limites da lei, sendo o agente público sujeito a motivar seus atos, como forma de manter o exercício administrativo no caminho do interesse público. Oportuno reforçar essa ideia através do que declara Jèze: ‘‘*esta evolución se acentúa a medida que desaparecen los vestígios del régimen monárquico.*’’.[7]

Um dos episódios mais emblemáticos em que o Conselho de Estado francês introduziu a Teoria dos Motivos Determinantes como um marco em suas decisões foi a do caso *Trepont*, ocorrido em janeiro de 1922. Nele, o decreto de exoneração do prefeito de Nord emitido pelo Presidente da República foi declarado nulo, isso porque a exoneração foi motivada sob a justificativa de que o mesmo havia feito um pedido de desligamento, entretanto restou comprovado que o pedido nunca ocorrera (MAZZA, 2017, p.166).

Finalmente, traçada de forma breve a análise sobre o surgimento da Teoria dos Motivos Determinantes, importa trazer à baila algumas anotações realizadas por administrativistas brasileiros a respeito da teoria em referência. Como por exemplo, Medauar diz que ‘‘os motivos apresentados pelo agente como justificativas do ato associam-se à validade do ato e vinculam o próprio agente’’. Ela ainda complementa, ‘‘a inexistência dos fatos, o enquadramento errado dos fatos aos preceitos legais, a inexistência da hipótese legal embasadora, por exemplo, afetam a validade do ato, ainda que não haja a obrigatoriedade de motivar’’ (2014, p. 159).

A esse respeito da teoria em debate, Celso Antônio Bandeira de Mello atesta:

> De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de “motivos de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que calçou, ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam (2005, p. 376).

Também, leciona Di Pietro:

[7] ‘‘Esta evolução se acentua a medida que desaparecem os vestígios do Regime Monárquico’’ (JÈZE, 1949, p. 231-232) [tradução nossa].

> Outra é a Teoria dos Motivos Determinantes, já mencionada: quando a Administração indica os motivos que a levaram a praticar o ato, este somente será válido se os motivos forem verdadeiros. Para apreciar esse aspecto, o Judiciário terá que examinar os motivos, ou seja, os pressupostos de fato e as provas de sua ocorrência (2006, p. 203).

Ainda, esclarece José dos Santos Carvalho Filho:

> Desenvolvida no Direito francês, a teoria dos motivos determinantes baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação de vontade. E não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato (2007, p. 107).

Em síntese, conforme conclui Resende (2016, p. 78), a doutrina brasileira:

> a) atrela à validade do ato a existência material e jurídica do *motivo* exposto na *motivação*, independentemente de se tratarem de atos vinculados ou discricionários;
> b) prevê que os efeitos da teoria em apreço ocorrem ainda que a motivação não tenha sido obrigatória;
> c) não cogita de qualquer exceção à aplicação da teoria;
> d) não vislumbra o contexto em que a teoria foi formulada.

Sem dúvida, a Teoria dos Motivos Determinantes lapidada como é hoje, tem como objetivo limitar o exercício do Poder Público, à medida que o controle jurisdicional sobre o ato é ampliado. Efetivamente, os efeitos da teoria restringem-se à decretação de nulidade do ato levando em consideração a inadequação e inveracidade do motivo. Ela preza pela existência de pertinência real entre o motivo do ato administrativo e o contexto fático que o determinou, sob pena de invalidação do ato.

Conforme as alusões apresentadas pelos administrativistas anteriormente, depreende-se que a motivação dos atos administrativos serve como meio de aferir como a Administração Pública tem agido, submetendo-a a certo tipo de controle e, por conseguinte, possibilitando a efetividade dos direitos fundamentais dos administrados. Pode-se dizer que essa motivação é um direito subjetivo do administrado, servindo também como caminho ao direito à boa administração[8].

Esse direito impõe que a Administração Pública se mostre eficiente, mas também requer a transparência em relação aos assuntos administrativos, com o intuito de que o cidadão possa exercer sua cidadania, tendo livre acesso às razões de decidir da autoridade pública. Com isso e a correta prestação de contas por parte dos gestores públicos o Estado Democrático de Direito é viabilizado (NEVES, 2022).

[8] Embora não esteja expressamente previsto como direito fundamental, a Constituição Federal de 1988 dá subsídios para que seja cogitada a existência do direito de se ter a coisa pública bem administrada.

Ainda, como forma de adendo, necessário observar que qualquer competência discricionária tem um limite para ação. Esse limite está dentro do campo da razoabilidade. Não havendo a observação de que o motivo deve guardar a mínima lógica com fato, a autoridade administrativa agirá de forma arbitrária e, nesse momento, identifica-se a relevância da Teoria dos Motivos Determinantes.

Numa outra perspectiva, a Teoria dos Motivos Determinantes, funda-se na ideia de que os atos administrativos, quando motivados pelo agente público, ficam vinculados aos motivos expostos. Mesmo os atos discricionários, quando tiverem sua prática motivada, vinculam o administrador a esses motivos, de forma a estarem sujeitos ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. O que significa que se forem inválidos, inexistentes ou equivocados ensejarão, necessariamente, a invalidação do próprio ato (MEIRELLES, p. 201).

Para sintetizar a representação da Teoria dos Motivos Determinantes, importante expor a manifestação de Francisco Campos, em 1958:

> Ora, quando um ato administrativo se funda em motivos ou em pressupostos de fato, sem a consideração dos quais, da sua existência, da sua procedência, da sua veracidade ou autenticidade, não seria o mesmo praticado, parece-me de boa razão que, uma vez verificada a inexistência dos fatos ou a improcedência dos motivos, deva deixar de subsistir o ato que neles se fundava.
> O ato não seria praticado, não fosse a convicção de que uma determinada situação de fato impunha ou legitimava a sua prática. Posteriormente, vem-se verificar que a situação de fato, que funcionara como motivo determinante do ato, não era a de cuja existência se convencera a Administração. O motivo não tinha fundamento na realidade. Era um motivo invocado de boa-fé, mas um motivo que se referia a fatos imaginários ou inexistentes. Desaparecido, por verificada a sua improcedência, o motivo determinante do ato, motivo sem a convicção do qual a Administração não teria agido como o fez, claro é que a consequência lógica, razoável e legítima deva ser, com a queda do motivo, a do ato que nele se originou ou que o teve como causa declarada e suficiente (CAMPOS, 1958, p. 308-309).

Por tudo que fora exposto, embora a citação acima seja longínqua, mantém uma ideia contemporânea, qual seja, de que a validade do ato administrativo fica à mercê da existência e veracidade do motivo apresentado. O exame da existência do fato e do direito, bem como da sua licitude e moralidade, é a proposta da Teoria dos Motivos Determinantes, que será observada na prática no capítulo seguinte.

## 3 TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES NO TRF4, STJ E STF

Rememorando, vigora no sistema brasileiro uma jurisdição una, em que somente o Poder Judiciário pode solucionar litígios com caráter definitivo, envolvendo ou não a

Administração Pública. Diferentemente, na França, existe a possibilidade de coisa julgada administrativa, o chamado contencioso administrativo. Dessa forma, muito embora a jurisprudência francesa tenha edificado a Teoria dos Motivos Determinantes, neste momento da pesquisa, somente interessa analisar se os tribunais pátrios, especificamente o TRF4, STJ e STF, têm adotado essa teoria em suas decisões e quais têm sido os fundamentos para tanto.

Para tal finalidade o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, por meio do qual foi possível a observação de decisões jurisprudenciais com o intuito de estabelecer conclusões a partir de generalizações que se debruçam em direção a casos mais particulares. Como procedimento, foi empregado o método histórico e comparativo. Isso porque através deles se perfectibilizaria a resposta a respeito da admissão ou não da Teoria dos Motivos Determinantes, teoria essa que consiste em um conceito desenvolvido no tempo.

Em busca dos dados necessários, a expressão "Teoria dos Motivos Determinantes" foi utilizada nos sites trf4.jus.br, stj.jus.br e stf.jus.br para, inicialmente, realizar uma busca quantitativa nos Tribunais selecionados, possibilitando a filtragem temporal de julgados cujas decisões foram proferidas de 01 de janeiro de 2012 até outubro de 2022 e, por fim, a análise dessas, acolhendo ou não a Teoria dos Motivos Determinantes.

Iniciando-se pela avaliação do posicionamento do TRF4, cinquenta e cinco julgados trataram a respeito da teoria ao longo desses 10 (dez) anos, constando expressamente em suas ementas. Em relação ao inteiro teor, houve mil quatrocentos e trinta e sete registros.

Abaixo há disposição de duas ementas exemplificativas, uma afastando a aplicação da teoria e a seguinte acolhendo a teoria, ambas analisando o ato administrativo de licenciamento[9] pelo qual o militar foi licenciado *ex officio*:

> ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. **MILITAR.** PRORROGAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO. LICENCIAMENTO. LIMITE ETÁRIO. COISA JULGADA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. **DISCRICIONARIEDADE. FUNDAMENTO VÁLIDO. NULIDADE. NÃO CONFIGURADA.** APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA PROVIDAS.
> 1. Com as mudanças promovidas pela Lei 13.954/2019, restou estabelecido limite etário de permanência, qual seja, o de 45 (quarenta e cinco) anos, conforme o artigo 27 da Lei do Serviço Militar (Lei 4.375/1964). 2. A Lei 13.954/2019, publicada em 16-12-2019, é aplicável às relações dos militares com a Administração castrense, ainda que este tenha ingressado em tempo anterior à efetividade daquela Legislação, haja vista que tal fato não possui o condão de lhe conferir uma espécie de "direito adquirido", devendo ser aplicada a lei vigente à época da análise dos requisitos para a prorrogação do tempo de serviço. 3. Sem embargo, havendo sentença transitada em julgado obstando o licenciamento da autora com base no critério etário, resta

[9] O ato administrativo de licenciamento é definido no art. 3º do Decreto nº 57.654/66: "Licenciamento - Ato de exclusão da praça do serviço ativo de uma Fôrça Armada, após o término do tempo de Serviço Militar inicial, com a sua inclusão na reserva." Na Lei 6.880/80 (Estatuto dos Militares) o "licenciamento" consta como uma das formas de exclusão e desligamento do militar (art. 94, V). No art. 121 do mesmo Estatuto, consta que o militar pode vir a ser licenciado a pedido ou *ex officio*.

> impossibilitada, sob pena de ofensa à coisa julgada, a análise deste aspecto da controvérsia por esta Corte. **4. Por sua vez, o ato administrativo de indeferimento da prorrogação do tempo de serviço fundamentado na ausência de interesse da Administração é válido, haja vista a discricionariedade desta. 5. *In casu*, ainda que sucintamente fundamentado, não há elementos probantes suficientes para que se conclua pela nulidade do motivo lançado, afastando-se, assim, a aplicação da Teoria dos Motivos Determinantes;** 6. Outrossim, a motivação da falta de interesse resta permitida, com fulcro no 2.10.3, alínea "a", da ICA 36-14 - Instrução Reguladora do Quadro de Oficiais da Reserva de 2ª Classe Convocados (QOCon). 7. Apelação e remessa necessária providas[10] [grifo nosso].

Em análise a primeira ementa que sintetiza as razões do julgamento, inobstante uma motivação frágil, qual seja, a falta de interesse da Administração na prorrogação do tempo de serviço, entendeu o Tribunal que estaria no âmbito do poder discricionário da administração. O caso trouxe à tona um licenciamento *ex officio*, situação que envolveu uma análise sobre o interesse ou não da administração em manter o militar em seus quadros, situação jurídica possível em face da precariedade do vínculo (caso envolveu um militar temporário). Dessa forma, a Teoria dos Motivos Determinantes veio a ser aplicada, mas para distanciá-la do caso, pois não houve nulidade no motivo exposto, que fundamentalmente é discricionário.

Segue abaixo uma decisão sobre o mesmo tema, apenas com decisão diversa em face de indicar motivo que não se confirmaram, nos termos:

> ADMINISTRATIVO. **MILITAR.** LICENCIAMENTO POR TÉRMINO DE SERVIÇO MILITAR - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. INDICAÇÃO DE MOTIVO PARA O LICENCIAMENTO - **TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.** HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.
> 1. Somente à Administração Militar cabe a apreciação de conveniência para reengajamento de militar, sendo-lhe facultado o direito de dispensar aquele que não seja de seu interesse e já tenha cumprido o tempo de serviço militar. 2. **A Administração Militar não precisa motivar as razões da sua conveniência para o licenciamento de militar. Mas, caso indique, este será válido somente se os motivos forem verdadeiros, segundo a teoria dos motivos determinantes.** 3. O licenciamento do autor foi oficialmente por término de tempo de serviço. Os documentos apresentados demonstram que a União procedeu com ilegalidade ao licenciar o autor, cabendo sua reintegração. 4. Os honorários advocatícios devem ser fixados atendendo aos critérios fixados pelo artigo 20, § 3º do CPC, de acordo com o trabalho realizado pelo advogado, o tempo exigido para o seu serviço, e o padrão desta Terceira Turma[11] [grifo nosso].

O julgado acima exposto trata a respeito da decisão da Terceira Turma do TRF4, que é muito clara no sentido de que o ato administrativo de licenciamento de militar é discricionário. Isso significa que o administrador pode até mesmo licenciar o militar sem justificativa, sendo, contudo, vedado basear-se em motivos fora da realidade. Nesse caso, a decisão em desfavor da

[10] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação e Remessa Necessária/RS. 4ª Turma, Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. 05 outubro 2022.
[11] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. REsp 1420331/PR. 3ª Turma, Relatora: Maria Lúcia Luz Leiria. 19 setembro 2012.

Administração Pública, orientada pela teoria dos motivos determinantes, considerando que a anulação do ato de licenciamento militar decorreu de ilegalidade (motivo falso), cabendo sua reintegração ao meio castrense.

Em relação ao STJ, importante destacar um dos únicos julgados que abordam a respeito de servidores públicos federais entre os trinta e oito encontrados a respeito da Teoria dos Motivos Determinantes no período de busca estabelecido.

> ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL**. AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO. FATO CONSUMADO. INEXISTÊNCIA. **TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.** NOMEAÇÃO DECORRENTE DE DECISÃO JUDICIAL. ACÓRDÃO PROFERIDO EM SEDE DE APELAÇÃO. ANULAÇÃO. MANUTENÇÃO DA IMPETRANTE NO CARGO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO ORDINÁRIA.
> 1. O fato consumado não pode ser declarado, independentemente de qualquer circunstância, temporal ou não, quando a realização desse fato resulta de decisão judicial ainda não transitada em julgado, proferida nos autos de outro processo no qual se discute a nulidade das questões do certame, e no qual a União, a todo tempo, tem se oposto à nomeação da ora impetrante para o cargo de Auditor Fiscal do Trabalho, sob o argumento de que não foram ultrapassadas todas as etapas do concurso público. 2. E, ainda que tivesse transitado em julgado, não haveria como ser invocado tal princípio se, antes dele, empeço desponta na impossibilidade de o julgador admitir que o prolongamento no tempo de um processo judicial tenha o condão de favorecer a parte que não obteve êxito judicial, afastando, inclusive, a regra constitucional contida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, segundo a qual a investidura em cargos e empregos públicos de caráter efetivo somente é possível quando cumprido o requisito essencial e indispensável de aprovação regular em concurso público. Precedentes. 3. O ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego contra o qual se volta a impetração consiste na edição da Portaria n. 2.663, publicada em 12 de novembro de 2010, que tornou sem efeito a nomeação da impetrante para o cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho. Para justificar tal medida, a autoridade coatora motiva o ato considerando o fundamento de "cumprimento da Apelação Cível n. 128.064/CE/2003, bem como o contido no processo n. 46205.003487/2008-42". 4. O motivo elencado para justificar a anulação da nomeação da impetrante não mais se amolda à realidade fática, já que o provimento do recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal cassou o primeiro acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, determinando o retorno dos autos para prosseguimento do feito. **Demonstrado que o motivo determinante do ato não subsiste, é possível a sua anulação ou invalidação, haja vista que os motivos integram à validade do ato. Precedentes.** 5. Nada obstante, além de já demonstrada na hipótese a inexistência de motivação concreta, deve-se ter em conta que a manutenção do ato ora impugnado importa desprestígio aos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade, já que não há sentido no afastamento imediato da impetrante do cargo para o qual já está desempenhando suas atribuições a mais de 15 anos, período no qual, segundo consta do Relatório emitido pelo Grupo de Trabalho, constituído pela Portaria GM n. 1.119, de 19.12.2008, foi capacitada pela Administração Pública e adquiriu vasto conhecimento teórico e prático nas ações da Auditoria-Fiscal do Trabalho, para, posteriormente, acaso seja mantida a sentença de procedência da sentença, determinar-se a reintegração da servidora ao cargo de Auditor Fiscal do Trabalho. Assim, a manutenção do impetrante no cargo de até o trânsito em julgado da ação ordinária parecer ser, neste momento, a solução que melhor atende ao interesse público. 6. Segurança concedida, em parte[12] [grifo nosso].

[12] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 15.920/DF. Primeira Seção, Relator: Ministro Benedito Gonçalves. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 05 fevereiro 2013.

Neste caso, é possível verificar que a Teoria dos Motivos Determinantes se mostrou útil ao corroborar que a medida da autoridade de anular a nomeação do impetrante é baseada num motivo que não subsiste, ou seja, o ato não é valido, pois não houve o julgamento definitivo do mandado de segurança. Por consequência determinou-se que a autoridade coatora mantenha a impetrante no pleno exercício do seu cargo do qual foi ilegal e abusivamente destituída.

Por fim, quanto aos julgados do STF, interessante também destacar alguns, dos quais podem ser realizadas reflexões e ponderações. Abaixo consta a ementa de um acórdão selecionado entre os doze resultados exitosos a respeito da Teoria dos Motivos Determinantes.

> Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. Servidor público. Remoção. 3. Citação. Ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Precedente: ARE-RG 748.371, Tema 660. 4. Litisconsórcio passivo necessário. Razões recursais dissociadas do acórdão recorrido. Súmula 287. 5. Ilegalidade da remoção. Punição. Sindicabilidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Possibilidade. **Teoria dos motivos determinantes. Falsidade ou inexistência de motivo.** 6. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento[13] [grifo nosso].

Verifica-se diante do julgado prolatado que o agravante alega, dentre outros, a violação do princípio da separação dos poderes ao se permitir que o Judiciário controle a legalidade dos atos administrativos. Nesse sentido, o STF vem expressar que detém o entendimento pacificado a respeito da aplicabilidade da Teoria dos Motivos Determinantes, destacando que os juízos de oportunidade não são sindicáveis pelo Poder Judiciário, devendo ser analisados nos juízos de legalidade. Assim, a teoria não está sendo aplicada de modo ilimitado, mas sim produzindo efeitos que lhe são próprios. Dessa forma, em respeito ao limite do texto do artigo, as decisões foram representativas do que se encontrou, identificando-se o acolhimento da teoria pelas decisões analisadas, bem como a coerência dos julgados com o desenvolvimento das nuances da teoria pela dogmática no Brasil.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo central identificar se nos últimos 10 anos a Teoria dos Motivos Determinantes estava sendo recepcionada constitucionalmente diante de julgados proferidos pelo TRF4, STJ e STF no âmbito dos servidores públicos federais e militares. Para tanto, de início, buscou-se a conceituação a respeito do que circunda a

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 884289 AgR. Segunda Turma, Relator: Gilmar Mendes. 19 maio 2015. 19 maio 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 05 junho 2015.

Administração Pública e a Teoria dos Motivos Determinantes, para que ao fim, o exame dos julgados fosse realizado de forma mais simples e amadurecida.

Nesse sentido, conforme constatado, a Administração Pública é formada por um complexo de órgãos que promovem a organização do Estado conforme as demandas da sociedade. Os seus atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, mas não são intocáveis, mesmo que a relação da administração e seus administrados seja vertical, em caráter de desigualdade entre as partes.

Assim se originou a Teoria dos Motivos Determinantes, que determina que mesmo um ato discricionário, que não exige a obrigatoriedade de motivação por parte da Administração Pública, caso haja a alegação de um motivo, ele irá se aderir ao ato, de forma que se ele for inexistente, este também será. Ainda, tudo isso vai de encontro com o princípio da motivação, que exige da Administração Pública a fundamentação de todos seus atos adequadamente.

Diante disso, verificou-se a crescente relevância jurídica da Teoria dos Motivos Determinantes frente as decisões proferidas em relação a litígios envolvendo tais servidores. Embora não haja previsão expressa no texto constitucional a respeito do dever de motivar, o motivo é tido como um elemento formal do ato administrativo e em caso de ausência, acarreta a sua nulidade, como foi possível concluir ao longo do presente ensaio.

Constatou-se que conforme o passar dos anos, a Teoria dos Motivos Determinantes se mostrou mais atual na jurisprudência, ganhando maior autonomia e suficiência para a invalidação de certos atos administrativos. Nas decisões proferidas, é unânime o entendimento que os motivos indicados na fundamentação do ato vinculam o agente público, de modo que, se forem falsos ou descabidos, propiciam sua invalidação.

Portanto, se evidencia a recepção constitucional da Teoria dos Motivos Determinantes diante de julgados proferidos no âmbito dos servidores públicos federais e militares nos últimos 10 anos em decisões do TRF4, STJ e STF. Em muitos casos, referida nas alegações dos autores da ação, bem como, acolhida para fundamentar as decisões colegiadas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. de; SANTOS, G. M. **A Teoria dos Motivos Determinantes e a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.** Disponível em: <https://esjud.tjac.jus.br/periodicos/index.php/esjudtjac/article/view/27/17>. Acesso em: 15 setembro 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei de Ação Popular – Lei nº 4.717/65. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 20 setembro 2022.

BRASIL. Lei de Procedimento Administrativo – Lei nº 9784/99. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 20 agosto 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação e Remessa Necessária. Processo 5001402-18.2020.4.04.7102. Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. 05 outubro 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003540937&versao_gproc=7&crc_gproc=9fcaabcf&termosPesquisados=ZGlzY3JpY2lvbmFyaWVkYWRlLiBmdW5kYW1lbnRvIHZhbGlkby4g>. Acesso em: 04 outubro 2022

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Recurso Especial. Processo 5002561-60.2010.4.04.7000. Relatora: Maria Lúcia Luz Leiria. 19 setembro 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5304522&termosPesquisados=dGVvcmlhIGRvcyBtb3Rpdm9zIGRldGVybWluYW50ZXM=>. Acesso em: 10 outubro 2022

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. Primeira Seção, Relator: Ministro Benedito Gonçalves. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, Disponível em: < https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002115869&dt_publicacao=05/02/2013>. Acesso em: 25 setembro 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Súmula n° 473.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Superior Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 01 outubro 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Segunda Turma, Relator: Gilmar Mendes. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 19 maio 2015. Disponível em: < https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8625552>. Acesso em: 20 setembro 2022.

CAMPOS, Francisco. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958, v. I.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

CZELUSNIAK, Marcelo Salomão. **Discricionariedade na apreensão dos motivos do ato administrativo.** Disponível em: < https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30770/754.pdf;sequence=1#:~:text=

O%20%E2%80%9Cmotivo%E2%80%9D%20do%20ato%20administrativo,o%20exerc%C3%ADcio%20da%20compet%C3%AAncia%20administrativa>. Acesso em: 18 agosto 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 20.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração.** 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

KNECHTEL, M. R. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada**. Curitiba, PR: Intersaberes, 2014.

JÈZE, Gaston. ***Les Principes Généraux du Droit Administratif***. Paris, 1926, vol. III.

_____. ***Principios generales del derecho administrativo***. Buenos Aires: Depalma, 1949, v.3.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo.** 7ª ed. São Paulo - SP, Saraiva, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 18ª ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 14ª ed. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

_____ . **Direito Administrativo Brasileiro.** 36ª ed. São Paulo, Malheiros Editores LTDA, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

NEVES, Rodrigo Santos. **O princípio da motivação dos atos administrativos como forma de se efetivar o direito fundamental à boa administração.** Disponível em: <https://anpm.com.br/voz-do-associado/o-principio-da-motivacao-dos-atos-administrativos-como-forma-de-se-efetivar-o-direito-fundamental-a-boa-administracao>. Acesso em: 05 outubro 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **O motivo no ato administrativo.** São Paulo: Atlas, 2004.

RESENDE, M. L. R. G. A. **Limites à aplicação da Teoria dos Motivos Determinantes do ato administrativo.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AYFMZ6/1/v.f._disserta__o_03.05_v._f._deposito.pdf>. Acesso em: 09 agosto 2022.