



Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD.

Ref.: Ofício nº 030/05 – DINOP/SPA/SEMAD.

PARECER Nº 14.674

DATA: 9 de junho de 2006

Assunto: CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES – OBRIGATORIEDADE.

PARECER

I. RELATÓRIO.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, através do ofício em referência, informa ter tomado conhecimento de orientação verbal desta Advocacia-Geral “*no sentido de que se o voto de um Conselheiro do COPAM for contrário aos pareceres técnico e jurídico do órgão seccional, cabe ao Conselheiro manifestar individualmente tal voto, fundamentando-o*”.

Para dar maiores subsídios aos seus Consultores Jurídicos, que repassarão a orientação aos Conselheiros do COPAM, a SEMAD pede seja formalizada a posição da Advocacia-Geral do Estado.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Conquanto não tenha conhecimento da “orientação verbal” que deu causa à presente consulta, parece-me que a questão é de fato relevante e merece manifestação formal por parte da Advocacia-Geral do Estado.

Para esclarecer a questão, parece-me adequado apresentar, inicialmente, a lição do eminente Professor mineiro Florivaldo Dutra de Araújo¹, para quem todo ato administrativo possui dois elementos: conteúdo e

¹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 54-55.



forma. Conteúdo é a própria manifestação de vontade, que constitui a essência do ato. Forma é o modo como se revela a declaração jurídica; é a exteriorização do conteúdo.

O Professor Florivaldo Dutra de Araújo ensina também que todo ato administrativo tem como pressupostos de sua formação o sujeito, o motivo e a finalidade, podendo ainda impor-se a existência de requisitos procedimentais².

Sujeito é quem emite o ato. Para que alguém possa produzir um ato administrativo, deve possuir, além da capacidade genérica exigida para a prática dos atos jurídicos, a específica *competência*, para tanto, prevista nas leis de organização administrativa. [...]

Motivo é o pressuposto fático que autoriza ou obriga à prática do ato.

[...]

Requisito procedimental é todo ato jurídico produzido pela Administração Pública ou pelo particular, sem o qual o ato administrativo não pode ser praticado.

[...]

Finalidade é o objetivo que o ato deve atingir. Será sempre objetivo de interesse público e deverá estar previsto no ordenamento jurídico, de modo expresso ou implícito, inerente a cada ato praticado.³

A motivação, por seu turno, compreende a exposição dos motivos, da finalidade do ato e da relação de causalidade entre os motivos e o ato, em vista de sua finalidade própria, bem como dos demais fatores que possam ter influenciado em sua legalidade e oportunidade.

Ainda na lição sempre abalizada lição do Professor Florivaldo Dutra de Araújo, a motivação tem natureza jurídica de requisito procedimental. É, pois, ato jurídico da Administração Pública que deve

² *Op. cit.*, p. 55.

³ *Op. cit.*, p. 55-56.



preceder ou acompanhar os atos administrativos, como pressuposto de validade⁴.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

Discute-se se a motivação é ou não obrigatória. Para alguns, ela é obrigatória quando se trata de ato vinculado, pois, nesse caso, a Administração deve demonstrar que o ato está em conformidade com os motivos indicados na lei; para outros, ela somente é obrigatória no caso dos atos discricionários, porque nestes é que se faz mais necessária a motivação, pois, sem ela, não se teria meios de conhecer e controlar a legitimidade dos motivos que levaram a Administração a praticar o ato.⁵

Na opinião da autora,

a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado.⁶

Em que pese a controvérsia doutrinária, a Constituição do Estado de Minas Gerais determina, em seu artigo 13, § 2º, que o agente público motive o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade. Cite-se:

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e da entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade.

⁴ *Op. cit.*, p. 94.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 175.

⁶ *Op. cit.*, p. 175.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado

Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente

§ 1º - A moralidade e a razoabilidade dos atos do Poder Público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso.

§ 2º - O agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade.

Também a Lei Estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, inclui a motivação como um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública (art. 2º) e determina:

Art. 46 - A Administração tem o dever de emitir decisão motivada nos processos, bem como em solicitação ou reclamação em matéria de sua competência.

§ 1º - A motivação será clara, suficiente e coerente com os fatos e fundamentos apresentados.

§ 2º - Em decisões reiteradas sobre a mesma matéria, poderão ser reproduzidos os fundamentos de uma decisão, desde que não se prejudique direito ou garantia do interessado.

§ 3º - A motivação de decisão de órgão colegiado ou comissão, ou de decisão oral, constará em ata ou em termo escrito.

Diante das referidas normas, no âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, a motivação dos atos administrativos é sempre obrigatória, competindo ao agente público explicitar, de forma clara, suficiente e coerente, o fundamento legal, o fático e a finalidade do ato administrativo.

As decisões do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM também devem ser motivadas, fazendo-se constar a motivação de ata ou de termo escrito.

Neste ponto, parece-me oportuno esclarecer que, conquanto não exista previsão legal expressa, é possível a chamada motivação *aliunde* ou



*per relationem*⁷, que consiste em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou pareceres, que neste caso, serão parte integrante do ato⁸.

Neste sentido, cite-se a jurisprudência:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MEDICA E CURSO DE APRIMORAMENTO MEDICO. EQUIVALÊNCIA. ATO MINISTERIAL HOMOLOGATÓRIO. ANULAÇÃO. MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais.

Impõe-se, contudo, a motivação contextual ou não do ato. Vale dizer, no mesmo, documento ou através de referencia identificadora sobre as razões que o inspiraram.

Ausente a motivação, concede-se a segurança aos prejudicados, para anular o ato impugnado.

(STJ - MS 2649/DF, Rel. Ministro Garcia Vieira, Rel. p/ Acórdão Ministro Hélio Mosimann, Primeira Seção, julgado em 23.11.1993, DJ 07.02.1994 p. 1092. Grifei.)

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATAQUE A PORTARIA MINISTERIAL QUE INVALIDOU REAJUSTE TARIFÁRIO ESTIPULADO EM ATO ANTERIOR INCOMPATÍVEL COM MEDIDA PROVISÓRIA.

⁷ Se a motivação encontra-se no mesmo documento em que se registra o ato motivado, recebe o nome de *contextual*. Achando-se em escrito distinto, será *aliunde* ou *per relationem*. (Conforme Florivaldo Dutra de Araújo, *Op. cit.*, p. 199).

⁸ O art. 50, § 1º, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, permite expressamente a motivação *aliunde* ao dispor: "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".



A motivação do ato administrativo não precisa estar expressa nele mesmo, sendo bastante o indicativo da fonte de suas razões.

A administração pública pode anular os seus próprios atos, sobretudo para expurgar eventuais ilegalidades neles contidas.

O mandado de segurança e via que não comporta dilação probatória.

Segurança denegada.

(STJ - MS 3667/DF, Rel. Ministro César Asfor Rocha, Primeira Seção, julgado em 13.12.1994, DJ 06.03.1995 p. 4281. Grifei.)

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL E CONSTITUCIONAL. LIQUIDAÇÃO DE COMPANHIA DE SEGUROS. ATO ADMINISTRATIVO. AMPLA DEFESA.

- Não se exige a motivação fática contextual e explícita, no próprio corpo de portaria que decreta liquidação de uma companhia de seguros, para que referido ato tenha validade, sendo bastante que ele se reporte ao processo administrativo de que seja decorrente, sob pena de preciosismo em demasia.

- Appreciar se haviam ou não urgência e relevante interesse a ensejarem fosse decretada a liquidação apreciada, importa a penetração no campo de motivos fáticos, a todo imprestável a via eleita do remédio heróico.

- O contraditório e a ampla defesa estão presentes no caso de que se cuida, por isso que não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estrito senso, mas se processam mais amiúde e diuturnamente, através de cientificarão de recomendações do interventor aos acionistas controladores e gestores da empresa monitorada e verificação do cumprimento dos resultados destas, novos requerimentos e constatações, até a decisão de cassação da autorização para o funcionamento da



sociedade seguradora, por não terem surtido efeito as medidas especiais ou a intervenção.

- Segurança denegada.

(STJ - MS 1018/DF, Rel. Ministro César Asfor Rocha, Primeira Seção, julgado em 22.06.1993, Dj 20.09.1993 p. 19130. Grifei.)

ADMINISTRATIVO - POLICIAL MILITAR - EXCLUSÃO DA CORPORACÃO - SINDICÂNCIA REGULAR - AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO ASSEGURADOS EM SEDE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - MOTIVAÇÃO DO ATO - PROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA.

Inexiste ilegalidade em ato de exclusão do policial militar dos quadros da corporação, desde que tenha resultado de sindicância e do processo administrativo disciplinar, regularmente instaurado, em que tenham concluído pela incompatibilidade da conduta do indiciado com o exercício da atividade de praça ou oficial da Polícia Militar, e, ainda, se foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. **Não se exige que a motivação do ato seja sempre contextual, ou seja, que tenha sido registrada no mesmo documento em que se encontra o ato motivado, sendo perfeitamente possível a motivação "aliunde" ou "per relationem", manifestada em local distinto, desde que mereça a devida publicidade.** O controle do ato administrativo pelo Poder Judiciário, embora transcenda a observância dos aspectos meramente formais acerca da existência da causa indicada no próprio ato administrativo e a apreciação dos aspectos intrínsecos do ato, exceto quanto à sua conveniência e oportunidade, encontra limite na área do mérito, devendo cingir-se à verificação de ilegalidade, desvio ou abuso de poder, ou se houve "adoção de alguma medida exorbitante da lei".

(Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.286.508-7/00, Rel. Desembargadora Jurema Brasil Marins Miranda, Quarta Câmara Cível, publicado em 15/10/2002. Grifei.)



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado

Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente

Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se ao agente público (inclusive ao Conselheiro do COPAM), quando faz remissão a elementos de fundamentação existentes *aliunde* ou constantes de outra peça, demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado.

É que tais fundamentos - considerada a remissão a eles feita - passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou.

Registre-se ainda que a fundamentação deve ser contemporânea à decisão, ou seja, não se revela viável indicar, *a posteriori*, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da decisão, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de validade da mesma.

Por fim, considero oportuno esclarecer que os pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelos órgãos seccionais de apoio ao COPAM não vinculam o voto de cada um dos Conselheiros. Não obstante, especialmente quando votar de modo diverso do indicado nos pareceres técnicos e jurídico, o Conselheiro do COPAM deverá motivar seu voto, explicitando, de forma clara, suficiente e coerente, o fundamento legal e fático de sua decisão.

III. CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, no âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, a motivação dos atos administrativos é sempre obrigatória, competindo ao agente público, explicitar, de forma clara, suficiente e coerente, o fundamento legal, o fático e a finalidade do ato administrativo.

As decisões do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM devem ser motivadas, fazendo-se constar a motivação de ata ou de termo escrito.

Conquanto não exista previsão legal expressa, é possível a chamada motivação *aliunde* ou *per relationem*, que consiste em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou pareceres, que neste caso, serão parte integrante do ato.



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente

Tratando-se de motivação *per relationem*, impõe-se ao agente público (inclusive ao Conselheiro do COPAM), quando faz remissão a elementos de fundamentação existentes *aliunde* ou constantes de outra peça, demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado.

A fundamentação deve ser contemporânea à decisão, ou seja, não se revela viável indicar, *a posteriori*, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da decisão, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia – constitui pressuposto de validade da mesma.

Os pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelos órgãos seccionais de apoio ao COPAM não vinculam o voto de cada um dos Conselheiros. Não obstante, especialmente quando votar de modo diverso do indicado nos pareceres técnicos e jurídico, o Conselheiro do COPAM deverá motivar seu voto, explicitando, de forma clara, suficiente e coerente, o fundamento legal e fático de sua decisão.

Este é o parecer que submeto a consideração superior.

Belo Horizonte, 08 de junho de 2006.

CÉSAR RAIMUNDO DA CUNHA
Procurador do Estado
MASP – 377065-8 / OAB/MG – 57957