

ano 21 – n. 83 | janeiro/março – 2021

Belo Horizonte | p. 1-244 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i83

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica

Elements for a theory of the basis of the administrative decision: an approach under the light of hermeneutics

Sandro Lúcio Dezan*

sandro.dezan@gmail.com
Centro Universitário de Brasília (Brasil)

Alexandre dos Santos Lopes**

aslopes.73@gmail.com
Centro Universitário de Brasília (Brasil)

Recebido/Received: 15.03.2020 / March 15th, 2020
Aprovado/Approved: 22.10.2020 / October 22nd, 2020

Como citar este artigo/*How to cite this article:* DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 211-233, jan./mar. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1326.

- * Professor do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu*, mestrado e doutorado, do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (Brasília, DF, Brasil); professor do curso de Direito da Universidade Vila Vella – UVV; professor convidado do mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna de Portugal – ISCPSP; e professor do Programa de Pós-graduação *Lato Sensu* da Escola Superior da Polícia Federal do Brasil (Escola de Governo). Doutor e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Doutor em Direito pelo UniCEUB e em Ciências Jurídicas Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho – UMinho (Braga, Portugal), onde também atua como Investigador Integrado (Professor Visitante) do Centro de Justiça e Governação (JusGov), Grupo JusCrim – Justiça Penal e Criminologia. *E-mail:* sandro.dezan@gmail.com.
- ** Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (Brasília, DF, Brasil). Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Professor vinculado à Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal – UniPRF. Integra o Grupo de Pesquisa Hermenêutica do Direito Administrativo e Políticas Públicas do UniCEUB. Servidor Público Federal. *E-mail:* aslopes.73@gmail.com.

Resumo: O presente artigo, partindo de uma abordagem hermenêutica, pretende analisar, na ordem jurídica brasileira, o estágio de transformação normativa que repercute na fundamentação das decisões originárias do módulo processual administrativo (decisão de natureza jurídico-administrativa), para, em conclusão, tracejar os elementos introdutórios de uma teoria da fundamentação da decisão administrativa no Direito brasileiro.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Teoria da decisão administrativa. Fundamentação e argumentação jurídica. Hermenêutica.

Abstract: The present article, starting from a hermeneutic approach, intends to analyze, in the Brazilian legal system, the stage of normative transformation that has repercussions on the grounds for decisions originating in the administrative procedural module (decisions of a legal-administrative nature), in order to finally outline the introductory elements of a theory of the grounds for administrative decisions in Brazilian Law.

Keywords: Administrative Law. Constitutional Law. Administrative decision theory. Legal reasoning. Hermeneutics.

Sumário: 1 Introdução – 2 A invasão da linguagem para a constituição do Direito – 3 Excertos para uma teoria da fundamentação das decisões administrativas – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O esforço para justificar uma decisão significa algo mais do que efetuar uma operação dedutiva. Todavia, não há argúcia nessa ilação e assim o é, pela ótica de uma racionalidade lógico-jurídica experimentada pela Academia Europeia de Teoria do Direito, desde meados do século passado.¹ Isso porque, conforme mencionaremos, a lógica dedutiva somente nos oferece critérios de correções formais, não se ocupando das questões de ordem material, justamente aquelas que, por seu conteúdo, pensando no ato de decidir, adquirem relevância e envergadura quanto à argumentação.²

Não se ignora, conforme advertência de Manuel Atienza, que *em alguns casos a lógica aparece como um instrumento necessário, mas insuficiente, para o controle dos argumentos.*³ Ainda assim, é preciso reconhecer que há uma distinção entre o enunciado normativo (a partir do silogismo prático correspondente) e o enunciado

¹ São dos anos 1950 a *tópica* de Viehweg, a *nova retórica* de Perelman e a *lógica informal* de Toulmin; obras que compartilham entre si a rejeição da lógica formal como instrumento para analisar os raciocínios jurídicos (cf.: ATIENZA, M. *As razões do Direito. Teorias da argumentação jurídica*. São Paulo: Landy Editora, 2002. p. 59).

² *“En el derecho –cabría decir– hay que argumentar porque hay que decidir y porque no aceptamos que las decisiones (particularmente cuando proceden de los órganos públicos) pueden presentar de manera desnuda, desprovistas de razones. De manera que, si esto es así, bien podría decirse que la argumentación (la tarea de suministrar esas razones) acompaña a las decisiones como la sombra al cuerpo: argumentar y decidir son facetas de una misma realidad”* (ATIENZA, M. *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel derecho, 2006. p. 61-62).

³ ATIENZA, M. *As razões do Direito. Teorias da argumentação jurídica*. São Paulo: Landy Editora, 2002. p. 34.

performativo, esse último enquanto elemento nuclear que consiste da decisão que lhe é subjacente.

Veremos, adiante, observados os limites desta pesquisa, que o fenômeno ocorre porque, com o enunciado performativo, tensiona uma passagem do plano do discurso para o plano da ação; vale dizer: uma passagem que recai fora da competência da lógica.⁴ Pode-se afirmar que a argumentação jurídica, nessa perspectiva, vai além da lógica jurídica,⁵ além da análise da estrutura lógica das normas, mostrando-se como instrumento mais adequado para resolver *aporias* na aplicação do Direito.

Feita essas primeiras considerações, é preciso dizer que nosso objetivo não é um exame das teorias da argumentação jurídica. Busca-se, nos limites estreitos que ora nos detemos à investigação, identificar, partindo de uma abordagem hermenêutica, pontos de interconexão entre a linguagem e a argumentação, tendo como referência as transformações dogmáticas que impactam o modelo normativo da fundamentação do módulo processual administrativo.

Mais do que isso: almeja-se lançar as primeiras ideias do círculo problemático de um intrincado relacionamento entre a *atividade administrativa* e a *ordem jurídica*, representado pelo *princípio da juridicidade* – como alternativa ao tradicional princípio da legalidade –,⁶ enquanto descrição atual mais exata da relação entre Administração Pública e o Direito.

Dessa forma, o desafio, nas linhas seguintes, é identificar, a partir de apontamentos de natureza hermenêutica, os primeiros elementos que se interrelacionem com a fundamentação da decisão administrativa enquadrados em módulo processual próprio (vale dizer, processo administrativo), a partir de um estatuto híbrido, reconhecendo suas especificidades quando comparado às decisões que decorrem do módulo processual judicial (processo judicial).

Com efeito, ainda que haja distinção entre os módulos processuais (judicial e administrativo), a bem da verdade, qualitativamente, essa diferença é cada vez menor sob a perspectiva jurídico-normativa da construção da fundamentação, produzindo-se em conformação semelhante uma justificação “interna” e “externa”,⁷ a indicar não só a necessidade de legitimidade das conclusões, mas, também, a validade das

⁴ *Ibidem*. p. 46.

⁵ Diz-se nessa perspectiva, porque, conforme adverte Atienza, “a lógica jurídica vai além da argumentação jurídica no sentido de que tem um objeto de estudo mais amplo” (*idem*, p. 52).

⁶ Cf. LOPES, A. dos S. *Precedentes judiciais e Administração Pública*: constitucionalização, processo e litigiosidade. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. *passim*, esp. p. 9-34.

⁷ GÜNTHER, K. *Teoria da argumentação no direito e na moral*: justificação e aplicação. Tradução: Claudio Molz. Introdução à edição brasileira: Luiz Moreira. São Paulo: Landy, 2004.

premissas, nos domínios em que a Administração Pública tenha que “constituir” a norma para decidir o caso, *aperfeiçoando* ou *complementado* a hipótese legal.⁸

Exsurge, assim, a percepção de que, diante das mutações normativas vivenciadas nos dias atuais, impactando sobremaneira a fundamentação no âmbito processual, notadamente na esfera da decisão administrativa, podemos, a passos largos, estar caminhando para um necessário aflorar em nosso ordenamento, observado seu caráter peculiar, de uma teoria da fundamentação da decisão administrativa.

Nessa quadra, buscaremos, então, os primeiros apontamentos nesse sentido; escolhendo, não por acaso, iniciar esse desafio apresentando brevíssimas notas hermenêuticas sobre a questão, enquanto alternativa segura para nosso empreendimento de natureza científico-dogmática (vale dizer, hermenêutica aqui entendida, conforme formulação de Inocêncio Mártires Coelho, “como arte geral de compreender”).⁹

2 A invasão da linguagem para a constituição do Direito

2.1 Importância da linguagem no processo decisório

Desde os ensinamentos de Martin Heidegger com a proposta de uma reviravolta na metafísica (filosofia clássica), cuja dimensão existencial e ontológica encara o homem e a existência como fenômenos (vale dizer, ontologização do estudo do *Sujeito*), sabe-se que houve o descolamento do homem para dentro da ontologia.¹⁰

Passa-se, a partir dessa fenomenologia, a não mais explicar o que é o homem, mas apenas compreender *como* ele é.¹¹ É justamente nesse ambiente que a linguagem deixa de ser um instrumento de comunicação, passando a ser *condição de possibilidade* para a compreensão do mundo.¹² A interpretação deixa de ser um

⁸ Cf. VIEIRA DE ANDRADE, J. C. *O dever de fundamentação expressa do acto administrativo*. Lisboa: Almedina, 2007. p. 16-17.

⁹ COELHO, I. M. *A hermenêutica constitucional como teoria do conhecimento do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 33. Com a argúcia que lhe é peculiar, Mártires Coelho explica que “a hermenêutica – como *arte geral do compreender* –, também estuda a si mesma, porque aborda o fenômeno da compreensão, em geral, apontando, desde logo, a *pré-compreensão* como a condição de possibilidade de toda a compreensão, tanto dos fenômenos naturais quanto dos objetos culturais ou realidade significativas”.

¹⁰ Nesse sentido, a obra definitiva e mais importante é HEIDEGGER, M. *Ser e tempo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

¹¹ “Esse homem não pode ser considerado sem o que lhe circunda. Isso se dá porque o homem é, desde sempre, homem no mundo, ou seja, ele carrega consigo sua própria facticidade, e está aberto a um horizonte de experiências, que é a sua própria existência. O homem não existe enquanto Sujeito (metafísico), descolado do mundo – e o mundo é linguagem, lembre-se” (SCHMITZ, L. Z. *Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 43).

¹² Como afirma Gadamer, “em todo conhecimento de nós mesmos e do mundo, sempre já fomos tomados pela própria linguagem” (GADAMER, H.-G. *Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução: Flávio Paulo Meurer. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. v. I. p. 176).

ato de extração de sentido, tornando-se um ato de produção de sentido, no qual a linguagem abandona a natureza instrumental para alçar a posição de constituidora do mundo, como condição de possibilidade.¹³

Nesse aspecto, a relação entre homem e mundo é de reciprocidade, só podendo ser assimilada por meio da linguagem.¹⁴ É nesse sentido que a (filosofia da) linguagem passa a influenciar o direito, em um paradigma em que o sujeito (solipsista) não mais *assujeita* as coisas, os sentidos e o conhecimento.¹⁵

Quebrantam-se, assim, dicotomias que remontam origem na metafísica clássica, tais como questão de fato e questão de direito, interpretação e aplicação, decisão e fundamentação, dentre várias outras.

Decisão, nessa perspectiva, objeto mais próximo de nosso exame, é um ato de responsabilidade política. A *applicatio*, segundo lição de Gadamer, traduz a ideia de que compreensão, interpretação e aplicação constituem processo unitário, não permitindo a instrumentalização da interpretação e a consequente contaminação de pré-compreensões pessoais e ideológicas inautênticas.¹⁶

Com efeito, conquanto o tema da *motivação* das decisões tenha sido objeto de intensos estudos na doutrina, afastando a ideia de que o ato de motivar não passaria de um discurso para justificar resultado(s) pré-concebido(s) e que, apenas ocasionalmente, a motivação ajustar-se-ia a elementos objetivos, a verdade é que o tema – motivação –, enquanto objeto de análise científica, parece não perder sua essência candente, dinâmica e inovadora.

De forma ilustrativa, passemos rapidamente pelos deveres de coerência e integridade de natureza hermenêutica descritos no art. 926, *caput*, do CPC/2015. É conhecida a passagem em que Dworkin sustenta que “se as divisões do direito fazem sentido para as pessoas em geral, elas estimulam a atitude de protesto que a integridade favorece”, vez que “permitem que tanto as pessoas comuns quanto os juízes [juízes] sob grande pressão interpretem o direito dentro dos limites práticos que parecem naturais e intuitivos”.¹⁷

Em sentido próximo, Neil MacCormick, ao tratar da *coerência normativa*, par conceitual da integridade de Dworkin, destaca que a coerência de normas “depende de que elas façam sentido em virtude de serem racionalmente relacionadas como

¹³ “[...] a linguagem deixa de ser uma terceira coisa que se interpõe entre um sujeito e um objeto e passa a ser condição de possibilidade” (STRECK, L. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 197).

¹⁴ Este privilégio ontológico do fenômeno da compreensão do *ser* foi identificado por Martin Heidegger, levando-o a denominar o homem de *Ser-ai* (em alemão, *Dasein*). HEIDEGGER, M. *Ser e tempo*. Rio de Janeiro: Vozes. *passim*.

¹⁵ STRECK, L. L. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 224.

¹⁶ GUASTINI, R. *Das fontes às normas*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 217.

¹⁷ DWORKIN, R. *O império do direito*. Tradução: Jéferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 271, p. 302.

um conjunto instrumental ou intrinsecamente voltado para a realização de alguns valores comuns”, vale dizer que “a coerência de um conjunto de normas é a função de sua justificabilidade sob princípios e valores de ordem superior, desde que os princípios e valores de ordem superior ou suprema pareçam aceitáveis, quando tomados em conjunto”, a ponto de impor um *constrangimento real e importante sobre juízes – julgadores*.¹⁸

Como imaginar que a Administração Pública possa olvidar essa arquitetura jurídica que efetiva a realização dos direitos e da justiça. É preciso, vez por todas, descortinar o sofisma, de que a *função executiva* representa uma visão mecanicista fruto do princípio da legalidade – em sua formulação clássica – e que pouco tem a absorver e contribuir nesse ambiente de construção da justiça.

O grande desafio que se coloca, buscando escapar das armadilhas e riscos do exame científico de um tema amplamente estudado, concentra-se, retomando questões clássicas do tema, na difícil tarefa de identificar pontos (ainda) não cogitadas e/ou que se encontrem, sob o ponto de vista dogmático, com algum nível de obscuridade e incerteza quanto à sua conformação normativa, que justifique, sob o prisma acadêmico, excursionar sobre este móvel.

2.2 Legalidade e interpretação no pós-formalismo interpretativo: reflexos na decisão jurídico-administrativa

Como é cediço, o direito lida com textos, os quais precisam ser interpretados; não é o pressuposto, mas o resultado da interpretação (vale dizer, o resultado do seu resultado). Não é mais admissível que se confunda texto (enunciado dispositivo) com norma (sentido normativo, pós-interpretação).¹⁹ As normas são o significado extraído de uma ou mais disposições de lei ou atos normativos (*sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos*), isto é, a norma pode estar em um ou em muito dispositivos de lei; porém, um só enunciado pode conter muitas normas.²⁰

¹⁸ MacCORMICK, N. *Retórica e o Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 252-253, 265.

¹⁹ Nesse sentido, LARENZ, K. *Metodología da Ciência do Direito*. 6. ed. Lisboa: Gulbenkian, 2012. p. 294; STAMMLER, R. *Tratado de Filosofía del Derecho*. Madrid: Réus, 1930. p. 241, nota 4; SICHES, L. R. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México: Porrúa, 1965. p. 70; RADBRUCH, G. *Arbitrariedad legal y derecho suprallegal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962. p. 38; e ESSER, J. *Principio y norma em la elaboración jurisprudencial del derecho privado*. Barcelona: Bosch, 1961. p. 149-150, nota 108.

²⁰ Por todos, ÁVILA, H. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 33.

Daí se falar em normas como *resultado*, e não *pressuposto* da atividade interpretativa.²¹ A *aplicação* do direito deve levar em consideração as normas, não os textos.

Contudo, conforme explica Gadamer, “[a] aplicação não é o emprego posterior de algo universal, compreendido primeiro em si mesmo, e depois aplicada a um caso concreto”, sendo, antes, “a verdadeira compreensão do próprio universal que todo texto representa, para nós”, pois “a compreensão é uma forma de efeito, e se sabe a si mesma como tal efeito”.²²

A lei, sob o paradigma do *modelo constitucional*, não é mais válida apenas porque existente no ordenamento jurídico de acordo com exigências meramente formais. No Estado Constitucional, a validade da lei deve ser aferida perante a Constituição.

Nessa perspectiva, lei válida é aquela que passou pelo crivo constitucional. Ademais, seu conteúdo permite a crítica interna do próprio ordenamento jurídico a partir dos conteúdos substanciais previstos na Constituição (sem que sejam confundidos direito e moral), vez que a questão da constitucionalidade de uma norma não é uma questão de valor moral, mas uma questão de direito/norma (aspecto deontológico).

Com efeito, a intensidade decorrente das mudanças na teoria da interpretação levou à necessidade de estabelecimento de formas de controle da fundamentação das decisões judiciais. Deve-se a Jerzy Wróblewski o desenvolvimento da teoria da justificação interna e justificação externa.²³

A *justificação interna* seria a possibilidade do controle lógico formal do raciocínio judicial a partir do conteúdo do próprio ato decisório, isto é, o silogismo que se vale da premissa de direito identificado no sistema jurídico e da premissa de fato processualmente provada (apenas verifica a lógica formal desenvolvida a partir das premissas estabelecidas no próprio ato decisório, por raciocínio dedutivo).

Por sua vez, o raciocínio que fundamenta a utilização de tais premissas, a partir do ponto de vista substancial do direito em determinado ordenamento, em dado momento histórico e os fatos concretos relacionados à causa (controle de ordem jurídica e fática) é o que se denomina *justificação externa*. No primeiro, o

²¹ “Normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Daí se afirmar que os dispositivos se constituem no objeto da interpretação; e as normas, no seu resultado. O importante é que não existe correspondência entre norma e dispositivo, no sentido de que sempre que houver um dispositivo haverá uma norma, ou sempre que houver uma norma deverá haver um dispositivo que lhe sirva de suporte” (ÁVILA, H. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 33).

²² GADAMER, H.-G. *Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução: Flávio Paulo Meurer. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. v. I. p. 446-447.

²³ WRÓBLEWSKI, J. *Legal decision and its justification. Logique et analyse*. Bruxelles: Centre National de Recherches de Logique. n. 14. p. 409-419.

raciocínio é silogístico/dedutivo; no segundo, o raciocínio ocorre pela argumentação jurídica.^{24 25}

Desses elementos já é possível extrair o principal teorema que interrelaciona juridicidade e decisões administrativas. Conforme menciona Paulo Otero, “sob uma aparência formal e proclamada de um Estado de juridicidade esconde-se uma realidade muito diferente: uma Administração Pública protagonista na gestação, determinação, interpretação e aplicação concretizadora da normatividade”. A Administração Pública caminha com maior intensidade, desde o século XIX, da ideia de reserva legal, passando pela legalidade clássica, até chegarmos, no século XX, no princípio da juridicidade administrativa.²⁶ Mas, conforme adverte Hartmut Maurer, partindo das experiências do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, a fundamentação guarda relação com o *princípio democrático*, o *princípio do estado de direito* e *direitos fundamentais*.²⁷

Nessa quadra, evidencia-se, a um só tempo, a necessidade de perceber a construção de uma Administração Pública, tomando como referência a centralidade político-constitucional do poder administrativo,²⁸ a partir de valores da Constituição,²⁹

²⁴ Cf. ATIENZA, M. Op. cit. p. 39-40.

²⁵ “De um lado, uma decisão apresenta *justificação interna* sempre que o dispositivo decorre logicamente da fundamentação e que essa contempla todos os fundamentos arguidos pela parte. Na justificação interna, portanto, interessa a correção lógica e a completude da fundamentação da decisão. Daí que a justificação interna é uma justificação formal que responde à necessidade de não contradição no discurso jurídico. É o campo em que a lógica atua no processo interpretativo, no qual o julgador raciocina de forma dedutiva para solução das questões. De outro, uma decisão tem justificação externa (*externe Rechtfertigung*) sempre que as premissas adotadas na decisão são adequadas. A justificação externa, portanto, concerne à adequação das escolhas das premissas empregadas na justificação interna. Nessa linha, constitui uma justificação material que responde à necessidade e adoção de razões suficientes para a tomada de decisão, envolvendo o exame tanto de normas como de fatos, na medida em que entre ambos existe uma absoluta implicação. É o campo em que a argumentação atua no processo interpretativo, no qual o julgador individualiza, valora e decide de forma não dedutiva” (MITIDIERO, D. *Precedentes*: da persuasão à vinculação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 68-69).

²⁶ MAURER, H. *Elementos de direito administrativo alemão*: Vinculação à lei, poder discricionário e conceitos jurídicos indeterminados. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000. p. 62-64.

²⁷ *Ibidem*. p. 64

²⁸ “O princípio do Estado de Direito impõe conformidade máxima dos actos do Poder Público com a Constituição” (QUEIROZ, C. *Interpretação constitucional e poder judicial*: sobre a epistemologia da construção constitucional. Coimbra: Ed. Coimbra, 2000. p. 47).

²⁹ “A partir desta perspectiva, pode-se falar numa supremacia não apenas formal, mas também material da Constituição, relacionada ao fato de que os valores mais caros a uma comunidade política costumam ser exatamente aqueles acolhidos pela sua Lei Maior, e que, exatamente por isto, são colocados ao abrigo da vontade das maiorias legislativas de ocasião. Estes valores, densificados através de princípios e regras constitucionais, devem, pela sua relevância não apenas jurídica, como também moral, irradiar-se por todo o ordenamento, fecundando-o com sua axiologia transformadora” (BINENBOJM, G. *Uma Teoria do Direito Administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 65). Em mesmo sentido, Marco Antonio Rodrigues sustenta que “as leis devem ser adequadas aos valores e direitos fundamentais da Constituição, bem como a atuação do Poder Público não pode se pautar somente pela lei, sem a análise de sua substância. Os atos do Poder Público que estejam conforme uma lei que confronte determinado valor constitucional serão ilegítimos, por força do princípio do Estado de Direito” (RODRIGUES, M. A. dos S. *Constituição e Administração Pública*: definindo novos contornos à legalidade administrativa e ao poder de regulamentar. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012. p. 58). No ponto, válida a advertência de Leonard Ziesemer Schmitz: “O maior problema

no qual a legalidade administrativa deva ser entendida à luz da unidade do ordenamento jurídico,³⁰ em que a vinculação hodierna da Administração Pública não se encontra circunscrita à lei formal, mas, sim, a um *bloco de constitucionalidade*,³¹ que se concretiza enquanto ordenamento jurídico como um todo sistêmico,³² traduzindo na melhor enunciação da ideia o que Adolf Merkl chamou de *princípio da juridicidade administrativa*.³³

Chegamos, assim, à premissa que conforma, enquanto elemento nuclear, o teorema central deste artigo: o ato administrativo decorrente do exercício da atividade administrativa, quanto mais próximo da decisão, via módulo processual administrativo, submete-se com maior intensidade a incidência da juridicidade administrativa, notadamente em relação à fundamentação da decisão jurídico-administrativa.

São dois os elementos a justificar tal premissa. Primeiramente, é preciso avaliar a distinção entre atividade típica, submetida em condição inicial à legalidade em sentido estrito, e atividade atípica da Administração Pública, a exemplo das decisões jurídico-administrativas. Isso porque entendemos que a decisão jurídico-administrativa, em sede de decisão – aqui entendido como ato decisório de natureza processual – não seria função típica da atividade executiva, mas, sim, uma atividade híbrida (de natureza própria e específica), moldando-se com maior (e melhor) precisão ao fenômeno da juridicidade.

Em segundo plano, porque nos dias atuais cresce em significado a importância da íntima conexão entre Administração Pública e o instrumento processual na aplicação e proteção dos direitos e garantias asseguradas na Constituição. Não se trata mais de apenas conformar formalmente o *agir administrativo*, mas empregá-lo com vigor na aplicação dos valores constitucionais, com reflexo direto na forma de agir da Administração Pública.

Tudo isso, é potencializado, em nossa época, por dois fenômenos: o primeiro, a resignificação da função administrativa, a partir do perfil constitucional da Administração Pública; o segundo, o desenvolvimento do módulo processual

que surge da incorreta diferenciação entre regras e princípios é imaginar que estes últimos são valores inseridos no ordenamento jurídico. Isso, como se as regras em si não reconduzissem elas mesmas a valores. Ou ainda, como se um ordenamento que fosse puramente positivista não escondesse opções ideológicas. Não há, na realidade, como escapar do conteúdo axiológico em Direito; o que importa notar é que a utilização de princípios não significa 'corrigir', orientando a valores, algo que antes não o era. Enxergar dessa forma abre uma porta perigosa para que um argumento que lance mão de um princípio desbanque, faça perder vigência, uma regra" (SCHMITZ, L. Z. *Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 131).

³⁰ OTERO, P. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 32.

³¹ CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 919-920.

³² Cf. BINENBOJM, G. Op. cit. p. 147.

³³ MERKL, A. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1935. p. 132 e ss.

administrativo-constitucional, inserindo-se como importante ferramenta à disposição de uma nova ordem jurídica administrativa.

3 Excertos para uma teoria da fundamentação das decisões administrativas

Fundamentar decisões jurídicas perpassa pela necessária concretização do inicial conteúdo abstrato do direito texto, vertendo-o em norma aplicada.³⁴ Ao incluir a possibilidade de decisões jurídicas de cariz *de juízos de concreção* para o âmbito administrativo, o tema introduz ao debate a *ampliação da autonomia da atividade hermenêutica estatal*.³⁵

Entretanto, por reflexo paradoxal, essa ampliação de autonomia de um dever-poder decisional leva à própria clausura das ações do Estado, na medida em que se constata a obrigatoriedade de realização do *ato administrativo decisional* ao amparo da adequada lógica de racionalidade jurídica, como forma de obtenção da *melhor decisão administrativa* para o caso concreto e como expressão não só da necessária eficiência do Estado, mas da *efetividade* da função atípica jurídico-decisional do Estado-administração no atual Estado de Direito Democrático.³⁶

3.1 Entre o dever de fundamentação analítica e o conjunto de postulados hermenêuticos (com força normativa)

Importa registrar que nos dias atuais, no ambiente de contemporaneidade jurídica, vemo-nos diante de mutações juspolíticas,³⁷ que redefinem, sob a perspectiva constitucional, o perfil de fenômenos jurídicos. Não há como objetar, no que toca mais próximo à Administração Pública, que uma nova ordem jurídica parece bater à porta.

Como é cediço, a *motivação*³⁸ é o elemento que legitima a decisão, conformando-a à Constituição.³⁹ O dever de motivação é pressuposto do Estado

³⁴ SANCHÍS, L. P. *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 98-99.

³⁵ DEZAN, S. L. *Fenomenologia e hermenêutica do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Porto: Juruá, 2018. p. 18.

³⁶ *Ibidem*. p. 18.

³⁷ Cf.: MOREIRA NETO, D. de F. *Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría*, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

³⁸ Por ora, fugindo da cizânia entre os termos motivação e fundamentação, optou-se pela adoção de ambos os termos. Motivação em destaque, justamente por estar mais alinhado com a proposta da pesquisa, que transcende a simples ideia clássica de fundamentar (indicar os seus fundamentos), mas que tem como elemento nuclear a fundamentação, aqui compreendida em sua forma reconfigurada.

³⁹ “[...] a Constituição emancipou-se da lei no seu relacionamento com a Administração Pública, passando a consagrar preceitos que, sem dependência de intervenção do legislador, vinculam directa e imediatamente as autoridades administrativas. Compreende-se, neste preciso sentido, que se afirme, segundo expressa

Democrático Constitucional (uma garantia fundamental),⁴⁰ configurando-se como instrumento necessário de controle do processo decisório, seja ele de natureza administrativa ou jurisdicional. A incompreensão dessa dimensão tem o potencial risco de implicar em arbítrio e antijuridicidade do decisor/julgador, cogitando-se que qualquer justificativa bastaria para atender ao comando constitucional.

No mesmo sentido, o dever de motivação traduz, possivelmente, a mais importante das garantias do devido processo legal, permitindo ao decisor alternativas à concepção mecanicista (padrões decisórios) e/ou solipsista na atividade de aplicação do direito. Fala-se, assim, qualitativamente, em interpretação e aplicação de um direito mais racional, mais democrático e mais garantista dos direitos fundamentais de liberdade e sociais.

Embora o dever de motivação seja largamente difundido nas legislações ordinárias de países ocidentais, não se pode dizer o mesmo de previsões expressas nas Constituições contemporâneas. Por exemplo, países como Alemanha, Estados Unidos, Canadá, Suíça, Uruguai, Argentina, Chile e Colômbia não possuem no texto constitucional referências explícitas à motivação das decisões – judiciais e/ou administrativas –; muito embora haja proteção implícita ao dever de motivação.

Noutro giro, de forma sintomática, importante notar que muitas Constituições elaboradas no século XX, após a queda de regimes ditatoriais, trouxeram expressamente a regra da motivação. É o caso da Constituição mexicana de 1917 (art. 16), da Constituição italiana de 1948 (art. 111), da Constituição grega de 1975 (arts. 6,1 e 10,1), da Constituição espanhola de 1978 (art. 120,3), da Constituição peruana de 1979 (art. 233,4), da Constituição portuguesa de 1976 (art. 205,1) e da própria Constituição brasileira.⁴¹

Ademais, todos os países europeus signatários da Convenção para Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais tem o dever de proferir decisões motivadas. Vale dizer, de acordo com a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), o dever de motivação está englobado no art. 6º, 1, que trata do “processo justo”.⁴²

Não por acaso, a questão foi assimilada por Calamandrei no sentido de que “o juiz [decisor] não se contenta mais ao ‘*sic volo sic iubeo*’ pronunciando do alto

disposição constitucional, que os órgãos e agentes, além da subordinação à lei, estejam também subordinados à Constituição” (OTERO, P. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 735).

⁴⁰ “O Estado Constitucional é mais do que o Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*to legitimize State power*)” (CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 100).

⁴¹ LUGCA, R. R. de. *O dever de motivação das decisões judiciais*. Coordenação: Fredie Didier Jr. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 117-119.

⁴² *Ibidem*. p. 117-119.

de seu trono, mas desce ao nível do jurisdicionado e [...] procura explicar-lhe a racionalidade daquele comando”.⁴³ Não obstante a argúcia da formulação, tendemos a considerar, correndo o risco inerente à audácia, que nos dias atuais essa visão já se mostra insuficiente; precisamos avançar.

Nesse passo, é possível fixar alguns apontamentos que servirão de guia para nossa proposta. Primeiro, deve-se reconhecer a conformação de um (novo) dever de *fundamentação analítica*; associado, em segundo plano, a um conjunto de *postulados hermenêuticos* com força normativa. Essa reconfiguração de natureza normativa, que encontra sua gênese imediata no Código de Processo Civil de 2015 e na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) – e mediata nos influxos constitucionais –, é resultado, como veremos adiante, da metalinguagem da Teoria do Direito (re)configurando dogmaticamente o processo decisório da administração pública.

Com efeito, traço marcante dessa nova arquitetura administrativa se revela no fenômeno da *processualização da atividade administrativa*,⁴⁴ termo designativo da preocupação crescente com a democratização dos procedimentos formativos da vontade administrativa, e não apenas do ato administrativo final.⁴⁵

Nesse sentido, não há dúvidas que migramos do *ato ao processo*.⁴⁶ O ato administrativo integra o acervo de matrizes clássicas da ordem jurídica administrativa, sendo, por muito tempo, figura central das atividades da Administração Pública.⁴⁷ É clássica a lição de Otto Mayer, no sentido de que “o ato administrativo é um ato de autoridade que emana da administração e que determina frente aos súditos o que para ele deve ser direito em um caso concreto”.⁴⁸ Dessa visão, sem muita dificuldade, evidencia-se uma ordem jurídica estática, imperativa e vertical, com forte viés autoritário.

Nesse turno, com a processualização da atividade administrativa, *grosso modo*, busca-se: (i) respeitar os direitos dos interessados ao contraditório e a ampla

⁴³ CALAMANDREI, P. La crisi della motivazione. In: CAPELLETTI, M. (org.). *Processo e democrazia*. Napoli: Morano, 1965. (Opere Giuridiche, v. I). p. 664. No original: “Il giudice non si contenta più di comandare, non si limita più al ‘sic volo, sic iubeo’ pronunciato dall’alto del soglio, ma scende al livello del giudicabile e, mentre comanda, cerca di spiegarli la ragionevolezza di quel comando”.

⁴⁴ MEDAUAR, O. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

⁴⁵ Conforme menção de Diogo Freitas do Amaral, “A actividade administrativa não se esgota na tomada de decisões [...] a atividade da Administração Pública é, em larga medida uma atividade processual (*administrative procedure*)” (AMARAL, D. F. do. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2016. v. II. p. 265).

⁴⁶ Conferir: MEDAUAR, O. *Administração Pública: do ato ao processo*. In: ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. de A. (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

⁴⁷ Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva refere-se ao ato administrativo como “centro da dogmática jurídico-administrativa clássica” (cf. SILVA, V. M. P. D. P. da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 99).

⁴⁸ MAYER, O. *Derecho administrativo alemán*. 2. ed. Tradução: Horacio H. Heredia e Ernesto Krostoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. I. p. 126.

defesa; (ii) incrementar o nível de informação da Administração Pública acerca das repercussões fáticas e jurídicas de uma medida que se alvitra implementar; e (iii) alcançar um grau mais elevado de consensualidade e legitimação das decisões da Administração Pública.⁴⁹

Com efeito, em sua origem no Direito francês, no século XIII, a motivação se limitava o mais das vezes a indicar a prova dos fatos e, eventualmente, a regra de Direito aplicável. Ao abordar o tema em sua condição atual, Chaïm Perelman assinala que “a necessidade da motivação entrou de tal modo em nossos costumes que em geral ultrapassa os limites do domínio jurisdicional e vai se impondo, pouco a pouco, a decisões simplesmente administrativas, cada vez mais numerosas”.⁵⁰

Porém, no Estado Democrático Constitucional “os cidadãos têm a garantia não só de que o Poder Público estará, de antemão, cifrado unicamente à busca dos fins estabelecidos em lei, mas também de que tais fins só poderão ser perseguidos pelos modos adrede estabelecidos para tanto”. Vale dizer, “a garantia dos cidadãos não mais reside sobretudo na prévia delimitação das finalidades por ele perseguíveis, mas descansa especialmente na prefixação dos meios, condições e formas a que se tem de cingir para alcançá-los”.⁵¹

Nada disso é ao acaso, aleatório. Trata-se de fenômeno tributário da profunda transformação que a Constituição operou no tocante às expectativas que decorreriam, a par do novo perfil que se desenhara, junto à função administrativa pública (fala-se em *erosão da teoria da Constituição* em favor do poder administrativo).^{52 53}

Não por acaso, a Lei nº 9.784/99, no parágrafo único, inc. I, de seu art. 2º, prescreve que a Administração deverá observar, na formalização e desenvolvimento dos processos administrativos, a atuação conforme a *lei* e o *Direito*. Atento ao ponto, imperioso se faz destacar que “essa imposição legal de procedimento hermenêutico representa um dos mais relevantes efeitos da aceitação da processualidade ampla,

⁴⁹ BINENBOJM, G. Op. cit. p. 78.

⁵⁰ PERELMAN, C. *Lógica jurídica: nova retórica*. Tradução: Vergínia K. Pupi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 210-211.

⁵¹ MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 490.

⁵² Nesse sentido, CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 1.356-1.358 e OTERO, P. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 29.

⁵³ “A dependência administrativa da Constituição resulta, antes de mais, do tipo de Estado e do modelo de sociedade gizados pelas normas constitucionais, circunstância que dita serem as próprias normas da Constituição, as principais responsáveis pela mencionada dependência e, num certo sentido, pelas concepções reveladoras de uma certa ‘erosão da teoria da Constituição’ a favor do poder administrativo” (OTERO, P. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 29). Carlos Ari Sundfeld, sensível ao ponto, porém, adverte: “Nossa visão acerca do Estado decorre diretamente de sua história. A Administração Pública, no sentido contemporâneo, é muito distinta daquela do passado. No entanto, muitas das ideias e, sobretudo, muitas das formas da Administração antiga permanecem ou resistem em morrer” (SUNDFELD, C. A. *Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão*. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 39-51, jan./mar. 2006).

a alcançar não somente os processos jurisdicionais, mas também os processos nas diversas áreas do direito público”,⁵⁴ marcando posição teórica “de modo a libertar o processo administrativo de seu inicial confinamento em um ambiente somente formal, para, a partir desse marco conceutivo, dar-lhe *substância*”.^{55 56}

Feitas essas considerações, estamos em condições de avançar um pouco mais em nosso empreendimento teórico. Como mencionado alhures, o presente artigo busca analisar a motivação das decisões administrativas, com vistas ao reclame de um possível estágio, embora inicial, de fundamentos de uma *teoria da fundamentação das decisões administrativas*. Sofisticando um pouco mais os termos, pretende-se analisar a questão a partir das recentes e significativas mudanças ocorridas no contexto das decisões judiciais; perlustrando, a partir dessa realidade teórica e dogmática, os possíveis impactos na esfera das decisões administrativas, especificamente aquelas originadas do *devido processo legal administrativo*.

De imediato, é bom que se diga, não há nenhuma possibilidade de analisarmos o tema a partir de um transporte acrítico das transformações advindas nas decisões judiciais buscando correspondente aplicação nas decisões administrativas. Longe disso, há um esforço vital no sentido de identificar nessas recentes transformações, sobretudo aquelas advindas do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e das alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), quais poderiam ser classificadas como elementos que transcendem a – mera – previsão normativa, revelando aptidões características de postulados (*rectius*, conceitos jurídicos fundamentais) da própria teoria do direito.

A motivação – como garantia fundamental – ganha impulso no modelo de Estado Constitucional, caracterizado pela subordinação do direito à legislação constitucional (vale dizer, *juridicidade*). O ordenamento jurídico transforma-se radicalmente, assumindo um caráter nomodinâmico em relação à produção de normas

⁵⁴ DEZAN, S. L. Op. cit. p. 78-79.

⁵⁵ *Ibidem*. p. 78-79.

⁵⁶ Em complemento, Michele Taruffo relembra que a descoberta da verdade, conquanto seja um fim essencial do processo e uma condição necessária para a justiça da decisão, não é o único fim que o processo persegue (isto é, *a função epistêmica que o processo pode desempenhar é muito importante, mas não é a única*). Taruffo, então, nessa ordem de ideias, explica a questão, de forma a evidenciar a importância das *escolhas ideológicas*: “O processo, na verdade, é também um ‘lugar’ em que as normas são aplicadas, valores são postos em prática, garantias são asseguradas, direitos são reconhecidos, interesses são tutelados, escolhas econômicas são feitas, problemas sociais são enfrentados, recursos são alocados, o destino das pessoas é determinado, a liberdade dos indivíduos é tutelada, a autoridade do Estado é manifestada... e controvérsias são resolvidas através de decisões pretensamente justas. Dependendo da adoção de perspectivas que privilegiem uma ou outra dessas funções, caracterizam-se ideologias diferentes do processo. [...] Essas escolhas ideológicas condicionam não só as abordagens dos estudiosos, mas também a estrutura do processo e seu funcionamento: escolhas ideológicas influenciam as orientações dos legisladores que se ocupam do processo, e que introduzem normas diferentes dependendo da ideologia adotada nas circunstâncias; ainda, as orientações da doutrina e da jurisprudência, que dão interpretações e aplicações diferente às normas processuais de acordo com a ideologia do processo em que se inspiram” (TARUFFO, M. *Uma simples verdade: o Juiz e a construção dos fatos*. Tradução: Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2012. p. 160-161).

pelo Legislativo, ao mesmo tempo em que se subordina ao caráter nomostático dos princípios e direitos fundamentais estabelecidos na Constituição. A norma de reconhecimento, enquanto referência formal, é a Constituição; e, como razão social, os direitos fundamentais.⁵⁷

Esse bosquejo, nos limites que aqui se propõe, já nos permite fixar alguns pontos de partida. O primeiro, é que se propõe uma análise científica da motivação das *decisões administrativas*, na perspectiva do devido processo legal administrativo (processualidade administrativa). Isso nos afasta de uma análise, por exemplo, das decisões judiciais (vale dizer, decorrente de processo jurisdicional), que servirá apenas como referência teórica e dogmática.

Nota-se que durante séculos prevaleceu o entendimento de que as decisões eram manifestações puras de autoridade e de poder. Mesmo no período do Iluminismo, com raras exceções, não havia preocupação com o tema; imaginava-se, equivocadamente, que a contenção do arbítrio do julgador se daria pelas leis claras e completas. No período do absolutismo, como melhor exemplo, passou-se da desnecessidade de motivação, baseado no misticismo da atividade estatal e a necessidade de sigilo das razões, para, posteriormente, resgatar a obrigatoriedade da motivação para garantir que a efetiva aplicação do poder soberano estaria sendo cumprida.

Nessa trilha, outro aspecto a mencionar é quanto ao estágio em que se encontra a motivação das decisões administrativas. O tema, conquanto não tenha alcançado na doutrina a mesma relevância dispensada aos estudos relacionados à motivação das decisões judiciais, adquiriu, a partir da Constituição de 1988 (CF/88), grande relevo. Trazendo o tema a nossa realidade, o art. 93, incisos IX e X, da CF/88 impõe que todos os julgamentos/pronunciamentos sejam motivados (fundamentados), sob pena de nulidade, e que as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública.

Com a adoção de um padrão democrático (art. 1º, *caput*, CF/88) pelo Estado brasileiro, tornou-se inerente à atuação administrativa a motivação dos atos praticados. Não há dúvidas, conforme lição de Juarez Freitas,⁵⁸ que a partir da Constituição Federal a motivação recebe status de *princípio implícito*,⁵⁹ adquirindo um estofo qualitativo no seu âmbito de incidência.

⁵⁷ “A Constituição passou a ser, de plano, um instrumento próprio de justiça. [...] E não uma norma qualquer, mas, especificamente, a norma suprema, aquela que pode exigir contas de todas as demais normas, que condiciona a validade de todas estas” (GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.-R. *Curso de direito administrativo*. Tradução: José Alberto Froes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 115).

⁵⁸ FREITAS, J. Processo administrativo federal: reflexões sobre o prazo anulatório e a amplitude do dever de motivação dos atos administrativos. In: MUÑOS, G. A.; SUNDFELD, C. A. *As leis de processo administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 105.

⁵⁹ Pretendo durante o desenvolvimento da pesquisa demonstrar que há razões de natureza teórica, partindo da formulação de Humberto Ávila, para sustentar que o (dever) de motivação, mesmo no âmbito das

O tema, no entanto, contraintuitivamente, nos últimos tempos, vinha remansoso, não merecendo maior atenção da doutrina. Esse cenário, porém, aponta para uma tendência de mudança, com desdobramentos importantes na estrutura normativa das decisões administrativas. Daí o reclame, tal qual enunciado no título, para uma reconfiguração normativa da fundamentação no processo administrativo, ecoando numa abordagem que revele, à luz da hermenêutica, elementos introdutórios de uma teoria própria, em sede de fundamentação de decisões jurídico-administrativas.

3.2 Reconfiguração normativa da fundamentação em âmbito das decisões administrativas: marcos dogmático e hermenêutico

O primeiro ponto de atenção surge com o advento do Código de Processo Civil de 2015, quando trouxe, a um só tempo, o dever de *fundamentação analítica* (art. 489, parágrafos 1º e 2º). Com efeito, em relação ao art. 489, §1º, do CPC, importa expô-los apenas para simples contemplação momentânea. Sendo assim, será considerada não fundamentada a decisão que:

- I. Se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida.
- II. Empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso.
- III. Invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão.
- IV. Não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.
- V. Se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos.
- VI. Deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Na mesma trilha, vem somar-se a essa previsão um conjunto de *postulados hermenêuticos*⁶⁰ expressos no Código de Processo Civil para a interpretação das

decisões administrativas decorrentes do devido processo 'legal' administrativo, deve ser concebido como uma regra jurídica, e não como princípio. Cf. ÁVILA, H. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁶⁰ Por postulado normativo deve-se entender a norma jurídica que regula a forma como as outras normas jurídicas devem ser aplicadas. Postulado hermenêutico é o postulado normativo que regula o modo como devem ser interpretadas as fontes normativas. Sobre os postulados normativos, conferir ÁVILA, H. *Teoria*

fontes e para a aplicação das normas, que são: a razoabilidade e a proporcionalidade (art. 8º),⁶¹ a ponderação e a boa-fé (art. 489, §§2º e 3º),⁶² e a coerência e a integridade (art. 926).⁶³ Trata-se de verdadeira constelação de postulados hermenêuticos.⁶⁴

A seu turno, a questão fica mais clara quando se observa, por exemplo, a previsão do art. 15 do CPC/2015, que estabelece, na ausência de normas, a aplicação subsidiária de disposições do CPC/2015 aos processos administrativos.⁶⁵

⁶⁶ Para tanto, pressupõe-se existência de lacuna normativa e compatibilidade das normas do novo CPC/2015 com a lógica específica da função administrativa.

Somente esses aspectos, se bem assimilados, já seriam suficientes para despertar melhor atenção da doutrina. A análise do tema ganha maior relevância a partir das recentes alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sobretudo aquelas que impactam o decisor/julgador na esfera administrativa.

Com efeito, o segundo ponto de atenção surge a partir da Lei nº 13.655/2018, que acrescentou o art. 20 no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), imputando ao órgão julgador (seja ele administrativo, jurisdicional ou de controle, como os tribunais de contas) o dever de observar “as consequências práticas” da sua decisão, nos seguintes termos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 135-144.

⁶¹ Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

⁶² Art. 489. [...] §2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão. §3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

⁶³ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

⁶⁴ DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019.

⁶⁵ CPC/2015: “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

⁶⁶ “É no processo civil que o Direito Administrativo, ao aplicar-se aos casos concretos, vai buscar suas linhas mestras, diferenciando-se gradativamente ao assumir matizes característicos ditados pelas exigências *sui generis* peculiares ao ramo do Direito Público. Em outras palavras, o Direito Processual Administrativo tem suas raízes no Direito Processual Civil, mas, depois de um certo ponto, com ele não se confunde, por causa da natureza altamente significativa, então em jogo” (CRETELLA JR., J. *Direito administrativo do Brasil: apresentação do direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1964. v. I. p. 100-101).

Trata-se de normativo inédito no Direito brasileiro, com efeitos na esfera das decisões administrativas e judiciais. Incorpora, a um só tempo, um postulado hermenêutico (diretriz interpretativa para o órgão julgador), quando estabelece que se deve considerar as “consequências práticas” (consequencialismo/pragmatismo jurídico) da decisão a ser tomada, e uma regra de densificação do dever de motivar as decisões, isto é, a relevância do art. 20 da LINDB está não apenas na parte em que ele exige que as consequências sejam consideradas como também na parte em que ele exige que o julgador explicita, na fundamentação, o caminho que seu raciocínio trilhou para chegar até elas.⁶⁷

Nesse sentido, há quem enxergue uma aproximação entre o art. 20 da LINDB com o artigo 489 do CPC, seja funcionando como mais um postulado normativo (tal qual os §§2º e 3º do art. 489), seja porque estabelece mais uma situação em que a fundamentação pode ser considerada deficiente (tal como o §1º do art. 489).⁶⁸

Rigorosamente, o que se percebe é que a preocupação que agora se revela no âmbito da atividade administrativa já havia sido objeto de atenção no processo judicial, quando da disciplina do art. 489, §1º, do CPC/2015, trazendo um elenco que apresenta grande utilidade para juízes e tribunais porque indica manifestações diversas da insuficiência das decisões.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, “deve-se reputar que os defeitos referidos no dito art. 489, §1º, do CPC/2015 também são reprováveis quando verificados em decisões proferidas nas esferas judicial, administrativa e controladora”, ou seja, “esse entendimento não se funda propriamente em que as normas do CPC/2015 regulem toda e qualquer decisão estatal não legislativa, mas porque o art. 20 da LINDB assim o faz”. O autor, ao que parece, sustenta uma espécie de *fungibilidade* entre esses dispositivos normativos, de forma a incidir em todas as esferas de decisões.

⁶⁷ MacCormick rejeita o sistema de construção decisória puramente baseado em consequências, sob o fundamento de que ele exclui a possibilidade de justificação racional da decisão, já que o futuro é desconhecido e cadeias de consequências podem se desenvolver ao infinito. Mas ele tampouco entende plausível um sistema que não considere as consequências como fator relevante no processo decisório. Sugere uma visão intermediária; para ele, alguns casos exigem que sejam consideradas as consequências como parte do processo decisório: são os casos problemáticos, assim entendidos aqueles capazes de ensejar interpretações distintas e que admitem respostas conflitantes, todas elas legalmente admissíveis. Cf. MacCORMICK, N. *Rhetoric and the rule of Law: a theory of legal reasoning*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 2.469-2.492.

⁶⁸ Nesse sentido, JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB – dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018. p. 35; e DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. esp. p. 152.

4 Considerações finais

Sabe-se que a hermenêutica é racional, ocupando-se, todavia, de fenômenos total ou parcialmente irracionais, tal qual o processo da aplicação do Direito; vale dizer, uma busca na tentativa de *tratar o irracional da forma mais racional possível*.⁶⁹ O poder público, todavia, não se agrada da ideia de conviver com processos irracionais, ainda que parciais, associado a sua existência, comportando-se como se fosse possível aplicar o Direito apenas de forma apriorística, ignorando, muitas das vezes, a especificidade de aplicação do Direito, a partir de referenciais hermenêuticos.

Essa é uma condição cultural da Administração Pública, o que não significa que o poder público, enquanto um dos sujeitos cognoscentes, desconheça de antemão a linguagem em jogo e o alcance da instrumentação nela empregada. A atividade administrativa, em seu esforço de interpretar e aplicar a norma, por décadas restou associada à inultrapassável ideia da *presença física da palavra*, isto é, o texto como portador de significado; ambiente, até então, infenso à atividade hermenêutica, no qual a *arte geral de compreender* teria pouco a oferecer ao exercício da atividade administrativa, menos ainda em relação à aplicação do Direito na esfera poder público, a partir de seu módulo processual próprio.

Isso, com a interconexidade entre a Administração Pública e a Constituição, restou superado. Na esfera da decisão jurídico-administrativa, a questão que se coloca, então, é: estamos diante de um cenário normativo que aperfeiçoa a aplicação do Direito e aprimora o processo decisório no âmbito da Administração Pública, valendo-se, dentre tantas contribuições, do protagonismo hermenêutico que parece nortear determinante a produção normativa (vale dizer, tecnologias normativas a partir de postulados hermenêuticos)? A essa indagação soma-se outra: estaria o decisor/autoridade administrativo(a) em condições de assimilar com a precisão necessária as mudanças que se apresentam na atividade de julgamento na seara administrativa?

Tudo se resume, a saber, se, de fato, estamos diante da possibilidade de uma nova feição do processo decisório administrativo, consubstanciado, inclusive, na ressignificação da importância hermenêutica no ambiente jurídico da esfera pública. Esses elementos, uma vez sistematizados, em nosso sentir, estão a apontar para necessidade de formulação de um modelo próprio de ônus argumentativo, voltado ao exercício da atividade administrativa, máxime na fase de decisão administrativa decorrente do módulo processual administrativo.

Como mencionado alhures, a Administração Pública caminha com maior intensidade, desde o século XIX, da ideia de reserva legal, passando pela

⁶⁹ KAUFMANN, A. *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999. p. 88 e 103.

legalidade clássica, até chegarmos, no século XX, no princípio da juridicidade administrativa, tomando-se como referência a centralidade político-constitucional do poder administrativo, a partir de valores da Constituição (dimensão axiomático-normativa), no qual a legalidade administrativa deva ser entendida à luz da unidade do ordenamento jurídico.

Finalize-se, essa etapa, com a proposição do seguinte teorema: o ato administrativo decorrente do exercício da atividade administrativa, à medida que se aproxima da decisão, via módulo processual administrativo, *pari passu*, afasta-se da legalidade estrita, esta com maior incidência no ato administrativo em seu estágio primário – dimensão dogmática de restrita densificação axiomático-normativo –, submetendo-se com maior intensidade e completude à incidência da juridicidade administrativa, notadamente em relação ao esforço de fundamentação da decisão jurídico-administrativa.

Parece-nos, porém, que em nossa ordem jurídica a formulação de uma teoria da fundamentação das decisões administrativas constitui, assim, um capítulo importante do devido processo legal administrativo, ainda por escrever.

Referências

ALEXY, R. *Teoria da Argumentação Jurídica: a Teoria do Discurso Racional como Teoria da Fundamentação Jurídica*. Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. 3. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2013.

AMARAL, D. F. do. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2016. v. II.

ATIENZA, M. *As razões do Direito. Teorias da argumentação jurídica*. São Paulo: Landy Editora, 2002.

ATIENZA, M. *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel derecho, 2006.

ÁVILA, H. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

BINENBOJM, G. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CALAMANDREI, P. La crisi della motivazione. In: CAPELLETTI, M. (org.). *Processo e democrazia*. Napoli: Morano, 1965. (Opere Giuridiche, v. I).

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COELHO, I. M. *A hermenêutica constitucional como teoria do conhecimento do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

CRETILLA JR., J. *Direito administrativo do Brasil: apresentação do direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1964. v. I.

DEZAN, S. L. *Fenomenologia e hermenêutica do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Porto: Juruá, 2018.

DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019.

DWORKIN, R. *O império do direito*. Tradução: Jéferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ESSER, J. *Principio y norma em la elaboración jurisprudencial del derecho privado*. Barcelona: Bosch, 1961.

FREITAS, J. Processo administrativo federal: reflexões sobre o prazo anulatório e a amplitude do dever de motivação dos atos administrativos. In: MUÑOS, G. A.; SUNDFELD, C. A. *As leis de processo administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2006.

GADAMER, H.-G. *Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução: Flávio Paulo Meurer. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. v. I.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.-R. *Curso de direito administrativo*. Tradução: José Alberto Froes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GUASTINI, R. *Das fontes às normas*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GÜNTHER, K. *Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação*. Tradução: Claudio Molz. Introdução à edição brasileira: Luiz Moreira. São Paulo: Landy, 2004.

HEIDEGGER, M. *Ser e tempo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB – dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018.

KAUFMANN, A. *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.

LARENZ, K. *Metodologia da Ciência do Direito*. 6. ed. Lisboa: Gulbenkian, 2012.

LOPES, A. dos S. *Precedentes judiciais e Administração Pública: constitucionalização, processo e litigiosidade*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

LUCCA, R. R. de. *O dever de motivação das decisões judiciais*. Coordenação: Fredie Didier Jr. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

MacCORMICK, N. *Rhetoric and the rule of Law: a theory of legal reasoning*. New York: Oxford University Press, 2005.

MAYER, O. *Derecho administrativo alemán*. 2. ed. Tradução: Horacio H. Heredia e Ernesto Krostoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. I.

MAURER, H. *Elementos de direito administrativo alemão: Vinculação à lei, poder discricionário e conceitos jurídicos indeterminados*. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2000.

MEDAUAR, O. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. de A. (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MEDAUAR, O. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

- MERKL, A. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1935.
- MITIDIERO, D. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MOREIRA NETO, D. de F. *Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- OTERO, P. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- PERELMAN, C. *Lógica jurídica: nova retórica*. Tradução: Vergínia K. Pupi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- QUEIROZ, C. *Interpretação constitucional e poder judicial: sobre a epistemologia da construção constitucional*. Coimbra: Ed. Coimbra, 2000.
- RADBRUCH, G. *Arbitrariedad legal y derecho suprallegal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962.
- RODRIGUES, M. A. dos S. *Constituição e Administração Pública: definindo novos contornos à legalidade administrativa e ao poder de regulamentar*. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.
- SANCHÍS, L. P. *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- SCHMITZ, L. Z. *Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- SICHES, L. R. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México: Porrúa, 1965.
- SILVA, V. M. P. D. P. da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- STAMMLER, R. *Tratado de Filosofía del Derecho*. Madrid: Réus, 1930.
- STRECK, L. L. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- STRECK, L. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- SUNDFELD, C. A. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 39-51, jan./mar. 2006.
- TARUFFO, M. *Uma simples verdade: o Juiz e a construção dos fatos*. Tradução: Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2012.
- VIEIRA DE ANDRADE, J. C. *O dever de fundamentação expressa do acto administrativo*. Lisboa: Almedina, 2007.
- WRÓBLEWSKI, J. *Legal decision and its justification. Logique et analyse*. Bruxelles: Centre National de Recherches de Logique. n. 14.
- ZANETI JR., H. *A constitucionalização do processo. O modelo constitucional da justiça brasileira e as relações entre processo e constituição*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 211-233, jan./mar. 2021.
