

doutrina

O NOVO CPC E A MOTIVAÇÃO COMO DEVER DE TODOS OS SUJEITOS PROCESSUAIS: UMA ANÁLISE DO DEVER DA BOA-FÉ E DO PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO

PIRONTI, Rodrigo¹

ZILLOTTO, Mirela Miró²

RESUMO: O presente estudo voltou-se à análise do instituto da motivação, levando-se em consideração, especialmente, a sua importância em um Estado Democrático de Direito. Assim, pelo método hipotético-dedutivo, pode-se perceber que a motivação, realizada mediante um processo legalmente constituído, é poderoso meio que inibe o livre-arbítrio e garante uma atuação estatal mais democrática. De tal sorte, o principal tema abordado versou sobre a possibilidade do dever de motivar, expressamente incumbido ao Estado, ser imposto também às partes. Ao que, após análise conjunta da motivação com os deveres da boa-fé e da colaboração processual, igualmente inafastáveis à garantia de uma atuação processual justa, pode-se concluir que também se deve exigir das partes uma participação clara, coesa e transparente durante o processo, para que não se resumam a meras contadoras de fatos, primando-se por um processo em prol da democracia e da justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Motivação. Devido Processo Legal. Dever de Proteção à Confiança Legítima. Dever de Colaboração.

ABSTRACT: *The present study focuses on the analysis of the institute of motivation, especially with regard to its importance in a Democratic State of Law. By the hypothetical-deductive method, it could see that motivation, accomplished through a Due Process of Law, is a powerful way that inhibits free will and guarantees a democratic state performance. Thus, the main topic addressed was the possibility of the duty to motivate, expressly entrusted to the State, to be also imposed on the parties. After analyzing the motivation combined with the duties of good faith and procedural cooperation, which are equally unaffordable to the guarantee of a fair process, it could be concluded that the parties should be required to have a clear, cohesive and transparent participation during the Process, so that, they are not limited to mere teller of facts, emphasizing a process in favor of democracy and justice.*

KEYWORDS: *Motivation. Due Process of Law. Duty to Protect the Legit Expectations. Duty of Collaboration.*

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Doutor em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor da Universidade Positivo e do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro fundador do IBEFP - Instituto Brasileiro de Função Pública. Membro fundador do EADA - Instituto de Estudos Avanzados en Derecho Administrativo. Diretor Executivo do Instituto Paranaense de Direito Administrativo - IPDA. Advogado e parecerista.

² Pós-Graduação em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (em curso). Graduação em Direito pela Universidade Positivo. Colaboradora de capítulo no livro "Direito da saúde em perspectiva: Judicialização, gestão e acesso" (Ed. Emescam, 2016).

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo possui como objeto a análise dos principais contornos do instituto da *motivação* em um Estado Democrático de Direito, considerando, especialmente, a sua importância no âmbito processual. Para o alcance desse objetivo, a partir do método hipotético-dedutivo, buscou-se conceituar a *motivação* como dever e como princípio, além de exaltar a sua caracterização como mecanismo limitador do livre-arbítrio e inibidor de um cumprimento cego de toda e qualquer lei, o que assegura maior confiabilidade aos cidadãos.

Nesse passo, diante da dimensão do tema, em um primeiro momento, pretendeu-se demonstrar a relevância da vinculação da *motivação* com a *garantia do devido processo legal* e da *proteção à confiança legítima*. Em seguida, o estudo voltou-se estritamente à apreciação da lógica da fundamentação no âmbito do processo civil e administrativo, conceituando os institutos que dela são inafastáveis. Na sequência, conciliando os temas abordados, analisou-se os deveres da boa-fé e da colaboração processual, cuja existência é inarredável em uma relação processual justa, com o fito de avaliar se referidos encargos seriam capazes de incumbir o dever de *motivação* às partes e ao administrado.

Levando-se em conta a mencionada atuação processual em conformidade aos padrões da boa-fé e em observância à colaboração, foram apresentadas as conclusões, procurando-se demonstrar que, as partes e os administrados, tal qual o juiz e a Administração Pública, também devem manifestar-se com clareza, coesão, coerência e transparência, especialmente ao considerar o atual cenário de insegurança e desconfiança em que se encontra o país.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, uma nova ordem constitucional foi instaurada no país: o Estado Democrático de Direito, que, possuindo como um de seus principais alicerces o respeito aos direitos e garantias fundamentais, passou a dar diferente significado à atuação estatal, que para além da subordinação dos poderes públicos às leis, passou a exigir atenção aos princípios constitucionalmente reconhecidos e, de modo tal, invioláveis.³

Nessa lógica, um Estado intitulado Democrático de Direito não guarda espaço para o livre arbítrio, tampouco para o cumprimento cego de toda e qualquer lei, sendo indispensável uma atuação do Poder Público subordinada à integridade dos preceitos constitucionais.⁴

³ Nesse sentido, Norberto BOBBIO, aduz que há uma diferenciação entre Estado de Direito em sentido forte, fraco e fraquíssimo. O que estamos a nos referir é o Estado de direito em sentido forte, diferente daquele "em sentido fraco, que é o Estado não-despótico, isto é, dirigido não pelos homens, mas pelas leis", e daquele em sentido fraquíssimo, "tal como o Estado kelseniano segundo o qual, uma vez resolvido o Estado no seu ordenamento jurídico, todo o Estado é Estado de direito (e a própria noção de Estado de direito perde toda força qualificadora)." In: **Liberalismo e Democracia**. 4a reimpressão. 6a edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 19.

⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 75.

Não por menos, Germana de Oliveira MORAES assevera que, com essa nova ordem, há uma modificação da noção de Direito, que passa do “direito por regras” ao “direito por princípios,” substituindo-se a ideia da legalidade estrita pela ideia da juridicidade.⁵ Nesse sentido, como bem leciona Juarez FREITAS, o princípio da legalidade somente passa a ter significado quando dialogado com os demais princípios e direitos fundamentais, de sorte que, pensar o Direito como simples conjunto de regras é “subestimar de forma ruínosa, a complexidade do fenômeno jurídico-administrativo.”⁶

Como se pode notar, a compreensão da necessária submissão do Estado ao Direito deve se dar a partir da desconstrução da percepção de um Poder Público pautado no império da lei, de modo que todos os mecanismos constitucionais que obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder ou impedem o abuso ilegal deste integram esse novo regime.⁷

Nesse diapasão, uma das formas pela qual vem se buscando controlar a atuação estatal tem sido através da imposição do dever geral de motivação, isso porque, só a partir de uma decisão com suas razões devidamente externadas é que se vislumbrará uma atuação estatal legítima, com garantias constitucionais asseguradas, controle efetivo por membros de outros Poderes e participação da sociedade na construção imparcial dessas decisões.

As garantias constitucionais, no entanto, somente estarão plenamente asseguradas, quando a motivação for precedida por um processo legalmente estabelecido, onde será assegurado aos cidadãos garantias como as do contraditório e ampla defesa e possibilitará uma atuação estatal em prol da democracia e da justiça.

Assim, o processo, tal qual a motivação, também é considerado instituto indissociável de um Estado Democrático de Direito, ao que a Doutrina mais acertada o disciplina como “uma garantia da democracia realizável pelo Direito, segundo o Direito e para uma efetiva justiciabilidade.”⁸ Nesse sentido posiciona-se Odete Medauar, para quem, especialmente se referindo ao processo administrativo, o processo é finalizado a funcionar como garantia do cidadão, uma vez que tutela direitos que podem vir a ser afetados, constituindo-se como verdadeiro limite à atuação administrativa.⁹

Diante dos argumentos ladeados, e, considerando a declarada importância da motivação e do processo como instrumentos de garantia aos cidadãos e de imposição de limites à atuação estatal, buscar-se-á abordar em seguida os principais contornos dogmáticos da garantia constitucional do *devido processo legal motivado*.

5 MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999. p. 24

6 FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 60.

7 BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 4a reimpressão. 6a edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 19.

8 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. p. 6 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> Acesso: 31 de maio de 2017.

9 MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 62.

2.1. O DEVIDO PROCESSO LEGAL MOTIVADO COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL E SUAS NUANCES COM O DEVER DE PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA

Conforme visto, o dever constitucional de motivar atos e decisões é importante instrumento de controle da atuação estatal, especialmente a impedir o exercício arbitrário do poder. Nesse sentido, a motivação demonstra-se poderoso meio, capaz, inclusive, de consolidar uma atuação estatal legítima, moral, eficiente, e que realiza seus atos sem desvio de poder ou finalidade. Com efeito, quando realizada mediante um processo legalmente estabelecido - *Due Process of Law*, permite, ainda, a democratização do Poder Público.

Como se observa, o processo ganha importância enquanto mecanismo de concretização de decisões que possam vir a afetar direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Não por menos, o *devido processo legal* é direito fundamental reconhecido pela Constituição da República de 1988, que em seu artigo 5º, inciso LIV, dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”¹⁰ Senão, porque, “la garantía del debido proceso es una garantía vinculada a la historia misma de la libertad civil.”¹¹

Nesse passo, referida disposição demonstra a íntima relação de um processo legalmente estabelecido com o regime jurídico de um Estado Democrático de Direito, especialmente porque, em sendo a defesa das garantias sociais e individuais dos cidadãos um dos alicerces deste, não poderão estas, ser lesadas sem a instauração de um processo imparcial, paritário e democrático. Pelo que, com propriedade, Cândido Rangel Dinamarco, tratando dos poderes exercidos pelo Estado para o alcance de seus fins, leciona que, no Estado de Direito, além do poder, há que se estabelecer regras para endereçar a conduta dos agentes estatais e para ditar as condições, limites e formas do exercício do poder.”¹²

Por certo, o processo é instrumento de democratização do poder, que, por excelência, assegura às partes as garantias constitucionais que lhe são devidas. Não é por menos, que a própria ideia de processo legalmente estabelecido, atrelada ao dever de motivação das decisões, possui íntima relação com o princípio constitucional da segurança jurídica, em sua vertente subjetiva, da proteção à confiança legítima.¹³ Isso porque, somente através de um processo com decisões devidamente fundamentadas é que o cidadão poderá depositar sua confiança em uma atuação estatal democrática e imparcial.

10 BRASIL. Constituição, 1988.

11 COUTURE, Eduardo J. Inconstitucionalidad por privación de la garantía del debido proceso. In. **Estudios de Derecho Procesal Civil**, t. I. 3. ed. Buenos Aires: Depalma 2003. p. 135.

12 DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 95

13 Sobre as vertentes da segurança jurídica cf. COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005. p. 3-4. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang SARLET, confere à segurança jurídica o *status* de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Em outras palavras, define a segurança jurídica como elemento nuclear da noção de Estado de Direito, plasmada na Constituição de 1988, sendo desta indissociável.¹⁴ No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de MELLO, ao conceituar o termo *segurança jurídica*, demonstra a relevante importância do princípio nas relações Estado-Indivíduo, ao passo que coincide com uma das aspirações mais profundas do Homem, cuja busca é permanente: a segurança em si mesma, a certeza em relação aquilo que o cerca. Assim, afirma que a aspiração à segurança decorre da:

Insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro. (...) Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana.¹⁵

Note-se, o dever de proteção à confiança legítima surge da necessidade de se assegurar previsibilidade às relações jurídicas em que o Poder Público figura como parte, o que pode ser feito através de um processo devidamente motivado, de modo tal a evitar a incidência de incertezas nessas relações.

Desse modo, para Karl LARENZ, o surgimento do dever de proteção à confiança dos cidadãos é inspirado e resguardado pelo próprio ordenamento jurídico, na medida em que protege a confiança suscitada em detrimento do comportamento do outro, sendo a confiança condição fundamental para uma convivência coletiva pacífica, e, por conseguinte, de paz jurídica.¹⁶

Nesse diapasão, demonstra-se indissociável a relação entre o dever geral de motivação das decisões e a confiança depositada pelos cidadãos, ao que, a inexistência do primeiro mitiga a força da segunda. Não é à toa, portanto, que a ausência de exposição das razões que justificam determinado acontecimento, em um cenário macro, faz incidir a desconfiança e insegurança generalizadas.

Diante de tais considerações, imperiosa se faz à análise da lógica da fundamentação das decisões do Estado no decorrer do processo.

14 SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005, p. 5-6.

15 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 179.

16 Livre tradução do original apresentado e traduzido por Luiz Díez-Picazo: "*El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque confiar poder confiar, como hemos visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica.*" LARENZ, Karl. **Derecho justo: fundamentos de ética jurídica**. Tradução e Apresentação de Luiz Díez-Picazo. Madri: Civitas. 2001, p. 91.

3. A LÓGICA DA FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS E JURISDICIONAIS

Um dos preceitos embaixadores da atuação estatal é, sem dúvida, o princípio da motivação. Princípio este que está disciplinado expressamente na Constituição da República, no artigo 93, incisos IX e X (ao tratar dos atos judiciais e jurisdicionais), mas que também pode ser extraído como decorrência lógica da hermenêutica jurídico-constitucional de um Estado Democrático de Direito.

Nesse passo, a exigência de fundamentação das decisões também decorre de embasamento implícito na Constituição, que pode ser identificado mediante interpretação do princípio democrático, do princípio da segurança jurídica, da garantia do devido processo legal e das garantias corolárias a esta: do contraditório e da ampla defesa.

De fato, só a partir de uma decisão bem fundamentada é que as partes terão assegurado o direito de se manifestar no processo e construir uma defesa prévia e efetiva. Não sendo à toa, portanto, que o dever de motivação, por ser instituto que visa à democratização do Poder Público, é considerado uma garantia constitucional dos cidadãos.

Assim, ainda que a exigência de fundamentação das decisões nas esferas processual cível e administrativa possua raízes constitucionais, o instituto possui peculiaridades distintas em cada um dos diferentes âmbitos, pelo que a sua análise será feita separadamente. Desta feita, primeiro far-se-á análise do dever geral de motivação imposto à Administração Pública, para depois passar ao estudo do dever de fundamentar as decisões jurisdicionais.

3.1. PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO E O DEVER DE MOTIVAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao analisar a atuação administrativa no país, é possível perceber que muito do autoritarismo inerente ao regime jurídico anterior ao Estado de Direito ainda é passível de identificação no tocante aos atos administrativos, especialmente se analisarmos seus atributos (imperatividade, presunção de legitimidade e auto-executoriedade).

Partindo-se desse pressuposto, isto é, considerando a existência de elementos que ainda marcam a supremacia dos atos administrativos, ganha relevo a imposição de um dever de motivar. Isso porque, conforme exposto, a motivação é instrumento necessário para quebra de paradigmas autoritários e arbitrários, ao que, a Administração Pública, a partir da referida imposição como dever e como princípio, deverá demonstrar as razões de sua atuação.

Certo da importância do dever de motivar, antes de discorrer sobre o tema, é de bom grado que se destaquem algumas questões preliminares quanto à conceituação e aos pressupostos do ato administrativo.

doutrina

Nesse sentido, quanto à noção de ato administrativo, quadra frisar, não existe um *conceito legal* que o defina, razão pela qual não há uma compreensão única quanto a sua delimitação. De todo modo, destaca-se que a visão clássica o considera como uma “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.”¹⁷

No tocante aos seus pressupostos, o professor Celso Antônio Bandeira de MELLO¹⁸ assevera que se resumem a: *objeto, sujeito, motivo, requisitos procedimentais, finalidade, causa e formalização*. Devido à delimitação do tema, no entanto, far-se-á análise de apenas três dos pressupostos elencados: motivo, finalidade e causa.

Nesse diapasão, na acepção de Bandeira de MELLO, o *motivo*, pressuposto objetivo ou pressuposto de fato do ato, é aquele que autoriza ou exige a prática do ato em virtude da concretização de uma situação fática. É dizer, é um suporte à expedição do ato, pelo que, “prestantes serão os motivos que revelem pertinência lógica, adequação racional ao conteúdo do ato, ao lume do interesse prestigiado na lei aplicada.”

Nesses termos, entende-se por *motivo* a descrição de um fato sobre o qual o agente público imputa uma conduta estabelecida em uma norma de modo a sustentar sua decisão. A *finalidade*, por sua vez, definida como pressuposto teleológico do ato, é “o bem jurídico objetivado pelo ato”, ou seja, consiste nos objetivos que o ato administrativo comporta. Já a *causa*, pressuposto lógico do ato, é definida como a correlação lógica entre o motivo e o conteúdo do ato no que concerne à sua finalidade.

Diante da conceituação dos pressupostos acima ladeados, quadra esclarecer que não são raras às vezes em que há confusão quanto a sua definição. Assim, é preciso extrair a essência de cada um e considerar o ato administrativo como uma etapa de um processo de causa e efeito, o que tornará clara a percepção de que o *motivo* nada mais é o que dá *causa* ao ato, sendo a *finalidade* a consequência visada pelo ato.¹⁹ De fato, é possível notar que cada pressuposto possui sua própria característica e finalidade para a estruturação de um ato administrativo.

Em que pese à sucinta análise dos pontos preliminares necessários, percebe-se que as questões acerca da definição e composição estrutural do ato administrativo não são de todo simples, pelo que mereceria estudo mais aprofundado, o que por certo transcenderia o escopo do presente trabalho. Portanto, buscar-se-á delimitar o tema, partindo-se da premissa diferenciadora de que, assim como os pressupostos do ato não se confundem, o dever geral de motivação também não se confunde com qualquer dos pressupostos, nem mesmo com o *motivo*.

Senão, porque, o *motivo*, de acordo com Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 237.

18 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 399-417.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 392.

Sendo o pressuposto de direito o dispositivo legal embasador do ato e o pressuposto de fato o conjunto de circunstâncias que levam a Administração a praticar o ato.²⁰

A *motivação*, por sua vez, de acordo com Lúcia Valle FIGUEIREDO, coincide com a exposição dos motivos, constituindo um dever de “demonstrar - de maneira cabal - o iter percorrido pelo administrador para chegar à prática do ato.”²¹ Nesse sentido, depreende-se que a motivação é a fundamentação em que se vislumbra (i) o regime jurídico de Direito habilitante, (ii) a situação fática em que o agente se estribou para decidir e (iii) a demonstração da pertinência lógica entre a situação fática e o ato praticado.²²

Com efeito, evidente que o *motivo*, como pressuposto por excelência que é, não se confunde com a *motivação*, que se resume a um dever de fundamentar decisões adequadamente. Contudo, guardada a devida importância ao *motivo*, ele, sozinho, não garante a participação ativa e conjunta dos cidadãos com a Administração Pública, ao passo que é tão somente instrumento de adequação do ato administrativo à lei e às circunstâncias fáticas.

Desse modo, a necessidade de exposição desses motivos permitiu a imposição de um dever à Administração Pública, o *dever geral de motivação* de suas decisões, que, por ser um dever, é, em contrapartida, uma garantia a todos os cidadãos, o que confere à motivação status constitucional de princípio. Um princípio que implica a exposição dos motivos que deram causa à expedição do ato, de modo a assegurar uma adequada ciência da decisão administrativa.

Observa-se, portanto, que o dever de motivar alcança amplíssimo espectro, pelo que, a partir dele, passou-se a exigir fundamentação rigorosa, com lastro de congruência nítida e intertemporal, justamente pela necessidade de se controlar a atuação estatal, avaliando seus custos e benefícios, em um Estado Democrático de Direito.²³

Destarte, não é novidade que desde antes da consagração infra legal expressa da motivação como princípio, no artigo 2º, *caput*, e inciso VII, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/99), este já imperava como um dever geral, especialmente por se tratar de um princípio constitucional implícito e estar intimamente atrelado a outros princípios constitucionais.²⁴

Tal posicionamento pode ser corroborado quando da análise das considerações iniciais deste trabalho, onde se constatou que em um Estado Democrático de Direito que, no artigo 1º, parágrafo único, de sua Constituição, disciplina que todo o poder emana do povo, não pode haver mitigação de informações que possam vir a causar danos aos cidadãos. É dizer, no regime jurídico-administrativo brasileiro,

20 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 251.

21 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 3a. edição. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 143

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 404.

23 FREITAS, Juarez. Deveres de motivação, convalidação e de anulação: deveres correlacionados e proposta harmonizadora. **Interesse Público** - Ano 4, n. 16, outubro/dezembro de 2002 - Porto Alegre: Notadez, 2002. p. 40

24 Quanto ao posicionamento doutrinário do princípio da motivação como um princípio constitucional implícito, importante destacar que estes não são menos importantes que os princípios explícitos, apenas não estão positivados expressamente na Magna Carta. O que não significa que dela não possam ser extraídos.

não há espaço para obscuridade, devendo as decisões ser motivadas e amplamente transparentes, permitindo sempre a participação popular, sendo a motivação garantia inafastável daquele regime.

Diante desse panorama, conforme lição de Agustín GORDILLO, a motivação dos atos administrativos torna-se, além de uma exigência jurídica, uma exigência também política, social e cultural, pelo que as razões expostas devem, principalmente, convencer o cidadão.²⁵ Assim, de nada adianta a exposição de uma fundamentação “guarda-chuva” que serve para qualquer caso, ao passo que aquilo que serve para tudo, em verdade, não serve para nada, apenas colabora para uma má administração e grande insatisfação popular.

De fato, considerando o atual cenário brasileiro, é estritamente necessário que exista confiança do cidadão na atuação administrativa, o que somente será possível mediante atuação de uma Administração Pública dialógica, que não expõe embasamentos genéricos, e que permite efetivamente a participação popular na construção de suas decisões. Como se pode notar, a motivação adequada é poderoso meio de expressar uma atuação administrativa alicerçada nos princípios gerais do Direito, e porque não dizer mais eficiente e de maior aceitabilidade pelos cidadãos.

Não obstante isso, ainda não há posicionamento uníssono na Doutrina quanto à obrigatoriedade da motivação como dever. Isso porque, alguns afirmam ser obrigatório apenas quando a lei assim expressamente o determina; outros, indo de encontro à referida acepção, defendem a obrigatoriedade da motivação em todas as situações. Ainda, outros mais, justificam a necessidade da obrigatoriedade a depender da natureza discricionária ou vinculada do ato.²⁶

Sem diminuir a discussão doutrinária, o fato é que, a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/99), em seu artigo 50, dispôs expressamente a obrigatoriedade da exposição dos motivos fáticos e jurídicos quando da edição de atos administrativos que: *I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.*

Nesse sentido, Juarez FREITAS assevera que a fundamentação necessita estar presente em todos os atos administrativos, salvo aqueles de mero expediente, os ordinatórios

25 No original, assim assevera o autor: “En el pasado fue sólo exigencia jurídica que el acto administrativo contuviera una “motivación” o explicación de sus fundamentos; hoy es también una exigencia política, un deber jurídico y político, social y cultural, de explicar al particular por qué se le impone una norma y hay que convencerlo; pues si no se le explica satisfactoriamente, faltará su consenso, que es base esencial del concepto democrático actual y futuro del ejercicio del poder y de la eficacia en el cumplimiento de la decisión.” In: **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**. 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2017. p. II-27. Disponível em: <http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf> Acesso em: 10 de junho de 2017.

26 Sobre o tema cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 404 e 405.

de feição interna e quando excepcionados pelo próprio constituinte. Devendo, nesses termos, a Administração Pública sempre motivar consistente e congruentemente seus atos, de modo que correspondam a atos sindicáveis e controláveis.²⁷

No tocante a necessidade de seu controle, o que só é possível em havendo um ato devidamente motivado, Adilson Abreu DALLARI de forma prudente leciona que:

Se o ato praticado não for devidamente motivado, se não for precedido de motivação explícita, não haverá como se proceder a uma verificação da consistência dos motivos que ensejaram a decisão tomada. A falta de motivação é um vício autônomo, capaz de ensejar a decretação da nulidade do ato. Sem explicitação dos motivos é quase impossível o controle da discricionariedade e do desvio do poder. A forma mais segura para desvendar a ocorrência de desvio de poder é pelo exame dos motivos alegados para a prática do ato.²⁸

Não é diverso o posicionamento de Marçal JUSTEN FILHO, para quem a validade do ato administrativo depende de uma decisão motivada, ao passo que nenhuma atribuição é concedida aos agentes públicos de forma que possam decidir como bem desejar. Assim, toda a decisão fundada no simples argumento da titularidade da competência é nula.²⁹

Diante dessas considerações, é possível perceber que a necessidade de uma exposição de motivos clara e congruente possui caráter vital para a democracia, pelo que só a partir de uma adequada motivação será possível a participação popular (para que se façam ouvir) no efetivo controle dos atos administrativos.

3.2. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015: EXIGÊNCIA EXPRESSA À NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES

Da mesma sorte que há um dever geral de motivação imposto à Administração Pública, assim também ocorre no tocante à exigência de fundamentação das decisões jurisdicionais.

Contudo, antes de tecer quaisquer comentários acerca do dever de fundamentar imposto ao Poder Judiciário, importante destacar que a presente análise, neste momento, estará a tratar das decisões jurisdicionais, isto é, aquelas decorrentes do poder de dizer o direito de forma cogente e vinculada - *juris dictio*.³⁰

Nesse sentido, diferente das decisões jurisdicionais são os atos judiciais, que configuram atos administrativos exarados por integrantes do Poder Judiciário, mas que não se inserem na categoria de atos jurisdicionais.

27 FREITAS, Juez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5a ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 90.

28 DALLARI, Adilson Abreu. Controle do desvio de poder. In: MATTOS, Mauro Roberto Gobes; LIMA, Liana Maria Taborda (coords.). **Abuso de Poder do Estado na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 1-20.

29 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 330.

30 *Juris dictio* é o termo latino que deu origem à palavra Jurisdição, conceituada por Giuseppe Chiovenda leciona como "a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio de substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade concreta da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva." In: **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1969. v. II, p. 37.

Com efeito, conforme visto anteriormente, os atos judiciais devem ser fundamentados em razão da disciplina expressa no artigo 93, inc. X, da Constituição da República, e em homenagem ao dever geral de motivação imposto ao Poder Público, pelo que desnecessária nova análise dos mesmos, pois são atos administrativos exercidos em decorrência de uma função administrativa/organizacional.

Nesse passo, adentrando à análise da exigência de fundamentação das decisões jurisdicionais, importante salientar que esta possui raízes constitucionais explícitas, em decorrência do disposto no artigo 93, inciso IX, da Constituição da República, bem como implícitas, em decorrência da própria noção da garantia do devido processo legal.

Além disso, referido dever também está expressamente disciplinado no Código de Processo Civil de 2015, que, assim como a Lei Federal nº 9.784/99 (Lei Federal de Processo Administrativo), possui carga principiológica densa, especialmente em razão da disciplina disposta no artigo 1º daquele diploma, que determina a necessidade de o processo civil ser ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República de 1988.

O Código de Processo Civil de 2015, então, ratificando a exigência constitucional, disciplinou em seu artigo 489, e parágrafos, o regramento específico do dever imposto aos magistrados de fundamentar adequadamente suas decisões. Assim, o referido dispositivo em nada inovou o ordenamento pátrio no tocante à exigência de motivação das decisões jurisdicionais, apenas exemplificou hipóteses em que a decisão não seria considerada fundamentada.

Nesses termos, antes mesmo da publicação do Novo Código de Processo Civil, já era sabido que não se poderia admitir um provimento jurisdicional sem uma adequada fundamentação, sob pena de afronta direta à norma constitucional estabelecida no art. 93, IX, além do “desgaste da confiabilidade do próprio Poder Judiciário.”³¹

Assim, considerando a motivação instituto responsável por desvendar as razões que levaram o magistrado a resolver determinada lide de uma forma e não de outra após a apreciação dos argumentos trazidos pelas partes, defender a possibilidade de um provimento jurisdicional imotivado é atentar contra a própria lógica da dialogicidade do processo, e, por conseguinte, contra a lógica do Estado Democrático.

Com razão, Nelson NERY JUNIOR sustenta que o magistrado deve analisar as questões de fato e de direito que lhe foram postas e exteriorizar o embasamento de sua decisão, não sendo possível considerar fundamentada decisão que tão somente faz menções remissivas a fatos, normas ou provas. É dizer, deve o juiz expressar as razões que o convenceram a agir de determinada maneira³².

31 DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 74.

32 NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. rev., ampl. e atual. com novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 291.

Por certo, boa parte da doutrina brasileira³³ sustenta a aplicabilidade da motivação como princípio, mediante o *princípio do livre convencimento motivado*, esgotando os espaços para o livre arbítrio, fazendo com que os magistrados passem a decidir de modo racional de acordo com as provas e elementos existentes nos autos.

Referido pressuposto decorre da própria lógica do regime jurídico de um Estado Democrático de Direito. De tal sorte que, somente a partir da expressão de um convencimento motivado será possível a existência de uma adequada comunicação entre os integrantes do processo, garantindo-se o exercício de um contraditório efetivo; a realização de um controle político concreto do Poder Judiciário, fiscalizando-se a atuação do magistrado e; sobretudo, a garantia de uma participação ativa da sociedade no controle da atividade jurisdicional.

Assim, em que pese boa parte da Doutrina considere o dever de motivação como um *princípio*, sem renegar a carga axiológica do referido dever, Rodrigo Ramina de Lucca faz interessante ressalva quanto a necessidade de se considerar referido dever como *regra* e não como *princípio*. Isso porque, em que pese algumas *regras*, assim como os *princípios*, possuam carga axiológica, podendo, portanto, estar sujeitas à ponderação no caso concreto, elas ainda assim possuem comandos definitivos, devendo ser respeitadas em qualquer situação normal.³⁴

De fato, para o autor, a classificação do dever de motivar como uma *regra* acaba por lhe conferir maior expressividade e força, já que não poderá ser excepcionado em circunstâncias normais, sob pena de sobrevir inconstitucionalidade.

Sem buscar nos filiar a qualquer das correntes, pelo que para este estudo o que importa é que a decisão seja adequadamente motivada, e, para não ficarmos estagnados no âmbito conceitual do tema, destaca-se, é de suma importância a identificação dos elementos necessários para que uma decisão jurisdicional possa ser considerada motivada.

Para tanto, quadra frisar, o artigo 489 do Código de Processo Civil de 2015 em nenhum momento disciplinou de modo expresso referidos elementos, de modo que a sua definição é uma construção doutrinária.

Nesse passo, Luciana Drimel Dias sustenta que a estrutura, conteúdo e extensão da motivação, no que se refere ao atendimento *efetivo* da garantia democrático-constitucional do dever de motivar, são mais bem aferidos no caso concreto. Contudo, ainda assim, a garantia de um provimento jurisdicional minimamente motivado depende de alguns elementos, como os *técnico-legais, linguísticos e argumentativos*

33 Nesse sentido se posicionam DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 72; DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 10. ed. vol. 2. Salvador: Jus Podivm, 2015. p. 329; NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. rev., ampl. e atual. com novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 290-291.

34 LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 87-88.

e *axiológicos*, devendo a argumentação possuir coerência interna (dentro da própria decisão) e externa (com o ordenamento jurídico e valores sociais).³⁵

Rodrigo Ramina de Lucca, por sua vez, afirma que os requisitos mínimos do dever de motivação são a *clareza*, a *coerência* e a *completude*.³⁶ Quanto ao primeiro requisito, sustenta que a motivação deve ser objetiva, isto é, desprovida de considerações genéricas e impertinentes, que sirvam apenas para dar volume (em tamanho) à decisão. Ademais, a clareza da decisão engloba o uso de linguagem acessível, mas que, ainda assim, seja técnica.

A coerência, de acordo com o jurista, diz respeito à necessidade de haver harmonia entre os elementos essenciais da sentença (relatório, fundamentação e dispositivo), especialmente entre o dispositivo e as razões que levaram à sua tomada. Já a completude, é o requisito que garante uma decisão suficientemente motivada. É dizer, ao mesmo tempo em que as razões que justificam o dispositivo devem estar expressas, outras alegações capazes de infirmar a conclusão do magistrado devem ser expressamente afastadas.

Com efeito, será considerada devidamente motivada a decisão que expressar os elementos fáticos e normativos, mediante uma argumentação lógica e coerente dos elementos embasadores de sua decisão, devendo ser acessível a qualquer interessado, livre de excessivos aforismos jurídicos (do vulgarmente conhecido “juridiquês”), de modo a, principalmente, assegurar o controle provimentos jurisdicionais pela sociedade.

4. A BOA-FÉ E O DEVER DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SUJEITOS PROCESSUAIS

Conforme até aqui registrado, observou-se que incumbe à Administração Pública e ao Poder Judiciário o dever de fundamentar adequadamente seus atos e decisões, estando o princípio da segurança jurídica, à luz da proteção à confiança legítima, estritamente vinculado ao referido dever, impondo-se verdadeiros limites à atuação do Estado, especialmente quanto ao impedimento da arbitrariedade, em legítima concordância aos ditames de um Estado Democrático de Direito.

Ocorre, para além do dever de proteção à confiança legítima e do dever de fundamentação de decisões, outro dever que se impõe, que também decorre do regime jurídico de um Estado Democrático de Direito, é o dever de cooperação. Assim, como bem leciona Daniel Mitidiero, da mesma forma que a sociedade é compreendida como um “empreendimento de cooperação entre seus membros” que visa a obtenção de um proveito mútuo, o Estado deve prestar positivamente seus deveres constitucionais. Não por menos, o direito a um processo justo deve ser compreendido como um direito à prestação estatal de organização deste processo justo.³⁷

35 DIAS, Luciana Drimel. Motivação sentencial como garantia constitucional em um estado democrático de direitos. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira; ROVER, Aires José. **Processo e Jurisdição**. Organização: CONPED/UFF. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 295-312. p. 307 e 308.

36 LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 217-224.

37 MITIDIERO, Daniel Francisco. Colaboração no processo civil como *prêt-à-porter*? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011. p. 59.

Diante da importância deste dever dentro de uma relação processual e considerando a relevância de um esforço conjunto entre os sujeitos processuais para que realmente sejam alcançadas as garantias previstas na Constituição da República vigente, faz-se imperiosa a análise do dever de colaboração.

4.1. A COLABORAÇÃO PROCESSUAL E O DEVER DE FUNDAMENTAR QUE TAMBÉM SE IMPÕE ÀS PARTES

É certo que as partes dentro de uma relação processual, seja no âmbito do processo civil ou do processo administrativo, possuem liberdade de escolha dos meios que utilizarão para o alcance de seus objetivos. Entretanto, em que pese a existência de referida liberdade, o âmbito processual não é um “vale-tudo”, pelo que nenhuma das partes pode estar acima dos “fins superiores que inspiram o processo.”³⁸

Tanto é assim, que é possível perceber a grande preocupação dos legisladores infraconstitucionais quanto à necessidade de disciplinar expressamente o dever de boa-fé objetiva, justamente para garantir uma atuação processual de acordo com os padrões de honestidade, lealdade e boa-fé, assegurando a realização de um processo justo.

Nesse diapasão, não causa espanto que a exigência de um comportamento de acordo com a boa-fé tenha sido consagrado como norma fundamental do processo civil (artigo 5º, CPC/2015). O que também não foi diferente no âmbito do processo administrativo, vez que a necessidade de um agir conforme a boa-fé foi por duas vezes foi consagrada na Lei de Processo Administrativo Federal, seja como dever à Administração Pública (art. 2º, p. único, IV), seja como dever ao administrado (art. 4º, II).

Foi pensando nessa necessidade, e, mais uma vez, para assegurar os ditames das normas constitucionais que idealizam a efetivação de um processo justo, que o dever de colaboração passou a ganhar destaque nas relações processuais. Isso porque, como bem memora Daniel Mitidiero, a colaboração visa organizar e dividir de forma equilibrada o trabalho entre todos os participantes do processo.³⁹

Assim, tratando-se de dever que visa assegurar um mínimo de razoabilidade para o adequado e harmônico desenvolvimento do processo,⁴⁰ o dever de colaboração foi estatuído expressamente no artigo 6º do CPC/2015 e no artigo 4º, inc. II, da Lei Federal nº 8.987/99, devendo ser aplicado à todos os sujeitos processuais.

Nesse sentido, o dever de colaboração não gera somente atribuições às partes litigantes no processo civil e ao administrado no processo administrativo, mas também aos magistrados e à Administração Pública.

38 THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum - vol. I.** 57 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 285.

39 MITIDIERO, Daniel Francisco. Colaboração no processo civil como *prêt-à-porter*? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011. p. 57.

40 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico no processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C - R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014. p. 115.

Dessa maneira, no tocante ao âmbito do processo civil, Daniel Mitidiero leciona que a colaboração estrutura-se a partir de regras que devem ser seguidas pelo magistrado na condução do processo, pelo que cabe ao juiz os deveres de esclarecimento, diálogo, prevenção e de auxílio para com os litigantes; funcionando assim a cooperação.⁴¹

No tocante ao dever de colaboração incumbido às partes, destaca-se, alguns autores do Direito Processual Civil entendem que a cooperação não se aplica às partes *entre si*, em virtude de possuírem interesses divergentes na lide, o que não lhes flexibiliza o dever de atuar com boa-fé e lealdade. Assim, a colaboração neste âmbito processual é a cooperação das partes para com o juiz.⁴²

Nesses termos, o alcance da cooperação processual às partes litigantes no processo civil se resume a necessidade de se prestar adequadamente os esclarecimentos necessários, bem como agir de acordo com a lealdade e boa-fé. Nesse sentido, Leonardo Carneiro da Cunha, afirma que a colaboração das partes com o juiz envolve:

- a) a ampliação do dever de boa-fé;
- b) o reforço do dever de comparecimento e prestação de quaisquer esclarecimentos que o juiz considere pertinentes e necessários para a perfeita inteligibilidade do conteúdo de quaisquer peças processuais apresentadas;
- c) o reforço do dever de comparecimento pessoal em audiência, com a colaboração para a descoberta da verdade.
- d) o reforço do dever de colaboração com o tribunal, mesmo quando este possa envolver quebra ou sacrifício de certos deveres de sigilo ou confidencialidade.⁴³

Nesse passo, fazendo-se uma interpretação conjunta com o artigo 77 do Código de Processo Civil de 2015,⁴⁴ contata-se que, ao se manifestar, as partes devem o fazer com honestidade, clareza e coerência, sem incorrer em litigância de má-fé.

Referida imposição não é diferente no âmbito do Processo Administrativo, pois da interpretação sistêmica do artigo 4º da Lei Federal nº 9.784/99, com a Constituição de 1988, extrai-se que o dever de colaboração do administrado para com a Administração Pública envolve uma atuação de acordo com padrões de honestidade, urbanidade, boa-fé, devendo o cidadão esclarecer tudo aquilo que lhe for solicitado de maneira clara e coerente.⁴⁵

41 MITIDIERO, Daniel. A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro. **Revista do Advogado - O novo Código de Processo Civil**. São Paulo: AASP, 2015, n. 126. p. 50.

42 Nesse sentido leciona Daniel Mitidiero, para quem "As partes não colaboram e não devem colaborar entre si simplesmente porque obedecem a diferentes interesses no que tange à sorte do litígio." In. Colaboração no processo civil como prê-à-porter? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011. p. 62; Também nesse sentido MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **O projeto do CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 73.

43 CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 79, jul./set. 2012, p. 155

44 Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: I - expor os fatos em juízo conforme a verdade; II - não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento; III - não produzir provas e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito; IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação; V - declinar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão intimações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva; VI - não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso. In. BRASIL. Código de Processo Civil, 2015.

45 Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: I - expor os fatos conforme a verdade; II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III - não agir de modo temerário; IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos. In. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

É a partir deste momento da análise que surge o entendimento de que as partes no processo civil e os administrados no processo administrativo também tem o dever de motivar suas petições e requerimentos, no sentido de fundamentá-las adequadamente, para que não signifiquem no processo apenas contadores de fatos, mas que efetivamente colaborem para a construção do convencimento motivado do Poder Público.

De fato, não assistiria qualquer razão à existência de um dever de fundamentar imposto ao Poder Público, amparado na proteção à confiança legítima dos cidadãos, se não houvesse um ônus aos outros sujeitos processuais de colaborar e se manifestar adequadamente. É dizer, as partes devem se fazer compreender ao juiz e o administrado deve apresentar requerimentos adequados à Administração Pública, pelo que o dever de motivação também recai a este polo da relação.

5. CONCLUSÃO

Por certo que os deveres de motivação das decisões, de agir de acordo com a lealdade e boa-fé e de cooperação constituem a própria essência do Direito Processual brasileiro, sendo sua vigência inafastável em um Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a conjugação de referidos deveres evita a incidência de incertezas jurídicas nas relações processuais e tende a beneficiar todos os sujeitos do processo, tornando-se extremamente necessários em uma sociedade democrática jovem como a brasileira que, ultimamente, parece imersa em um ambiente de insegurança.

Não por menos, há vinte anos, Carmem Lúcia Antunes Rocha já alertava que “sem confiança nas instituições jurídicas, não há base para garantia das instituições políticas.”⁴⁶ O que se tem demonstrado, e muito, na praxe brasileira no decorrer dos anos.

Diante disso, nota-se que o dever de motivação, ainda que incumbido constitucionalmente ao Poder Público, deve também ser respeitado pelas partes. Isso porque, se as partes não apresentam manifestações claras, objetivas, com pretensões adequadamente delimitadas, a finalidade principal do processo, que é a garantia de um processo justo, não será atendida.

Com efeito, ao considerar que o dever de motivação é dever restrito ao Poder Público e que, portanto, não se incumbe às partes, as garantias constitucionais do acesso à justiça, do devido processo legal e de seus corolários contraditório e ampla defesa, restarão sufocadas. Assim, institutos realmente capazes de garantir uma atuação processual em prol da democracia e da justiça estarão sendo aviltados, quando em verdade deveriam estar sendo exaltados.

Desta feita, em tempos em que paira a desconfiança e a insegurança, não cabe aos sujeitos processuais a manifestação rasa, sem a devida delimitação de suas razões, pelo que a todos incumbe o dever de motivação.

46 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. p. 6 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> Acesso: 31 de maio de 2017.

6. REFERÊNCIAS

- ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> Acesso: 31 de maio de 2017.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico no processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C - R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014.
- BRASIL. Código de Processo Civil, 2015.
- BRASIL. Constituição, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 4a reimpressão. 6a edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. v. II. São Paulo: Saraiva, 1969.
- COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.
- COUTURE, Eduardo J. **Inconstitucionalidad por privación de la garantía del debido proceso**. In. Estudios de Derecho Procesal Civil, t. I. 3. ed. Buenos Aires: Depalma 2003. p. 135.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 79, jul./set. 2012.
- DALLARI, Adilson Abreu. Controle do desvio de poder. In. MATTOS, Mauro Roberto Gobes; LIMA, Liana Maria Taborda (coords.). **Abuso de Poder do Estado na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- DIAS, Luciana Drimel. Motivação sentencial como garantia constitucional em um estado democrático de direitos. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira; ROVER, Aires José. **Processo e Jurisdição**. Organização: CONPED/UFF. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 295-312.
- DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 10. ed. vol. 2. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FREITAS, Juarez. **Deveres de motivação, convalidação e de anulação: deveres correlacionados e proposta harmonizadora**. Interesse Público - Ano 4, n. 16, outubro/dezembro de 2002 - Porto Alegre: Notadez, 2002.
- FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, 3a. edição. São Paulo: Malheiros, 1998.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**. 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. Disponível em: <http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf> Acesso em: 10 de junho de 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- LARENZ, Karl. **Derecho justo: fundamentos de ética jurídica**. Tradução e Apresentação de Luiz Diez-Picazo. Madri: Civitas. 2001.

- LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **O projeto do CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MITIDIERO, Daniel Francisco. Colaboração no processo civil como prê-à-porter? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011.
- MITIDIERO, Daniel Francisco. A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro. **Revista do Advogado - O novo Código de Processo Civil**. São Paulo: AASP, 2015.
- MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**, São Paulo: Dialética, 1999.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. rev., ampl. e atual. com novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, out./dez. 2005.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum - vol. I**. 57 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.