

**THE POSSIBILITY OF JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTS
CONTAMINATED WITH LOGICAL-ARGUMENTATIVE INCONSISTENCIES**
**A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DE ATOS ADMINISTRATIVOS
EIVADOS DE INCONSISTÊNCIA LÓGICO-ARGUMENTATIVA**

artigos
científicos

Caio Neno Silva Cavalcante¹
caionsc@gmail.com

Recebido/Received: 09.11.2021/ November 9th, 2021.
Aprovado/Approved: 25.01.2022/ January 25th, 2022.

RESUMO

O presente trabalho visa investigar duas hipóteses: (i) a de que a existência de inconsistências lógico-argumentativas em um ato administrativo implica em vício de legalidade e, em consequência, (ii) de que é possível o controle judicial posterior destes atos. Inicialmente, são apresentados alguns institutos da Filosofia da Linguagem e do estudo da Lógica, para que seja possível identificar, formalizar e compreender as repercussões práticas da existência de uma inconsistência lógico-argumentativa na formação de um ato administrativo. Para tanto, utiliza-se o exemplo hipotético de um servidor que é condenado, em Processo Administrativo Disciplinar, à penalidade de advertência, mas ao qual é negada a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta. Identificando-se formalmente que a situação hipotética efetivamente carrega inconsistência lógico-argumentativa, o trabalho segue abordando qual o efeito desta inconsistência sobre o ato administrativo decisório que a carrega, bem como a respeito da possibilidade de submetê-lo a controle judicial. É utilizado o método dedutivo, por meio de pesquisa realizada em legislação, doutrina e jurisprudência, com especial enfoque no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: Linguagem. Argumentação. Inconsistência lógica. Atos Administrativos. Controle judicial.

ABSTRACT

The present work aims to investigate two hypotheses: (i) that the existence of logical-argumentative inconsistencies in an administrative act implies a defect in legality and, consequently, (ii) that subsequent judicial control of these acts is possible. Initially, some institutes of the Philosophy of Language and the study of Logic are presented, so that it is possible to identify, formalize and understand the practical repercussions of the existence of a logical-argumentative inconsistency in the formation of an administrative act. For that, we use the hypothetical example of a public servant who is sentenced, in an Administrative Disciplinary Proceeding, to the warning penalty, but who is denied the possibility of signing a Conduct Adjustment Term. Having formally identified that the hypothetical situation effectively carries logical-argumentative inconsistency, the work continues to address the effect of this inconsistency on the administrative decision-making act

¹ Advogado. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília – Linha de Pesquisa de Direito, Estado, Tributação e Desenvolvimento. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Bacharel em Engenharia de Controle e Automação pela Universidade de Brasília (UnB).

that carries it, as well as the possibility of submitting it to judicial control. The deductive method is used, through research carried out in legislation, doctrine and jurisprudence, with a special focus on the position of the Brazilian Superior Court of Justice.

Keywords: *Language. Argumentation. Logical inconsistency. Administrative acts. Judicial control.*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. CONCEITOS BÁSICOS E FORMALIZAÇÃO DO PARADOXO LÓGICO; 2.1. SIGNOS, ENUNCIADOS, DESCRITIVIDADE E PRESCRITIVIDADE; 2.2. LÓGICA, VERDADE E VALIDADE; 2.3. NORMA, ARGUMENTAÇÃO E A FORMALIZAÇÃO DO PARADOXO LÓGICO; 3. INCONSISTÊNCIA DA LÓGICA ARGUMENTATIVA COMO VÍCIO DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO E A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL POSTERIOR; 4. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

Imagine-se a seguinte situação hipotética: um servidor público pratica, sem dolo ou má-fé, conduta que dá causa a excesso de prisão de determinado executado pelo total de 1 (um) dia. Este servidor, então, vira réu em Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e, após todos os trâmites e recursos administrativos, é condenado à penalidade de advertência.

Ao servidor é negada a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) porque a Autoridade Administrativa, no ato administrativo decisório final, considera que qualquer excesso de prisão – pequeno ou grande – torna grave a conduta, de modo que não se verifica o requisito de lesividade mínima da infração. Em que pese cumpra todos os demais requisitos legais, não sendo o ilícito de menor potencial ofensivo, portanto, o servidor não recebe a oportunidade de celebrar TAC com a Administração Pública.

Ocorre que o diploma normativo, aplicável ao caso hipotético, que prevê a possibilidade e os requisitos para celebração de TAC também traz, todavia, a definição de infração de menor potencial ofensivo como “toda conduta punível com advertência”, como o faz, por exemplo, a Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)², ou a Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2018, da Advocacia Geral da União (AGU)³.

2 Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa. Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

3 Art. 1º A critério da autoridade competente para instauração de sindicâncias e processos disciplinares em face dos membros das carreiras jurídicas e dos servidores administrativos da AGU, poderá ser celebrado Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, como alternativa à instauração de processo de natureza disciplinar, nas hipóteses de irregularidades funcionais de menor potencial ofensivo, desde que atendidos os requisitos previstos nesta Portaria. Parágrafo único. Para efeito desta Portaria, considera-se: [...] II - irregularidade de menor potencial ofensivo - aquela cujas circunstâncias possam resultar, em tese, na aplicação da penalidade de advertência, nos termos do art. 116 e do art. 117, incisos I a VIII e XIX, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

No caso em questão, parece, à primeira vista, haver uma inconsistência lógica entre a penalidade aplicada, o não oferecimento de TAC e a definição normativa aplicável de infração de menor potencial ofensivo. Nesse sentido, o primeiro objetivo do presente artigo é apresentar, de maneira mais detalhada, alguns institutos da Filosofia da Linguagem e do estudo da Lógica, para que seja possível identificar, formalizar e compreender as repercussões práticas do aparente paradoxo lógico em tela, utilizando-se, em especial, da ferramenta das tabelas-verdade.

Identificando-se, formalmente, que a situação hipotética efetivamente carrega alguma inconsistência lógica, o objetivo seguinte do trabalho é abordar qual o efeito desta sobre o ato administrativo decisório que a carrega, especialmente no que tange à sua legalidade, considerando-se, sob a égide da doutrina, os elementos do ato administrativo. Por último, discute-se a possibilidade de submetê-lo a controle judicial posterior, abordando-se entendimentos doutrinários e jurisprudenciais recentes, com especial enfoque no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

2. CONCEITOS BÁSICOS E FORMALIZAÇÃO DA INCONSISTÊNCIA LÓGICA DO CASO HIPOTÉTICO

2.1. SIGNOS, ENUNCIADOS, DESCRITIVIDADE E PRESCRITIVIDADE

Entre todos os indivíduos unidos pela linguagem, é estabelecido uma espécie de meio-termo, de modo que todos produzirão, aproximadamente, os mesmos signos unidos aos mesmos conceitos, em uma espécie de *cristalização social*⁴. Esta cristalização é fortemente associada ao conceito de *comunidade linguística*. Esta seria uma especificação da noção de grupo sociocultural, do qual pertencem todos aqueles que, em alguma medida, usam uma linguagem, seja por serem falantes, seja por escreverem, seja por simplesmente entenderem essa linguagem, sem qualquer relação com fronteiras nacionais⁵.

O termo *signo*, por sua vez, é um sinônimo mais técnico de sinal⁶. De maneira simples, algo constitui um signo quando a mente de determinado indivíduo, componente de determinada comunidade linguística (e, portanto, sujeito à cristalização social) o relaciona com outra coisa ou acontecimento⁷. De fato, uma característica comum entre os diversos signos é que todos eles são “coisas em função de outras coisas, que representam ou caracterizam”, ou *aliquid stat pro aliquo* (algo que está por algo). Ao serem sinais, são sempre sinais *de algo*. Os signos, portanto, são *relacionais*. O estudo dos sinais é tradicionalmente conhecido como *Semiótica*⁸.

4 SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de Linguística Geral**. Organizado por BALLY, Charles; SECHEHAYE, Albert; com colaboração de RIEDLINGER, Albert. Tradução de CHELINI, Antônio; PAES, José Paulo; BLIKSTEIN, Izidoro, a partir do original Cours de Linguistique Générale. São Paulo: Editora Cultrix, 27ª ed., 2006, p. 17-23.

5 AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; e RAFFO, Julio. **Introducción al derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 3ª ed., 1999, p. 78.

6 FIDALGO, Antônio; GRADIM, Anabela. **Manual de Semiótica**. Universidade da Beira Interior (UBI). Covilhã, Portugal: Livro eletrônico, 2005, p. 15. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/fidalgantonio-manual-semiotica-2005.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

7 AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; e RAFFO, Julio. **Introducción al derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 3ª ed., 1999, p. 80.

8 FIDALGO, Antônio; GRADIM, Anabela. **Manual de Semiótica**. Universidade da Beira Interior (UBI). Covilhã, Portugal: Livro eletrônico, 2005, p. 8-14. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/fidalgantonio-manual-semiotica-2005.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

Todo signo é composto de duas facetas indissociáveis. A primeira é o *significado*, que é o conceito do objeto ou evento ao qual se está referindo. A segunda é o *significante*, que é a imagem que traz o conceito. Essa imagem pode ser visual (no caso de uma palavra escrita), acústica (no caso de uma palavra falada), olfativo (no caso de um odor), gustativa (no caso de um sabor), ou até tátil (no caso de um toque)⁹. O estudo das relações entre significante e significado é denominado de Semântica, a qual é considerada um dos três planos da Semiótica, situado logo após a Sintaxe e imediatamente antes da Pragmática.

A Filosofia da Linguagem, por sua vez, é a tentativa de proporcionar descrições filosóficas de certas características gerais da linguagem, tais como a verdade, o significado e a necessidade. Este ramo da Filosofia parte do pressuposto de que é observável que as pessoas se comunicam e que, dentre essas comunicações, dizem coisas que efetivamente queriam dizer; entendem o que foi dito; fazem perguntas; dão ordens; fazem promessas, pedem desculpas, dentre outros. Com efeito, dentro da Filosofia da Linguagem, é possível levantar uma miríade de questionamentos de ordem filosófica e com significativa relevância para o estudo do Direito, dentre os quais destaca-se o seguinte problema: *como um enunciado pode ser considerado verdadeiro e como pode ser considerado falso?*¹⁰.

Neste ponto, é válido definir o que são *enunciados (sentences)* ou *sentenças*, os quais são termos utilizados como sinônimos neste trabalho. De acordo com Riccardo Guastini, enunciado é qualquer expressão linguística sob forma acabada¹¹.

Os enunciados, assim como os signos, também são compostos de duas facetas: as *orações* e as *proposições*. As orações são as estruturas formadas pela combinação de significantes, enquanto as proposições são os conceitos completos por traz das orações, ou seja, seus significados¹². Diz-se que as orações são atadas a um determinado idioma e suas regras gramaticais, contudo, as proposições não estão atadas a nenhuma destas¹³. Isso porque a proposição não é a oração em si própria (esta composta por palavras em algum idioma determinado, ordenadas sob regras gramaticais específicas, ou seja, na forma de um conjunto de significantes), mas sim o conteúdo da oração¹⁴.

Quando se migra do estudo da Linguística feito por linguistas, para o estudo feito por juristas, passa a ter maior importância a diferenciação da linguagem entre descritiva e prescritiva. O discurso descritivo é aquele cuja função é de formular e transmitir informação e conhecimento. O discurso prescritivo, por sua vez, é aquele cuja função é de modificar, influenciar ou dirigir o comportamento das pessoas¹⁵.

9 SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de Linguística Geral**. Organizado por BALLY, Charles; SECHEHAYE, Albert; com colaboração de RIEDLINGER, Albert. Tradução de CHELINI, Antônio; PAES, José Paulo; BLIKSTEIN, Izidoro, a partir do original Cours de Linguistique Générale. São Paulo: Editora Cultrix, 27ª ed., 2006, p. 79-81.

10 SEARLE, John. **Actos de habla: Ensayos de Filosofía del Lenguaje**. Tradução de VILLANUEVA, Luis M. Valdés, a partir do original Speech Acts: Na Essay in the Philosophy of Language, 1969. Barcelona: Planeta-Agostini, 7ª ed., 1994, p. 13-14.

11 GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução de BINI, Edson. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 25.

12 AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; e RAFFO, Julio. **Introducción al derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 3ª ed., 1999, p. 86-87.

13 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 5.

14 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 36-37.

15 GUASTINI, Riccardo. **Distinguendo: estudios de teoría y metateoría del derecho**. Tradução de BELTRÁN, Jordi Ferrer i. Barcelona: Gedisa Editorial, Coleção ClaDeMa/Derecho de Filosofía del derecho, 1ª ed., 1999, p. 92.

A verdade, por sua vez, é uma propriedade que está associada à proposição (ou seja, ao significado) e não à oração¹⁶. Quando um enunciado faz referência a certos estados de coisas, de tal forma que é possível determinar se a proposição que este enunciado traz é verdadeira ou falsa, se está diante de um enunciado descritivo (também chamado “declarativo”), cuja verdade depende da existência real dos estado de coisas descrito¹⁷. Dentro da situação hipotética que motiva o presente estudo, é possível observar, sem dificuldades, por exemplo, que:

r: A infração em questão foi punida com penalidade de advertência.

Na prática, a melhor forma de indagar se um enunciado é verdadeiro é comparar a experiência atual com as experiências passadas que serviram para cunhar a oração em questão dentro uma determinada comunidade linguística¹⁸. Assim, o enunciado “*r*” faz referência a um estado de coisas verdadeiro, já que, comparando-se a situação em questão com as experiências anteriores, é verificável que a decisão administrativa da Autoridade competente corresponde ao que a comunidade linguística convencionou chamar de ato administrativo e que a consequência de tal ato, quando transitado em julgado, é a efetiva penalização do servidor com aquilo que socialmente se cristalizou como uma advertência. Nesse sentido, a verdade nada mais é do que “o atributo de uma proposição que afirma o que realmente é o caso”¹⁹.

Sentenças prescritivas, por sua vez, não podem ser verdadeiras, nem falsas. Echave, Urquijo e Guibourg, nesse diapasão, entendem que quanto à determinado enunciado, o mais relevante é saber se ele pode ser verdadeiro ou falso, caso no qual será descritivo. Um enunciado prescritivo, por sua vez, não poderia ser verdadeiro, nem falso²⁰. Na situação hipotética ora analisada, um exemplo pertinente de enunciado prescritivo seria:

p: A celebração de TAC é obrigatória se, e somente se, a infração é de lesividade mínima e todos os outros requisitos restam verificados.

Veja-se que o enunciado em questão não tem qualquer valor veritativo, até porque não faz referência a nenhuma situação específica. Outro ponto relevante a se destacar é que está escrito no modo indicativo da Língua Portuguesa, como uma afirmação, e não no modo imperativo, na forma de um comando, como se poderia pensar que apareceriam enunciados cujo objetivo é de dirigir o comportamento dos indivíduos.

16 AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; e RAFFO, Julio. **Introducción al derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 3ª ed., 1999, p. 87.

17 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, Maria Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 37.

18 AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; e RAFFO, Julio. **Introducción al derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 3ª ed., 1999, p. 87.

19 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 17.

20 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, Maria Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 37-38.

2.2. LÓGICA, VERDADE E VALIDADE

A Lógica é o estudo dos princípios e métodos utilizados para distinguir o raciocínio correto do raciocínio incorreto²¹. As proposições, como já se definiu, são os conceitos completos por traz das orações (ou seja, seus significados), o efetivo conteúdo do enunciado²². Estas proposições, por sua vez, são “os ladrilhos dos quais são feitos os argumentos”, pois os *argumentos* são um grupo de proposições do qual se diz que uma delas se segue à outra (ou outras), tomada como base (ou fundamento) para a verdade da primeira. Às proposições que servem de base (ou fundamento) para que se ateste a veracidade de outra, chama-se *premissas*. À proposição que resulta das premissas chama-se *conclusão*²³.

Dito de outra forma, um argumento é um conjunto estruturado de proposições, que ensejam uma inferência. Uma *inferência*, por sua vez, é o processo que liga (ou pode ligar) um conjunto de proposições. Assim, cada argumento, simples ou complexo, consiste em um grupo de proposições, das quais uma é a conclusão e as outras são as premissas oferecidas como suporte. Daí se conclui que, sendo um argumento composto de diversas proposições, nenhuma proposição pode, por si mesma, ser um argumento²⁴.

Navarro e Rodríguez complementam este conceito afirmando que um argumento pode ser definido como “um grupo de proposições, em determinado idioma, no qual a veracidade de um deles (a conclusão) é garantida pela veracidade das outras (as premissas)”²⁵.

Todo argumento afirma que suas premissas oferecem fundamentos para a verdade de sua conclusão, mas há duas maneiras distintas nas quais uma conclusão se sustenta em suas premissas e, portanto, há duas classes de argumentos. Os *argumentos indutivos* são aqueles que não são conclusivos, de modo que, mesmo que as premissas sejam verdadeiras, não necessariamente a conclusão também o será. Isso porque as premissas suportam apenas um certo grau de probabilidade acerca da conclusão. Quanto maior for esta probabilidade, maior é o mérito do argumento indutivo²⁶.

Os *argumentos dedutivos*, por sua vez, são aqueles que afirmam que sua conclusão está apoiada por suas premissas de maneira conclusiva, ou seja, que se suas premissas são verdadeiras, sua conclusão, necessariamente, também assim será. Caso esta afirmação esteja correta, o argumento é *válido*. Caso esta afirmação esteja incorreta, o argumento é *inválido*. Dizer que um argumento é válido, portanto,

21 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 4.

22 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 36-37.

23 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 7.

24 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 7-8.

25 NAVARRO, Pablo. E.; RODRÍGUEZ, Jorge L. **Deontic logic and legal systems**. Nova York, Estados Unidos: Cambridge University Press, Cambridge Introduction to Philosophy and Law Series, 2014, p. 3.

26 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 14-16.

é dizer que não é possível que sua conclusão seja falsa se suas premissas são verdadeiras²⁷. Do ponto de vista da relação da Lógica com a argumentação, o próprio objetivo da Lógica seria de codificar esquemas argumentativos que garantiriam que a conclusão será verdadeira caso as premissas sejam verdadeiras²⁸.

Pelo exposto, se conclui que verdade e falsidade são atributos das proposições individualmente consideradas, enquanto validade e invalidade são atributos dos argumentos. Vale dizer que as relações entre proposições verdadeiras (ou falsas) e argumentos válidos (ou inválidos) são de natureza complexa, de modo que há várias combinações possíveis²⁹.

A ligação entre verdade e validade, portanto, é meramente condicional. A verdade é determinada pelo conteúdo das premissas (ou seja, o significado das proposições), enquanto a validade é determinada pela estrutura formal dos enunciados³⁰.

Importa destacar que a validade e a invalidade são características restritas aos argumentos dedutivos. Argumentos indutivos não podem ser válidos ou inválidos. O argumento dedutivo, portanto, é aquele que estabelece sua conclusão se segue suas premissas, e este estabelecimento não é uma questão de grau, não dependendo, de nenhuma maneira, de qualquer outro elemento³¹.

2.3. NORMA, ARGUMENTAÇÃO E A FORMALIZAÇÃO DO PARADOXO LÓGICO

Em sentido estrito, uma norma poderia ser entendida como uma prescrição, ou uma regra de conduta, cujo objetivo é qualificar determinado comportamento como obrigatório. A norma que qualifica uma *obrigação* é um mandato e a obediência a um mandato se chama *execução*. Paralelamente, a norma que qualifica uma *omissão* se chama *proibição*. Ocorre que também se pode entender por norma, em sentido mais amplo, tudo aquilo que é pertencente ao direito, significando a linguagem das fontes, ou linguagem do legislador (Constituição, leis, regulamentos, dentre outros discursos produtivos de direito)³².

Para Hans Kelsen, norma, de fato, traduz algo que deve ser ou deve acontecer, contudo, o autor também defende que esse dever não é somente um comando, mas sim também uma permissão (à qual chama de *autorização*) e/ou uma conferência do poder de realizar algo, especialmente o poder de estabelecer outras normas, ao qual chama de *competência*. No uso corrente da linguagem, apenas ao ordenar (comandar)

27 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 13-16.

28 NAVARRO, Pablo. E.; RODRÍGUEZ, Jorge L. **Deontic logic and legal systems**. Nova York, Estados Unidos: Cambridge University Press, Cambridge Introduction to Philosophy and Law Series, 2014, p. 3-4.

29 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 17.

30 NAVARRO, Pablo. E.; RODRÍGUEZ, Jorge L. **Deontic logic and legal systems**. Nova York, Estados Unidos: Cambridge University Press, Cambridge Introduction to Philosophy and Law Series, 2014, p. 4.

31 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 13.

32 GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução de BINI, Edson. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 45-46.

corresponderia um dever, contudo, no Direito, *dever* seria todo ato intencionalmente direcionado à pessoa de outrem, de modo que nele se incluem o *ter permissão* e o *poder* (este último no sentido de *ter competência*)³³.

Nesse sentido, observa-se que todo discurso legislativo está repleto de enunciados que não são, exatamente, prescrições. Exemplos significativos são os enunciados que definem termos da linguagem normativa, ou seja, que trazem a maneira correta de se compreender determinado termo jurídico. Na situação hipotética ora analisada, um enunciado assim seria:

Norma: *Uma infração disciplinar é de lesividade mínima (menor potencial ofensivo) se, e somente se, for punível com advertência.*

Nessa toada, Riccardo Guastini apresenta o conceito de “disposição”, como “qualquer enunciado que faça parte de um documento normativo” (ou de uma fonte do Direito). Em cima do conceito de disposição, tenta construir uma definição ampla de norma, que seja capaz de abarcar enunciados como os do exemplo anterior. Para o autor, norma poderia ser definida como “todo enunciado que constitua o sentido ou significado atribuído (por qualquer um) a uma disposição (ou a um fragmento de disposição, ou a uma combinação de disposições, ou a uma combinação de fragmentos de disposições)”³⁴.

Paralelamente, sob o ponto de vista sintático, os enunciados do discurso descritivo estão, em geral, no modo indicativo. Enquanto isso, os enunciados do discurso prescritivo têm, na maioria das vezes, forma imperativa ou forma de sentenças deônticas, as quais são aquelas formuladas mediante o emprego do verbo auxiliar *dever* ou expressões traduzíveis em termos de dever, como *obrigação*, *obrigatório*, *proibido*, *permitido*, dentre outras. Deve-se ressaltar, no entanto, segundo Guastini, que a forma (ou o modo) na qual se encontra o enunciado é apenas um indício – e não uma prova conclusiva – para se definir se o caráter de determinada norma é prescritivo ou descritivo³⁵.

No mesmo sentido, Von Wright denota que sentenças indicativas podem ser usadas para expressar normas, em especial quando usadas no tempo presente ou no tempo futuro. Para o autor, o uso do modo imperativo como formulação de normas não é exclusivo. Em verdade, nem sempre é possível, para uma norma, ainda que prescritiva, ser formulada no modo imperativo. No caso de mandatos (prescrições tipo “O”), parece sempre ser possível – ainda que não necessariamente obrigatório – escrevê-las em modo imperativo. Contudo, as prescrições permissivas (prescrições tipo “P”), se expressam na forma de sentenças deônticas, usando o verbo auxiliar *poder*. Ainda que seja possível, em alguns casos, usar o imperativo de forma permissiva, como nos casos de enunciados do tipo “faça isto, se assim desejar”

33 KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de MACHADO, João Baptista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 8ª ed., 8ª tiragem, 2009, p. 5-6.

34 GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução de BINI, Edson. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 25-26.

35 GUASTINI, Riccardo. **Distinguendo: estudios de teoría y metateoría del derecho**. Tradução de BELTRÁN, Jordi Ferrer i. Barcelona: Gedisa Editorial, Coleção ClaDeMa/Derecho de Filosofía del derecho, 1ª ed., 1999, p. 93.

(por exemplo, a luz verde de um semáforo indica “cruze, se assim desejar” e não “cruze” somente), este uso não é comum, de modo que as normas podem, sim, ser formuladas na forma de enunciados deônticos (e frequentemente o são)³⁶.

Assim, observa-se que, para Von Wright, jamais serão os aspectos mórficos (sintaxe) da norma que dirão se determinado enunciado é ou não uma norma. É, em verdade, o uso da sentença, e não seu aspecto (ou seja, é o *significado*), que determinaria se o significante em questão constitui ou não uma formulação de norma. A noção de norma, portanto, é primária (ou anterior) à noção de formulação da norma, já que, na prática, se usa a própria noção de norma para determinar se determinada sentença foi usada como uma formulação de norma ou não³⁷.

Esta conclusão parece estar significativamente bem alinhada com aquela de Guastini, de que não existe uma correspondência biunívoca entre a forma sintática dos enunciados e sua função (descritiva ou prescritiva)³⁸.

Em contraposição, sob o ponto de vista semântico, como já se abordou, a linguagem descritiva tem como principal característica a possibilidade de se lhe atribuir o valor veritativo. Assim, enunciados descritivos podem ser verdadeiros ou falsos. Sentenças prescritivas, por sua vez, não podem ser verdadeiras, nem falsas.

Nesse sentido, de acordo com Kelsen, é inteiramente possível, em uma mesma ordem jurídica, que normas com sentidos inconciliáveis sejam produzidas. Nestes casos, ocorrerá um conflito de normas, que poderá ser resolvido seguindo os mecanismos específicos para este fim, previamente estabelecidos pela ordem jurídica, em especial pela interpretação. Não se trata, no entanto, de uma contradição. Isso porque uma *contradição* ocorre, em verdade, quando dentre duas afirmações somente uma pode ser verdadeira³⁹.

Vale ressaltar que o autor utiliza o termo *afirmações* no sentido de sentenças descritivas, mas, como já anteriormente se evidenciou, nem toda afirmação – e nem toda sentença no modo indicativo – é descritiva (podendo, por certo, ser prescritiva). Assim, o ensinamento de Kelsen poderia ser melhor entendido como *há contradição quando dentre dois enunciados descritivos, somente um pode ser verdadeiro*.

Esta concepção está em total harmonia com o entendimento desenvolvido até o presente momento, em especial com a posição de Riccardo Guastini, para quem as sentenças prescritivas não podem ser verdadeiras, nem falsas, de modo que a linguagem prescritiva, quanto a valores de verdade, não tem semântica alguma⁴⁰.

Von Wright, por sua vez, adiciona uma camada adicional de complexidade à discussão em tela. Concorda com Guastini quando aponta que as prescrições

36 VON WRIGHT, Georg Henrik. **Norma y acción: una investigación lógica**. Tradução de FERRERO, Pedro García, a partir do original Norm and Action: A logical Enquiry. Madrid: Editorial Tecnos, Coleção Estructura y función, nº 30, 1970, p. 112-117.

37 VON WRIGHT, Georg Henrik. **Norma y acción: una investigación lógica**. Tradução de FERRERO, Pedro García, a partir do original Norm and Action: A logical Enquiry. Madrid: Editorial Tecnos, Coleção Estructura y función, nº 30, 1970, p. 117-118.

38 GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução de BINI, Edson. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 50.

39 KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de MACHADO, João Baptista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 8ª ed., 8ª tiragem, 2009, p. 229-230.

40 GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução de BINI, Edson. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 52.

carecem de valor veritativo, mas adiciona que isso não constitui impedimento para que formulações de norma (significantes) denotem determinado sentido (significado). O autor exemplifica seu raciocínio com a sentença “Pode estacionar o carro em frente à minha casa”, a qual pode ser interpretada de duas maneiras. A primeira é de que se está dando permissão para que alguém estacione. Nesse caso, a sentença seria uma formulação de norma prescritiva e, portanto, não haveria que se falar em verdade ou falsidade. As mesmas palavras, no entanto, poderiam ser usadas para dar informação, a quem perguntava, acerca das regras vigentes a respeito do estacionamento de carros naquela determinada região, caso no qual se trataria de uma sentença descritiva e que, portanto, poderia ser verdadeira (caso existisse norma permitindo o estacionamento ou não existisse norma proibindo) ou falsa (caso existisse norma proibitiva)⁴¹.

A existência ou não desta norma (que permite ou não o estacionamento) é o próprio fundamento veritativo da sentença descritiva. Assim, para o Direito, o fundamento de verdade de sentenças descritivas nada mais é do que a própria *existência* de norma sobre a matéria. Segundo Von Wright, isto é válido para qualquer tipo de norma, estando ela no modo imperativo, no modo indicativo, ou sendo ela uma sentença deontica. À proposição de que determinada norma existe, Von Wright denomina *proposição normativa*. Assim, a proposição normativa é descritiva e, portanto, pode ser verdadeira ou falsa dependendo se a norma existe ou não (o que é um fato empiricamente observável, no qual descansa o próprio vínculo das normas com a realidade), contudo, à norma em si não se aplicam as definições de verdade ou falsidade⁴².

As duas normas até então elaboradas, relativas ao caso hipotético que conduz o presente trabalho, portanto, poderiam ser enunciadas como proposições normativas (associadas a prescrições de tipo “O”) da seguinte maneira, conforme a notação preconizada por Echave, Urquijo e Guibourg⁴³:

Op: *Existe uma norma que declara que a celebração de TAC é obrigatória se, e somente se, a infração é de lesividade mínima e todos os outros requisitos restam verificados.*

Constante A: *Verificação da lesividade mínima*

Constante B: *Obrigatoriedade de oferecimento de TAC*

Constante C: *Verificação dos demais requisitos*

Variável x: *Uma infração qualquer*

($\forall x$) [(Ax.Cx) \equiv Bx]

Oq: *Existe uma norma que declara que uma infração disciplinar é de lesividade mínima (menor potencial ofensivo) se, e somente se, for punível com advertência.*

41 VON WRIGHT, Georg Henrik. **Norma y acción: una investigación lógica**. Tradução de FERRERO, Pedro García, a partir do original Norm and Action: A logical Enquiry. Madrid: Editorial Tecnos, Coleção Estructura y función, nº 30, 1970, p. 118-119.

42 VON WRIGHT, Georg Henrik. **Norma y acción: una investigación lógica**. Tradução de FERRERO, Pedro García, a partir do original Norm and Action: A logical Enquiry. Madrid: Editorial Tecnos, Coleção Estructura y función, nº 30, 1970, p. 120-121.

43 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986.

Constante D: Punível com advertência

Constante A: Verificação da lesividade mínima

Variável x: Uma infração qualquer

($\forall x$) (Dx \equiv Ax)

Sabendo-se que todos os outros requisitos para oferecimento de TAC, foram cumpridos, bem como que a decisão administrativa, de fato, condenou o servidor à penalidade de advertência, é possível transformar as proposições normativas anteriormente apresentadas em premissas especificamente relativas ao caso em tela (este representado pela constante "Y", tal que " $x = Y$ " e "Y" é a infração específica verificada no caso concreto) como segue:

p: A celebração de TAC é obrigatória, no caso em tela se, e somente se, a infração é de lesividade mínima e todos os outros requisitos restam verificados.

(AY.CY) \equiv BY

q: A infração em questão é de lesividade mínima (menor potencial ofensivo) se, e somente se, for punível com advertência.

DY \equiv AY

r: A infração em questão foi punida com penalidade de advertência.

r é uma premissa verdadeira (DY é verdadeiro)

s: Todos os demais requisitos para o oferecimento de TAC restam preenchidos.

s é uma premissa verdadeira (CY é verdadeiro)

Utilizando-se o método dedutivo de argumentação, sabe-se que, em um argumento válido, se as premissas são verdadeiras, a conclusão, necessariamente, também será⁴⁴.

Assim, quanto à premissa "q", se **DY** é verdadeiro (ou seja, é verdadeira a premissa "r") e trata-se de proposição bicondicional, infere-se que **AY** também será, necessariamente, verdadeiro:

| DY | AY | DY \equiv AY |
|----|----|----------------|
| V | V | V |
| F | V | F |
| V | F | F |
| F | F | V |

Assim, a proposição "t" a seguir será, necessariamente, verdadeira:

t: A infração em questão é de lesividade mínima.

t é uma proposição verdadeira (AY é verdadeiro)

44 COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013, p. 13-14.

Quanto à premissa “*p*”, se **CY** é verdadeiro (ou seja, é verdadeira a proposição “*s*”), infere-se que **AY.CY** \equiv **BY** também será, necessariamente, verdadeiro:

| AY | CY | AY.CY | BY | (AY.CY) \equiv BY |
|----|----|-------|----|---------------------|
| V | V | V | V | V |
| F | V | F | V | V |
| V | F | F | F | F |
| F | F | F | F | V |

A consequência, portanto, é que **BY** também será verdadeiro, ou seja, que é obrigatório o oferecimento de TAC no caso concreto:

u: *No caso em tela, é obrigatório o oferecimento de TAC.*

u é uma conclusão verdadeira (BY é verdadeiro)

Considere-se, agora, as seguintes premissas, também pertinentes ao caso concreto e derivadas da decisão administrativa (ato administrativo) que aplicou a penalidade de advertência:

v: *Se a infração em questão importa em privação indevida à liberdade – pequena ou grande – ela é grave.*

EY \supset FY

w: *A infração em questão implicou em privação indevida à liberdade.*

v é uma premissa verdadeira (EY é verdadeiro)

z: *Se a infração em questão é grave, então ela não é de lesividade mínima.*

FY \supset -AY

No âmbito da lógica proposicional, ainda utilizando-se o método dedutivo, seguindo a lei “*modus ponens*”, diante de uma proposição condicional, quando se afirma o antecedente, pode-se concluir que o conseqüente será verdadeiro⁴⁵.

Assim, quanto à proposição “*v*”, como não é possível existir antecedente verdadeiro com conseqüente falso, e sabendo-se que **EY** é verdadeiro (ou seja, é verdadeiro a proposição “*w*”), infere-se que (EY \supset FY) também será, necessariamente, verdadeiro. Veja-se a tabela-verdade:

| EY | FY | EY \supset FY |
|----|----|-----------------|
| V | V | V |
| F | V | V |
| V | F | F |
| F | F | V |

45 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofia y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 104.

Pela mesma lei, se **FY** é verdadeiro, então **AY** será, necessariamente, falso no âmbito da proposição "**z**", porque o consequente de **(FY → -AY)** é a negação de **AY**:

| FY | AY | -AY | FY \supset -AY |
|----|----|-----|------------------|
| V | V | F | F |
| F | V | F | V |
| V | F | V | V |
| F | F | V | V |

Assim, a proposição "**t**" a seguir será, necessariamente, verdadeira:

t: A infração em questão não é de lesividade mínima.

t é uma proposição verdadeira (AY é falsa)

Assim, quanto à premissa "**p**", se **CY** é verdadeiro (ou seja, é verdadeira a proposição "**s**"), infere-se que **AY.CY** será, necessariamente, falso.

| AY | CY | AY.CY |
|----|----|-------|
| V | V | V |
| F | V | F |
| V | F | F |
| F | F | F |

Pela lógica do bicondicional, no entanto, se **AY.CY** é falso, infere-se que **[(AY.CY) \equiv BY]** somente poderá ser verdadeiro se **BY** for falso:

| AY.CY | BY | (AY.CY) \equiv BY |
|-------|----|---------------------|
| V | V | V |
| F | V | F |
| V | F | F |
| F | F | V |

A consequência, portanto, é que **BY** também será falso, ou seja, que não é obrigatório o oferecimento de TAC no caso concreto:

u: Na infração em questão, não deve ser oferecido TAC.

u é uma conclusão verdadeira (BY é falso)

Ocorre que a proposição "**t**" é a negação de "**t**", enquanto a proposição "**u**" é a negação de "**u**". Na situação posta, portanto, a afirmação de que a infração em questão seria de lesividade mínima é, ao mesmo tempo, verdadeira e falsa. Isso também se dá para a afirmação de que o oferecimento de TAC é obrigatório. Sabe-se, no entanto, que isto não é possível no mundo observável, posto que, quando uma das proposições em questão for verdadeira, a outra deve, necessariamente, ser

falsa⁴⁶. Observa-se, então, uma *contradição*, a qual é aplicável tendo em vista que se trata de proposições descritivas.

Pelo princípio lógico da não-contradição, no entanto, nenhuma proposição – seja ela uma premissa ou uma conclusão – pode ser verdadeira e falsa ao mesmo tempo. Assim, qualquer enunciado lógico que leve a essa conclusão será *formalmente falso*. Vale ressaltar que a não-contradição está estreitamente vinculada à ideia de que a linguagem deve servir para transmitir informações, de modo que não somente é necessário que cada proposição tenha sempre o mesmo valor de verdade, mas também é imprescindível que esse valor seja um só. É justamente por essa razão que as tabelas-verdade atribuem somente um valor a cada fórmula, em cada caso possível⁴⁷.

Comprova-se, portanto, formalmente, que a situação hipotética posta apresenta evidente inconsistência argumentativa do ponto de vista lógico. A partir deste ponto, passa-se a discutir qual o efeito desta contradição sobre o ato administrativo decisório que a carrega.

3. INCONSISTÊNCIA LÓGICO-ARGUMENTATIVA COMO VÍCIO DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO E A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL POSTERIOR

Um ato administrativo unilateral pode ser definido, para Hely Lopes Meirelles, como uma “manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir; resguardar; transferir; modificar; extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”⁴⁸.

A decisão administrativa hipotética ora analisada (que, como demonstrado, apresenta inconsistência lógica), portanto, se enquadra nesta classificação, visto que modifica direito e impõe obrigação ao administrado, servidor condenado à penalidade de advertência.

Todo ato administrativo é composto por cinco elementos básicos, (i) competência; (ii) finalidade; (iii) forma; (iv) objeto e (v) motivo⁴⁹. A competência é o poder atribuído ao agente da Administração Pública para o desempenho de suas funções, a qual resulta de lei e é por ela delimitada, tratando-se elemento vinculado do ato administrativo⁵⁰.

Outro elemento vinculado do ato administrativo é a finalidade, que pode ser definida como o resultado que a Administração Pública deseja alcançar com a prática

46 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofia y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 115.

47 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofia y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 84-88.

48 MEIRELLES, Hely, Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Obra continuada por BURLE FILHO, José Emmanuel, com colaboração de BURLE, Carlo Rosado. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª ed., 2016, p. 173.

49 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, 2015, p. 101.

50 MEIRELLES, Hely, Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Obra continuada por BURLE FILHO, José Emmanuel, com colaboração de BURLE, Carlo Rosado. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª ed., 2016, p. 175.

do ato⁵¹, o qual sempre deve estar voltado ao atendimento do interesse público, sob pena de abuso de poder, na espécie desvio de finalidade⁵². No caso hipotético ora discutido, a finalidade da advertência é punir o servidor faltoso e impedir que novas ocorrências da falta venham a ocorrer.

Também a forma é elemento vinculado. Em sentido estrito, ela pode ser definida como o modo como o revestimento exteriorizador do ato administrativo, que pode ser uma portaria, uma instrução normativa, ou uma decisão, como no caso, dentre outros. Em sentido amplo, corresponde ao caminho procedimental que deve ser observado para o aperfeiçoamento do ato, ou seja, são os procedimentos que devem ser seguidos na formação do ato administrativo⁵³.

O objeto, a seu turno, é um elemento discricionário, correspondente ao efeito jurídico imediato que o ato produz⁵⁴. No caso em tela, é a advertência em si e seu registro na ficha funcional do servidor, constituem o objeto da decisão administrativa.

O motivo, por sua vez, é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo⁵⁵. Dentro do estudo do motivo, no entanto, também se faz necessária a diferenciação quanto à motivação, a qual nada mais é do que a própria exposição dos motivos, sua fundamentação. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, são três os elementos da motivação: (i) a regra de Direito habilitante, que é a norma com base na qual se fundamenta o ato administrativo (no caso do ato administrativo de decisão pela aplicação da advertência, a regra de direito é a norma que prevê tal punição); (ii) os fatos nos quais o agente se estribou para decidir (a ocorrência do erro do servidor que resultou em um excesso de prisão) e (iii) a enunciação da “relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado”⁵⁶.

Há dúvidas, na doutrina, sobre se a motivação é elemento vinculado ou discricionário do ato administrativo, contudo, no caso do PAD, trata-se de elemento vinculado por expressa previsão legal no art. 50, II e §1º, da Lei nº 9.784/99⁵⁷.

No mesmo sentido vai Marcos Augusto Perez, quando sugere o chamado *Teste de Motivo* como mecanismo necessário para averiguar a legalidade de determinado ato administrativo. Para o autor, dentre outras questões, é necessário saber se (i) houve exposição dos motivos de fato e de direito para a fundamentação da decisão administrativa em causa; (ii) se houve indicação de uma norma jurídica como

51 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 30ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2017, p. 289.

52 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, 2015, p. 121.

53 MEIRELLES, Hely, Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Obra continuada por BURLE FILHO, José Emmanuel, com colaboração de BURLE, Carlo Rosado. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª ed., 2016, p. 177.

54 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 30ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2017, p. 286.

55 MEIRELLES, Hely, Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Obra continuada por BURLE FILHO, José Emmanuel, com colaboração de BURLE, Carlo Rosado. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª ed., 2016, p. 177.

56 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 27ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2010, p. 400.

57 Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; [...] §1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

fundamento da decisão e (iii) se houve correta qualificação jurídica dos fatos. Uma das formas pelas quais a qualificação jurídica pode conter equívoco, segundo Perez, ocorre com a constatação de que a decisão administrativa não tem consistência do ponto de vista da argumentação lógico-jurídica⁵⁸.

O reconhecimento da necessidade de adequada qualificação jurídica, inclusive, também encontra eco no sistema normativo posto: o art. 2º, parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 4.717/65, dispõe que “a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”.

Não parece haver dúvidas, portanto de que a inconsistência lógico-argumentativa corresponde a um vício de motivação e, portanto, é ligado ao elemento *motivo* do ato administrativo. Resta, então, saber se um ato administrativo decisório que contenha uma inconsistência lógico-argumentativa é ou não passível de controle judicial.

Vale ressaltar que o controle judicial é “o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário”⁵⁹. Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, o Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, independentemente de serem vinculados ou discricionários ou de qualquer outra característica de sua natureza, mas sempre sob o aspecto da legalidade ou da moralidade⁶⁰. Assim, caso se possa dizer que um vício de motivação pode ser entendido como uma violação da legalidade, então, seguindo a lei “*modus ponens*”, a inconsistência lógico-argumentativa, que é um vício de motivação, também constituirá violação da legalidade, pois quando se afirma o antecedente, pode-se concluir que o conseqüente será verdadeiro⁶¹.

A resposta para este questionamento parece estar na jurisprudência do STJ e na Teoria dos Motivos Determinantes. Esta teoria postula que o administrador se vincula aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, os motivos que determinam a vontade do agente público e servem de suporte à sua decisão integram a validade do ato, de modo que motivos falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados constituem violações ao princípio da legalidade, passíveis de controle judicial⁶².

Mesmo nos casos de atos administrativos que não precisavam ser motivados, mas cuja motivação foi apresentada, a motivação passa a ser vinculante, ou seja, os motivos passam a integrar a estrutura do ato e se tornam condição para sua validade⁶³. Isso

58 PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de Legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 256-259.

59 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, 2015, p. 1050.

60 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 30ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2017, p. 989-990.

61 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 104.

62 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 27ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2010, p. 404.

63 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 30ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2017, p. 291.

porque são os motivos que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver correspondência entre estes e a realidade⁶⁴.

Na situação hipotética posta, como já se apontou anteriormente, as afirmações de que a infração seria de lesividade mínima e de que o oferecimento de TAC é obrigatório são, ao mesmo tempo, verdadeiras e falsas, o que, como bem se sabe, não é possível no mundo observável, posto que, quando uma destas proposições for verdadeira, a outra deve ser falsa⁶⁵. Quando se verifica uma contradição lógica em um ato administrativo, portanto, é inevitável concluir que não há correspondência entre seus motivos determinantes e a realidade fática. Na mesma toada vem Marcos Augusto Perez, para quem

[...] motivo e processo administrativo se associam, na atualidade, como elementos essenciais da legalidade na estruturação da decisão administrativa. Ademais, com a disseminação da discricionariedade administrativa, o exame dos motivos, por meio dos quais as autoridades justificam a conveniência e oportunidade de suas ações, passou a centralizar, sob o prisma do controle jurisdicional, boa parte da atenção do Direito Administrativo.⁶⁶

Tanto é assim que o STJ já vem compreendendo, em entendimento até mais abrangente que aquele preconizado por Bandeira de Mello e outros doutrinadores, que há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela Administração Pública, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido⁶⁷. A inconsistência lógico-argumentativa nada mais é, por certo, que uma falta de congruência. Na hipótese aqui discutida, tal incongruência é da espécie lógica *contradição*. Relembra-se que, nesse diapasão, há contradição quando dentre dois enunciados descritivos, somente um pode ser verdadeiro⁶⁸.

Ademais, a Corte Superior também já reconheceu, no esteio da Teoria dos Motivos Determinantes, que a motivação da punição administrativa é indispensável para sua validade e que, quando a sanção imposta não guarda observância com as conclusões da Comissão Processante, verifica-se ilegal a punição aplicada por afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade⁶⁹.

64 MEIRELLES, Hely, Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Obra continuada por BURLE FILHO, José Emmanuel, com colaboração de BURLE, Carlo Rosado. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª ed., 2016, p. 223.

65 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, María Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986, p. 115.

66 PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de Legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 254.

67 [...] II. Na esteira da jurisprudência desta Corte, “consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido” (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe de 14/11/2011). [...] IV. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp nº 153.740/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, STJ, j. 24 mai. 2016, DJe 02 jun. 2016).

68 KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de MACHADO, João Baptista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 8ª ed., 8ª tiragem, 2009, p. 229-230.

69 [...] 2. A motivação da punição é indispensável para a sua validade, pois é ela que permite a averiguação da conformidade da sanção com a falta imputada ao servidor. Sendo assim, a afronta ao princípio da proporcionalidade da pena no procedimento administrativo, isto é, quando a sanção imposta não guarda observância com as conclusões da Comissão Processante, torna ilegal a reprimenda aplicada, sujeitando-se, portanto, à revisão pelo Poder Judiciário, o qual possui competência para realizar o controle de legalidade e legitimidade dos atos administrativos. [...] (RMS nº 20.665/SC, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, STJ, j. 05 nov. 2009, DJe 30 nov. 2009)

Assim, parece que há, ainda, mais um ponto de contato significativo entre o vício de motivação e a violação da legalidade, na forma dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade⁷⁰. De fato, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é consolidada no entendimento de que o controle de legalidade de atos administrativos pelo Judiciário é possível quando verificada violação a estes princípios⁷¹. A razoabilidade, portanto, “vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas”⁷².

Nesse sentido, para Carvalho Filho, a falta de congruência viola, de fato, o princípio da legalidade, porque, “no caso, ou há vício nas razões impulsionadoras da vontade, ou o vício estará no objeto desta. A falta de razoabilidade, na hipótese, é puro reflexo da inobservância de requisitos exigidos para a validade da conduta”⁷³. Como vício de motivação, portanto, a inconsistência lógico-argumentativa é, na prática, uma violação à legalidade, seja por ofensa direta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, seja por ofensa reflexa.

4. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou, em primeiro lugar, apresentar alguns fundamentos básicos da Lógica, calcados em conceitos de Filosofia da Linguagem, com especial centralidade na relação entre verdade (ou falsidade), validade (ou invalidade) e lógica argumentativa.

Apontou-se que todo signo tem duas facetas: o significado, que é o conceito do objeto ou evento ao qual se está referindo, e o significante, que é a imagem que traz o conceito. Da mesma forma, também os enunciados têm dois aspectos indissociáveis: as orações, que são as estruturas formadas pela combinação de significantes, e as proposições, que são os conceitos completos por traz das orações, ou seja, seus significados.

Sob a égide da Filosofia da Linguagem, um dos questionamentos mais significativos para o Direito é a conceituação de *verdade*. A verdade seria, então, uma propriedade associada à proposição (ou seja, ao significado) e não à oração (significante).

Sob a luz da Lógica, os *argumentos* são um grupo de proposições que contêm *premissas*, as quais são proposições que servem de base para que se ateste a veracidade de outra, chamada de *conclusão*. Os *argumentos dedutivos*, por sua vez,

70 Para Luís Roberto Barroso os dois termos, proporcionalidade e razoabilidade, quando utilizados como instrumentos de ponderação, podem ser utilizados de forma intercambiável, visto que, essencialmente, “abrigam os mesmos valores subjacentes: racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum, rejeição aos atos arbitrários ou caprichosos” (BARROSO, Luís Roberto. Interpretação constitucional como interpretação específica. In: CANOTILHO, J. J. G., et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 94).

71 [...] 7. Esta Corte entende possível o controle de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário quando verificada violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Precedentes. [...] (AgInt no RMS nº 51.731/RS, Rel. Min. Gurgel De Faria, Primeira Turma, STJ, j. 16 dez. 2019, DJe 19 dez. 2019)

Além deste, também, MS nº 18.229/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, STJ, j. 26 out. 2016, DJe 19 dez. 2016; MS nº 14.253/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, Terceira Seção, STJ, j. 25 mai. 2011, DJe 23 set. 2011; e MS nº 9.621/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, Terceira Seção, STJ, j. 13 abr. 2005, DJe 24 jun. 2008.

72 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 7ª ed., 2004, p. 46.

73 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, 2015, p. 41.

são aqueles que afirmam que se suas premissas são verdadeiras, sua conclusão, necessariamente, também será.

A seu turno, definiu-se *norma* como um enunciado que constitui o significado atribuído a uma determinada disposição. Paralelamente, à proposição de que determinada norma existe, denominou-se *proposição normativa*, a qual, por ter caráter descritivo, é dotada de valor veritativo, diferentemente das normas em si, às quais não se aplicam as definições de verdade ou falsidade.

Aplicou-se, então, estes conceitos ao caso hipotético proposto e, por meio de tabelas-verdade e da notação proposta por Echave, Urquijo e Guibourg⁷⁴, demonstrou-se formalmente que há inconsistência lógica do tipo *contradição* no caso hipotético do servidor que é condenado, em PAD, à penalidade de advertência, mas ao qual é negada a possibilidade de celebração de TAC por ausência de lesividade mínima da infração, ainda que a definição de lesividade mínima seja dada em função da punição, em tese, com advertência.

Em seguida, passou-se a analisar qual o efeito desta inconsistência lógico-argumentativa sobre o ato administrativo decisório que a carrega. A partir da conceituação de atos administrativos e, principalmente, do elemento do motivo, assentou-se que o ato administrativo que contém incongruência lógica padece de vício de motivação.

Depois, avaliou-se a relação entre o vício de motivação e o aspecto da legalidade, encontrando-se uma possível resposta na Teoria dos Motivos Determinantes e na aplicação abrangente que o STJ, com base nela, vem conferindo ao controle judicial de atos administrativos. Nesse sentido, a Corte vem entendendo que, quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido, também há vício de legalidade, o qual é passível, então, de controle judicial.

Outro ponto de contato significativo encontrado entre o vício de motivação e a violação da legalidade, está consubstanciado nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo-se assentado que, como vício de motivação, a inconsistência lógico-argumentativa é, na prática, uma violação à legalidade, seja por ofensa direta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, seja por ofensa reflexa.

Em suma, conclui-se, do presente trabalho, que há, sim, fundamento legal, doutrinário e jurisprudencial para que se defenda o controle judicial posterior de decisões administrativas dotadas de vício de legalidade, quando tal vício for consistente com a contaminação da motivação do ato administrativo por inconsistências lógico-argumentativas.

74 ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, Maria Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986.

REFERÊNCIAS

- AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; e RAFFO, Julio. **Introducción al derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 3ª ed., 1999.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação constitucional como interpretação específica. In: CANOTILHO, J. J. G., et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). **Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2018**. [Estabelece o Termo de Ajustamento de Conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo]. Publicada no Suplemento B: Boletim de Serviço Eletrônico nº 32. Poder Executivo Federal, Brasília/DF, 10 ago. 2018.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017**. Publicada no DOU em 31 mai. 2017: ed. 103: seção 1: p. 43. Poder Executivo Federal, Brasília/DF, 30 mai. 2017.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. **RMS nº 20.665/SC**, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, STJ, j. 05 nov. 2009, Dje 30 nov. 2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501534621&dt_publicacao=30/11/2009>. Acesso em 21 out. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Agravo em Recurso Especial. **AgInt no AREsp nº 153.740/MS**, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, STJ, j. 24 mai. 2016, Dje 02 jun. 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200596337&dt_publicacao=02/06/2016>. Acesso em 21 out. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. **AgInt no RMS nº 51.731/RS**, Rel. Min. Gurgel De Faria, Primeira Turma, STJ, j. 16 dez. 2019, Dje 19 dez. 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602092173&dt_publicacao=19/12/2019>. Acesso em 21 out. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. **MS nº 18.229/DF**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, STJ, j. 26 out. 2016, Dje 19 dez. 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200363832&dt_publicacao=19/12/2016>. Acesso em 21 out. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. **MS nº 14.253/DF**, Rel. Min. Jorge Mussi, Terceira Seção, STJ, j. 25 mai. 2011, Dje 23 set. 2011. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900616678&dt_publicacao=23/09/2011>. Acesso em 21 out. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. **MS nº 9.621/DF**, Rel. Min. Laurita Vaz, Terceira Seção, STJ, j. 13 abr. 2005, Dje 24 jun. 2008. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400428811&dt_publicacao=24/06/2008>. Acesso em 21 out. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, 2015.
- COPI, Irving M; COHEN, Carl. **Introducción a la lógica**. Tradução de SANDOVAL, Jorge Alejandro Rangel, do original Introduction to Logic. México: Limusa, 2ª ed., 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 30ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2017.
- ECHAVE, Delia Teresa; URQUIJO, Maria Eugenia; GUIBOURG, Ricardo A. **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Coleção Filosofía y Derecho, nº 9, Editorial Astrea, 2ª reimpressão, 1986.
- FIDALGO, António; GRADIM, Anabela. **Manual de Semiótica**. Universidade da Beira Interior (UBI). Covilhã, Portugal: Livro eletrônico, 2005. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/fidalgo-antonio-manual-semiotica-2005.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 7ª ed., 2004.
- GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução de BINI, Edson. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005.

GUASTINI, Riccardo. **Distinguendo: estudios de teoría y metateoría del derecho**. Tradução de BELTRÁN, Jordi Ferrer i. Barcelona: Gedisa Editorial, Coleção ClaDeMa/Derecho de Filosofía del derecho, 1ª ed., 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de MACHADO, João Baptista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 8ª ed., 8ª tiragem, 2009.

MEIRELLES, Hely, Lopes. **Direito Admsitrativo Brasileiro**. Obra continuada por BURLE FILHO, José Emmmanuel, com colaboração de BURLE, Carlo Rosado. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª ed., 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 27ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2010.

NAVARRO, Pablo. E.; RODRÍGUEZ, Jorge L. **Deontic logic and legal systems**. Nova York, Estados Unidos: Cambridge University Press, Cambridge Introduction to Philosophy and Law Series, 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de Legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de Linguística Geral**. Organizado por BALLY, Charles; SECHEHAYE, Albert; com colaboração de RIEDLINGER, Albert. Tradução de CHELINI, Antônio; PAES, José Paulo; BLIKSTEIN, Izidoro, a partir do original Cours de Linguistique Générale. São Paulo: Editora Cultrix, 27ª ed., 2006.

SEARLE, John. **Actos de habla: Ensayos de Filosofía del Lenguaje**. Tradução de VILLANUEVA, Luis M. Valdés, a partir do original Speech Acts: Na Essay in the Philosophy of Language, 1969. Barcelona: Planeta-Agostini, 7ª ed., 1994.

VON WRIGHT, Georg Henrik. **Norma y acción: una investigación lógica**. Tradução de FERRERO, Pedro Garcia, a partir do original Norm and Action: A logical Enquiry. Madrid: Editorial Tecnos, Coleção Estructura y función, nº 30, 1970.