

# A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E UMA NOVA COMPREENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A PESSOA HUMANA COMO PRINCÍPIO E FIM DA ATIVIDADE ESTATAL

Eliana Franco Neme<sup>1</sup>

Rafael Tomaz de Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho objetivou investigar os impactos que o novo arcabouço normativo gerado pela Constituição de 1988, e a tradição ao qual ela encontra-se situada, produziu na administração pública. Partindo de um diagnóstico de baixa constitucionalidade no âmbito da atividade administrativa, o texto apresentou algumas considerações sobre os princípios constitucionais gerais como fundamento da atividade administrativa, e os princípios constitucionais administrativos como vetores para a proteção dos direitos fundamentais. Por fim, o que se pretende é o encadeamento destas duas variáveis interpretativas sob o manto de um texto que representa uma nova realidade, uma nova moralidade, o reposicionamento do indivíduo em sua relação com o Estado, e, de maneira igualmente importante, o reposicionamento do Estado em sua relação com o indivíduo.

**Palavras-chave:** Constituição; Dignidade Humana; Administração Pública

## ABSTRACT

The aim of this research was to investigate the impacts that the new normative framework generated by the 1988 Constitution, and the tradition to which it is located, produced in the government and in the administration. Starting from a diagnosis of low constitutionality in the scope of administrative activity, this work presented some considerations about the general constitutional principles as the foundation of administrative activity, and the constitutional principles of the government as vectors for the protection of civil rights. Finally, what is intended is the linking of these two interpretative variables under the cover of a text that represents a new reality, a new morality, the repositioning of the individual in his relationship with the government, and, equally importantly, the repositioning the government in its relationship with the citizen.

**Key-words:** Constitution; Human Dignity; Government

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP. Professora Associada da Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Professora dos Cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* do Centro Universitário de Bauru.

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito Público pela UNISINOS-RS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNAERP. Professor do Departamento de Direito Público da FDRP/USP.

Trinta e dois anos após a promulgação do texto Constitucional de 1988 há ainda alguma dificuldade na compreensão de que os princípios<sup>3</sup> constitucionais fundamentais devem servir como vetor para a definição de todo comportamento estatal, e não apenas daqueles comportamentos que estão relacionados às equações que envolvem direitos humanos. Assim, a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político, enquanto fundamentos da República Federativa do Brasil devem irradiar seus efeitos para todas as relações amparadas pelo Estado brasileiro, em especial as que sejam pelo Estado articuladas em sua função principal, as atividades administrativas

Por esta razão o texto de 1988 reconheceu uma nova topografia atinente às dinâmicas dos comportamentos que envolvem o Estado e os particulares, e registrou esta opção com a consagração dos princípios e direitos fundamentais logo na abertura da Constituição<sup>4</sup>. O texto ainda reformulou a perspectiva em que as relações entre o indivíduo e Estado deveriam ser observadas, deixando evidente o protagonismo dos direitos do homem e a ideia de uma vida digna norteando o agir do Estado.

Esta nova formação aparentemente coloca em posições antagônicas a máquina administrativa estatal, norteada pela ideia da supremacia do interesse público, e a estrutura constitucional de defesa dos direitos fundamentais, alinhados sob um título comum e protegidos pela sistêmica de interpretação principiológica inexoravelmente unida ao reconhecimento da vida digna para todos.

---

<sup>3</sup>A noção de princípio que aqui trabalhamos não se determina pelo grau de abstração ou generalidade; nem são os princípios concebidos como "aberturas axiológicas" do sistema. Por exemplo, a igualdade não é um princípio porque é mais geral ou abstrato que uma regra; nem tampouco o é porque através dela introduzimos valores no discurso jurídico. Também não podemos aceitar a tese de que princípios colidem em abstrato por serem mandados de otimização que exigem sua implementação máxima respeitada as condições jurídicas e fáticas. Falamos em igualdade como princípio porque, em qualquer caso concreto estará em jogo o problema da igualdade, que sempre funcionará como um todo referencial para determinação das regras que irão construir a regulamentação dos casos nas decisões do judiciário; estas decisões, por sua vez, não poderão ser tomadas de forma aleatória, mas sim de acordo com a história institucional (leis, precedentes, Constituição) e pelos princípios morais que ordenam, de modo coerente, a comunidade. Sobre o conceito de princípio: TOMAZ DE OLIVEIRA, Rafael. *Decisão judicial e o conceito de princípio. A hermenêutica e a (in)determinação do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, *passim*.

<sup>4</sup> De se consignar que o Título I da Constituição de 1988 – que consagra os chamados “Princípios Fundamentais” – inovou em nossa tradição Constitucional. Com efeito, as Constituições anteriores não continham um título para enunciar esses compromissos constitucionais, começando direto pela Organização do Estado. A inclusão do Título I, juntamente com a realocação do Título referente aos Direitos Fundamentais para o início do texto representam, sem dúvida nenhuma, um ato simbólico do constituinte para afirmar que a cidadania se constitui de direitos e que sua efetivação representam um dever direcionado a todos os poderes constituídos.

Em um primeiro olhar parece haver uma incongruência em um texto constitucional que prestigia os direitos individuais e a dignidade humana, e um mesmo texto constitucional que alimenta a atividade administrativa com princípios atrelados ao interesse público.

Tal configuração do Estado de Democrático de Direito traz uma outra consequência, ao impor ao Estado a tarefa de prezar construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>5</sup>, o que veio desde sempre descrito como os objetivos da República Federativa do Brasil.

Este trabalho tenta condensar esse raciocínio, apresentando algumas considerações sobre os princípios constitucionais gerais como fundamento da atividade administrativa, e os princípios constitucionais administrativos como vetores para a proteção dos direitos fundamentais. Por fim, o que se pretende é o encadeamento destas duas variáveis interpretativas sob o manto de um texto que representa uma nova realidade, uma nova moralidade, o reposicionamento do indivíduo em sua relação com o Estado, e, de maneira igualmente importante, o reposicionamento do Estado em sua relação com o indivíduo.

## **2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS COMO FUNDAMENTO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA**

A Constituição de 1988 está inserida em um movimento mais amplo do ponto de vista do direito constitucional contemporâneo a que Jorge Miranda nomeou como “revolução copernicana do direito público”. Falava então o mestre português de um tipo de “revolução” no âmbito da teoria do direito e da dogmática jurídica, similar àquela propiciada por Copérnico quando ofereceu uma alternativa científica ao modelo astronômico de Ptolomeu: tal como a terra cedeu lugar ao sol como o centro de nosso sistema planetário, os Códigos cederam lugar às Constituições como o centro do sistema

---

<sup>5</sup> Artigo 3º incisos I a IV da Constituição da República Federativa do Brasil.

jurídico.<sup>6</sup> Com efeito, a partir da segunda metade do século XX, as Constituições deixaram para trás sua tradicional concepção que atribuía a ela a estrita função de realizar a conformação política do Estado, estabelecendo um procedimento para produção legislativa e dos demais atos do Poder público, tornando-se *juridicamente* vinculante, passando a prever um rol de direitos fundamentais que determinavam os conteúdos desta mesma produção normativa. Vale dizer – na fórmula consagrada por Konrad Hesse –, as Constituições do Segundo Pós-Guerra, mais do que simples “folhas de papel”, como queria Ferdinand Lassalle, possuem *Força Normativa*, vinculando diretamente as relações entre sociedade e Estado<sup>7</sup>.

Na Alemanha, o advento da Lei Fundamental de Bonn em 1949 (*Grundgesetz*) com a criação de um Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) para o qual foi atribuída a função de, para além de solucionar conflitos de competência e litígios entre órgãos da federação (que compunham as competências do antigo *Staatsgerichtshof*), encontrar um caminho para a implementação da validade imediata dos direitos fundamentais (art. 1º., parágrafo 3º. da *Grundgesetz*), implicou uma reconfiguração ampla do significado do direito constitucional enfeixado naquilo que Michael Stolleis chamou de *prinzipielle Wende*, ou “viragem principiológica”.<sup>8</sup>

No desenrolar dessa função, o Tribunal Constitucional Federal firmou uma forte jurisprudência no sentido de deixar para trás o passado autoritário e se colocar frontalmente contra posturas – tanto do Estado quanto da sociedade – que se apresentassem contra a democracia e do Estado de Direito material (*materieller Rechtsstaat*) que a Lei Fundamental fundara. Em várias decisões, exaradas já na primeira década de sua existência, o Tribunal anunciara a tese de que a Constituição – Lei Fundamental – representava uma “ordem objetiva de valores” (*Wertordnung*) que projetaria consequências em todo ordenamento jurídico, tanto no que tange às relações privadas (a questão da *Drittwirkung* – ou da eficácia contra terceiros, inaugurada pela sentença *Lüth*), quanto na relação Estado-sociedade (que se observa no banimento, por

---

<sup>6</sup> A expressão de Jorge Miranda é mencionada em: STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pp. 216 e segs.

<sup>7</sup> Cf. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Safe, 1991, *passim*.

<sup>8</sup> Cf. STOLLEIS, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. 4 vol. Munique: C.H. Beck, 2012, pp. 211 e segs.

decisões do Tribunal, de partidos políticos com programas claramente totalitários ou antidemocráticos).

No campo específico da administração pública, essas questões postas pela Lei Fundamental e pelo tribunal constitucional, marcam também uma transformação com relação ao modo de lidar com o direito, destacando-se na necessidade da boa-fé objetiva também no trato da coisa pública. Como lembra Stolleis, no campo da produção acadêmica do direito, no lugar do “bem comum” – conceito profundamente tributário do aspecto confessional da doutrina social da igreja e que fora apropriado retoricamente pela máquina de propaganda nazista ao tempo do regime hitlerista – falava-se agora em sóbrios interesses públicos, que deveriam prevalecer sobre outros interesses<sup>9</sup>.

Essa discussão toda, sem embargo das críticas que ela pode gerar, impactaram fortemente o constitucionalismo brasileiro. Neste ponto é destaque a ideia de que o princípio da dignidade da pessoa humana deve ser o alicerce para o comportamento da administração pública no ponto de tangência com os particulares, não porque os demais princípios ou comportamentos estatais sejam menos relevantes, mas porque é justamente no encontro entre o Estado administrador com o particular que se verificam as situações mais conflituosas, derivadas de um aparente desequilíbrio de forças e interesses que colocam sob destaque e tensão o frágil equilíbrio entre os fatores reais de poder.

Esta dinâmica só pode ser verdadeiramente percebida se inserida na nova realidade que a Constituição de 1988 trouxe para a Administração Pública. O movimento de redemocratização do Estado brasileiro deflagrado com a anistia e que culminou com a edição da Constituição de 1988, trouxe assim uma percepção normativa diferente da que existia sob o modelo da Constituição de 1967. O Estado agora deixa de ser fim em si mesmo para ser meio, e encontra no princípio fundamental constitucional da dignidade da pessoa humana o vértice para o comportamento de toda sua atividade.

---

<sup>9</sup> Cf. STOLLEIS, *op. cit.*, pp. 247 e segs.

Este texto, alardeado como cidadão justamente por ser produto de uma Assembleia Nacional Constituinte, com parlamentares eleitos com este propósito<sup>10</sup> e pela possibilidade de participação popular<sup>11</sup> substitui o modelo anterior em que havia a Administração Pública funcionava como o palco para o protagonismo estatal. Agora a pretensão é que se possa perceber, pela interpretação do texto constitucional, as consequências de fomentar o verdadeiro equilíbrio entre os poderes do Estado, que existe em última análise para viabilizar os princípios nele próprio inseridos e garantidos para todos os que aqui estão sob sua proteção. A dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, o extenso catálogo de direitos fundamentais, o sistema constitucional de garantias de direitos e a majoração do espectro de proteção contra as inconstitucionalidades evidenciam o deslocamento da atenção antes dispensada ao Estado e que agora se volta ao indivíduo, fim de toda e qualquer atividade estatal.

Assim, e no dizer de Gustavo Binbenbojm:

A constitucionalização do direito administrativo convola a legalidade em juridicidade administrativa. A lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição<sup>12</sup>.

Por este viés a Administração Pública passa a ser também instrumento para que o indivíduo possa auferir seus direitos fundamentais<sup>13</sup>. Ela funciona não apenas como facilitador para a efetivação dos direitos estabelecidos pela Constituição, mas,

---

<sup>10</sup> Sabemos que a Constituinte de 1986 – 1988 foi integrada também por Senadores da República que já se encontravam eleitos por ocasião de sua abertura. Foram 26 (vinte e seis) em 1986 e 487 (quatrocentos e oitenta e sete) Deputados Federais.

<sup>11</sup> O regimento aprovado pelos constituintes propiciou vários meios e momentos diferentes de participação da sociedade, com destaque para as emendas populares, a serem apresentadas ao primeiro esboço da nova Constituição. Para serem aceitas, as emendas deveriam ser propostas por três entidades e apresentar assinaturas de 30 mil eleitores. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional)>. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

<sup>12</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 17.

<sup>13</sup> De se notar que essa perspectiva é ressaltada também em outros trabalhos oriundos de diferentes realidades político-administrativas. Nesse sentido, vale mencionar: Cf. OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003; MACHETE, Pedro. *Estado de Direito Democrático e Administração Pública Paritária*. Coimbra: Almedina, 2007; MANNORI, Luca. SORDI, Bernardo. Justicia y Administración. In: *El Estado Moderno em Europa: Instituciones y Derecho*. Maurizio Fioravanti (Ed.). Madrid: Trotta, 2004; FIORAVANTI, Maurizio. *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*. 4 ed. Madrid: Trotta, 2003.

também como o primeiro garantidor do cumprimento das pretensões do texto de 1988. Nesta nova ótica, é justamente a estrutura administrativa do Estado que faz a mediação entre as pretensões da sociedade e as limitações estatais que se deparam com problemas culturais, sociais, estruturais e econômicos, entre outros.

Sobre essa dinâmica e a tensão entre os comandos constitucionais e as limitações estatais, explica José Joaquim Gomes Canotilho:<sup>14</sup>

A expressa consagração constitucional de direitos económicos, sociais e culturais não implica, de forma automática, um ‘modus’ de normatização uniforme, ou seja, uma estrutura jurídica homogênea para todos os direitos. Alguns direitos económicos, culturais e sociais são verdadeiros direitos selfexecuting (ex.: liberdade de profissão, liberdade sindical, igualdade no trabalho); outros são direitos a prestações, que pressupõem a actividade mediadora dos poderes públicos<sup>15</sup>.

Essas colocações fundamentam o ponto principal do nosso raciocínio, qual seja, que a Constituição de 1988 impõe uma nova postura para a interpretação dos textos que versam sobre a atividade administrativa, que passa a ser direcionada ao prestígio dos direitos fundamentais. O texto constitucional de 1988 deixou claro que a razão deste Estado é a busca, promoção, implementação e garantia das prerrogativas inerentes ao seres humanos e consagradas extensivamente na Constituição, bem comodetermina o comportamento da administração pública, que deve agir precipuamente com este objetivo.

Isso porque o propósito de ser deste Estado é a busca, promoção, implementação e garantia aos direitos fundamentais. Ainda que existam outros personagens nesta dinâmica, é o Estado a figura central da equação que tem como princípio a vida digna para todos os brasileiros.

Ressalte-se por José Afonso da Silva:

Portanto, a dignidade da pessoa humana não é uma criação constitucional, pois ela é um desses conceitos a priori, um dado preexistente a toda experiência especulativa, tal como a própria pessoa humana. A Constituição, reconhecendo a sua existência e a sua eminência, transformou-a num valor supremo da ordem jurídica,

---

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Alamedina, 2003, p. 554.

<sup>15</sup> BINENBOJM, *op. cit.*, p. 17.

quando a declara como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito<sup>16</sup>.

Sobre este mesmo tema manifesta-se Clemerson Merlin Clève:

O direito administrativo é o conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias a realização dos direitos fundamentais e a organização e funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho<sup>17</sup>.

Esta compreensão da administração como responsável pela efetivação dos direitos fundamentais no Brasil reproduz ainda o pensamento sistêmico de proteção aos direitos humanos nos sistemas internacionais. Explica Celso Lafer<sup>18</sup>: por esta perspectiva, no plano jurídico os direitos humanos representam, significam uma passagem do dever do súdito para o direito do cidadão, uma inversão da figura deôntica originária. E o autor reforça seu posicionamento respaldado pelo raciocínio de Norberto Bobbio:

Toda tradição jurídica, até as Declarações dos Direitos do século XVIII, visava a estabelecer deveres como nos Dez Mandamentos. São as Declarações que criam, para falar como Hannah Arendt, o direito do indivíduo a ter direitos, pois partem do pressuposto de que a pessoa humana tem uma dignidade e uma singularidade que não se dissolve no todo da boa gestão da comunidade política.

E continua o autor:

Essa mudança do dever do súdito, determinada pelo soberano, para o direito do cidadão representa a legitimação plena da perspectiva dos governados e promove uma domesticação da perspectiva dos governantes. Contém e limita, conseqüentemente, o realismo da razão do Estado, pois o governo é democraticamente para o indivíduo e não o indivíduo para o governo. Daí uma atenuação do dualismo entre a ética dos resultados das atividades políticas de governantes-soberanos e a ética dos princípios. Isto permite identificar um terreno comum entre a ética e a política, que podem se colocar numa relação de convergência e complementaridade, mediante a associação de três grandes temas: no plano interno, democracia e direitos humanos; no plano internacional, a paz<sup>19</sup>.

<sup>16</sup>SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr. 1998.

<sup>17</sup>CLEVE, Clémerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, Jose Adércio Leite. *Jurisdição constitucional e direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 388.

<sup>18</sup>LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 137-148, 1995.

<sup>19</sup>*Ibidem*.

Especificamente sobre o tema, segue a cátedra de Ingo Wolfgang Sarlet:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos<sup>20</sup>.

O texto de 1988 disciplinou em capítulo próprio os direitos fundamentais e os dividiu em 05 (cinco) grupos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e partidos políticos. Nem por isso deixou de regulamentar direitos fundamentais em outras situações, assim como fez em relação à saúde, educação, família e meio ambiente.

E mais, no artigo 5º, em que especifica os direitos individuais e coletivos, o constituinte reafirmando que suas pretensões nas relações internacionais seja norteadas pela preservação dos direitos humanos<sup>21</sup>, explica que o rol dos direitos individuais e coletivos não é taxativo e mais, informa que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte<sup>22</sup>. Ou seja, o Brasil também se compromete na ordem internacional com a preservação dos direitos humanos e com a obediência aos tratados internacionais sobre o tema<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60

<sup>21</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos.

<sup>22</sup> Artigo 5º, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>23</sup> Os principais textos acordados pelo Brasil após o período de redemocratização são: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) do Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) da Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) do Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional,

A emancipação dos direitos fundamentais consagrada pelo texto de 1988 pode ser retratada não apenas pela sua posição topográfica que sinaliza inequivocamente a prioridade que o constituinte lhes conferiu, mas também pelo extenso rol descritivo destes direitos, individualmente petrificados e amparados pela ideia de dignidade humana erigida como fundamento da República brasileira. Neste sentido, é importante perceber que a ideia dimensional ou geracional dos direitos fundamentais não é estanque, refletindo na construção do Estado como um todo e na maneira como opera a Administração Pública.

### **3 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS COMO VETORES PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A ascensão do Estado Democrático de Direito trouxe consequências também na ideia de Administração Pública, que deixa de ser percebida como um fim em si mesma e passa a compor a ideia de uma atividade estatal voltada a satisfação dos interesses coletivos, determinada por uma ideia de vida digna. Por aí se compreende que pensar em “interesse público” como direcionador do comportamento dos órgãos da Administração Pública está muito especialmente ligado à noção de que o Estado existe para o indivíduo, e não o contrário.

Se a Constituição reposicionou o papel da Administração Pública, tratou logo de estabelecer princípios para gerenciadores da atividade administrativa: a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, e a eficiência<sup>24</sup>, insculpidos no artigo 37<sup>25</sup>. Tais princípios são os parâmetros norteadores do comportamento estatal nos exercício de sua função, e condicionado à implementação dos direitos fundamentais:

---

em 20 de junho de 2002; l) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; m) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; n) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil, também em 27 de janeiro de 2004; e o) do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007. Podemos incluir, após 2007, a Convenção das Nações Unidas para a Proteção do Direito das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 25 de agosto de 2009

<sup>24</sup> Acrescentado pela Ementa Constitucional n.º 19 de 1998.

<sup>25</sup> Artigo 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A clássica, indeterminada e universalista função dos fins estatais como o bem comum, o ‘interesse público’, as necessidades públicas, concretizam-se na atualidade (em sua grande maioria) na satisfação dos direitos humanos e nas liberdades positivas da pessoa. Objetivo primordial das Administrações Públicas em nosso tempo deve ser precisamente a satisfação dos direitos e liberdades fundamentais, sendo missão do Direito Administrativo garantir efetivamente essa satisfação<sup>26</sup>.

Para Gustavo Justino de Oliveira:

Uma vez engendradas as políticas públicas voltadas à promoção dos direitos fundamentais – sobretudo daqueles de caráter social –, é por intermédio do exercício da função administrativa que o Estado irá efetivar tal direito. Por isso, em última análise, essa efetivação ocorrerá por meio de uma ação administrativa. Os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de pleitear, frente à Administração Pública, a efetivação dos direitos fundamentais. As correspondentes obrigações administrativas, destinadas a conferir respostas a tais reivindicações, encontram-se baseadas em competências e em procedimentos fixados em lei; decorrem de posturas que devem ser assumidas em virtude de diretrizes e de políticas públicas formuladas pelo Governo, tudo em atendimento aos valores fundamentais do Estado Brasileiro, previstos na Constituição de 1988<sup>27</sup>.

Não é possível se desligar da ideia de que a atividade legítima do Estado deve ser voltada à realização dos direitos estabelecidos pela Constituição, em especial os que delineiam as condições mínimas para uma vida digna. A atividade estatal e o comportamento administrativo são regulados pela lei em vinculação estrita, e deste modo, condicionam-se inexoravelmente aos preceitos constitucionais, uma vez que, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, não há de se falar em legalidade inconstitucional.

Segundo Rafael Munhoz de Mello:

De fato, o exercício da função administrativa se dá através de um procedimento. Isso significa que a edição de qualquer ato administrativo pressupõe uma série de atos antecedentes, necessários à formação da vontade da Administração. (...) É assim porque a formação da vontade estatal não é livre, ao contrário do que ocorre nas relações privadas. O agente administrativo está vinculado a normas e princípios jurídicos, que disciplinam o modo de formação do ato que por ele será editado. Isso porque o ato administrativo não é a

---

<sup>26</sup>*Ibidem*, p. 70.

<sup>27</sup>OLIVEIRA. Gustavo Justino. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. *Revista Prismas*, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008, p. 98.

manifestação de vontade do próprio agente que o pratica, mas sim do ente estatal<sup>28</sup>.

Esta vinculação se dá também em relação aos princípios administrativos estabelecidos pela Constituição federal, que não podem ou devem ser compreendidos ao arrepio da disciplina que protege a vida humana digna em todas as suas esferas existenciais. Isso porque a Constituição Federal não pode ser interpretada e partes, mas sim no seu todo normativo/principiológico. Ter um comportamento moralmente aceitável e em obediência à lei, que se concretiza de forma eficiente, pública e impessoal é o único dos caminhos em que é possível exercer a atividade administrativa e cumprir os comandos constitucionais.

Tal fundamento pode e deve interferir no posicionamento da Administração Pública, especialmente quando enfrentamos duas questões: a Discricionariedade administrativa e o Princípio da Supremacia do Interesse Público, pois nestes postulados encontramos o fator de discriminação do comportamento estatal nas suas relações verticais, especialmente no que toca os direitos fundamentais<sup>29</sup>.

Maria Sylvia Zanella di Pietro explica que por discricionariedade administrativa compreende-se o espaço de liberdade decisória concedida à Administração Pública na eleição entre os indiferentes jurídicos na atribuição concedida pela norma jurídica e de acordo com a formulação dos juízos de conveniência e

---

<sup>28</sup>MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 223.

<sup>29</sup> Neste sentido, importante registrar a posição de Paulo Otero que, postulando um espaço de reserva decisória em favor da administração diante de um quadro crescente de agigantamento dos poderes dos tribunais administrativos em Portugal, assevera o seguinte: “Neste contexto se alicerça a existência necessária de um espaço de reserva decisória a favor da Administração que se mostra insusceptível de ser ‘devorado’ ou ‘invadido’ primariamente pelos tribunais, sob pena de um modelo tecnocrático da função judicial, transformando o juiz em administrador do Estado providência, subverter o sentido último da função judicial no quadro do Estado de Direito: uma hipervalorização do papel do juiz, negando a existência de uma reserva de Administração face ao poder judicial, perverterá o Estado de Direito num Estado Judicial” (*Legalidade e Administração Pública*. op., cit., p. 289). A investigação que se pretende estabelecer neste trabalho procura discutir os problemas advindos da fundamentação democrática dos atos da administração e do judiciário – bem como os respectivos limites de atuação de um frente ao outro – num nível diferente daquele que se situa no mero problema que envolve a escolha (ou vontade) do administrador e a escolha (ou vontade) do julgador. Pretende-se aqui pensar nas possibilidades de fundamentação alicerçadas por um contexto histórico compartilhado intersubjetivamente que, por si só, limita as possibilidades de “escolha” dos intérpretes administrativos ou judiciais. Claro que aqui estamos a falar do constitucionalismo e do impacto que as constituições do pós-guerra causaram nessas questões. Esse ambiente histórico – que poderíamos chamar também de hermenêutico – também permite explorar o problema dos limites de intervenção do judiciário no ato do administrador. Sobre a questão do “ambiente hermenêutico” e o caráter intersubjetivo da experiência histórica, Cf. STEIN, Ernildo. *Racionalidade e Existência: O Ambiente Hermenêutico e as Ciências Humanas*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

oportunidade promovidos. Nesta ordem, compreende o mérito administrativo os juízos formulados pela Administração Pública acerca da conveniência, oportunidade, equidade e demais critérios utilizados na decisão administrativa que são definitivos e inquestionáveis perante o poder Judiciário<sup>30</sup>.

Este campo de liberdade não se encontra desprovido de fiscalização, ao contrário, submete-se à todo conteúdo constitucional e em especial às normas atinentes aos direitos fundamentais<sup>31</sup>. Não se pode, sob o argumento da discricionariedade, inverter os programas constitucionais, e condicionar os direitos fundamentais à vontade do administrador. Assim, a conveniência e oportunidade, tônicas da atividade discricionária, devem ser conjugadas com o programa constitucional. Justamente por isso, hodiernamente admite-se o exame do mérito dos atos administrativos, pois que o Estado Democrático de Direito pressupõe um deslocamento da esfera de tensão no que toca à implementação de direitos<sup>32</sup>. Aquilo que antes estava completamente disponível à deliberação do Poder Executivo passa a ser passível de análise, uma vez que o programa de governo deve estar em conformidade com o programa constitucional consagrado no texto de 1988<sup>33</sup>.

Existem situações em que a Constituição consagra de forma explícita os deveres necessários à concretização dos direitos fundamentais, como a saúde, a educação e a segurança pública, e nestes casos condicionar sua promoção à discricionariedade administrativa e conformação legislativa seria violação dos direitos

---

<sup>30</sup> A liberdade administrativa conferida por uma norma de direito não significa liberdade de eleição entre indiferentes jurídicos, mas a providência do ato capaz de atingir a finalidade da lei que terá seu campo restrito as soluções possíveis de acordo com o caso concreto e adequadas conforme o dever de boa administração. Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992, pp. 44-48.

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 92.

<sup>32</sup> STRECK, *op. cit.*, p. 147 e segs.

<sup>33</sup> Isso não significa, entretanto, a “morte” das decisões políticas. Trata-se de encará-las a partir de uma nova ótica, qual seja, a da constituição dirigente. Esse paradigma só faz sentido se conjugado com decisões políticas congruentes com as disposições do texto constitucional. Deste modo, a discricionariedade administrativa passa a ter uma “nova roupagem”, devendo incorporar o conteúdo do programa constitucional. A atividade administrativa possui, portanto, lugar estratégico na concretização do texto constitucional. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 462 e segs.

individuais e políticos, cujo exercício pressupõe a garantia mínima do bem-estar, que envolve a realização de condições econômicas e sociais básicas<sup>34</sup>.

O regime jurídico de direito público resulta da caracterização normativa de determinados interesses como pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individuada singularidade. No direito administrativo, ocorre na atribuição de uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente, se delinea em função da consagração do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela Administração dos interesses públicos<sup>35</sup>.

Mais uma vez Maria Sylvia Zanella di Pietro esclarece:

Para assegurar a liberdade sujeita-se a Administração Pública à observância de leis, porém, são outorgados prerrogativas e privilégios que ao permitir a persecução do interesse público colocam a Administração Pública em posição de supremacia perante o particular<sup>36</sup>.

A Supremacia do interesse público sobre o interesse particular significa a supremacia do interesse coletivo sobre o interesse individual. Em seu agir, portanto o Estado administrador se comporta como superior, como aquele que irá decidir em nome dos interesses coletivos:

Forma-se uma verticalização na relação entre Administração Pública e administrado, que gera no conflito entre o interesse da coletividade e o direito do indivíduo a prevalência do primeiro sobre outros. Na aplicação da lei, cabe o julgador estabelecer o equilíbrio entre os privilégios estatais e os direitos individuais, porém, sem jamais perder de vista aquela supremacia<sup>37</sup>.

Com regime próprio voltado à satisfação dos interesses de toda uma sociedade é de se compreender que não sejam inicialmente os interesses individualmente prestigiados a preocupação ou a mola propulsora do gerenciamento estatal. Por mais otimistas que possamos ser já sabemos que as necessidades humanas

---

<sup>34</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático. *Revista de Direito do Estado*, n. 3, 2006, p. 37.

<sup>35</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 52.

<sup>36</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pp. 61-62.

<sup>37</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 49.

são ilimitadas e a estrutura administrativa e orçamentaria não o são, numa equação malthusiana de difícil solução.

Desse modo, a ideia de supremacia do interesse público sobre o privado, representa a superioridade do interesse coletivo sobre o interesse particular, que permite a restrição de direitos e confere a Administração Pública um complexo de prerrogativas voltadas à realização do seu imperativo constitucional, mas ainda assim esse interesse público se delimita pela legalidade estrita, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e pela dignidade da pessoa humana.

Por esta percepção, a antiga compreensão da supremacia do interesse público, desposada por modelos constitucionais anteriores não encontra mais sustentáculo. Humberto Bergmann Ávila em trabalho pioneiro sobre o tema, explica que só a um primeiro olhar, contudo, é adequada a descrição desse “princípio de supremacia”. Apesar de o dito “princípio” ser descrito como um princípio fundamental do Direito Público, ele é explicado — e aqui começa o problema — com duas características específicas. Primeiro, ele seria um princípio jurídico (ou norma-princípio), cuja função primordial seria regular as relações entre o Estado e o particular.

Sua pressuposta validade e posição hierárquica no ordenamento jurídico brasileiro permitiriam que ele fosse descoberto a priori, sem o prévio exame da sua referência ao ordenamento jurídico (axioma). Segundo, ele não seria apenas um princípio, mas um princípio relacional: ele regularia a “supremacia” do interesse público sobre o particular, não relativamente ao funcionário público, que não pode representar senão o interesse público, mas com referência à relação entre o Estado e o particular. O seu conteúdo normativo pressupõe, portanto, a possibilidade de conflito entre o interesse público e o interesse particular no exercício da função administrativa, cuja solução deveria ser (em abstrato e em princípio) em favor do interesse público<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup>ÁVILA, Humberto Bergman. Repensando o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O Direito Público em Tempos de Crise: Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999, pp. 99-127. Para uma perspectiva crítica, importante consultar, também, ABOUD, Georges. O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 100, n. 907, p. 61-119, maio 2011, p. 61 *et seq.*

E continua o autor em relação à compreensão atual sobre o princípio, ele, tal como vem sendo descrito pela doutrina, não se identifica com o bem comum. Bem comum é a própria composição harmônica do bem de cada um com o de todos; não, o direcionamento dessa composição em favor do “interesse público”. A conclusão é que a organização constitucional brasileira permeada por uma profunda preocupação com o Estado Democrático de Direito e com a proteção da dignidade humana só autoriza a interpretação de normas e do comportamento administrativo alicerçada nestes valores.

Para Ávila:

O interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não pode, ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins. Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado<sup>39</sup>.

Assim, a preocupação com o interesse particular (desde que amparado pelos valores da Constituição) é em si mesmo uma das finalidades do Estado brasileiro. O Estado deve, no dizer de Binbenbojm<sup>40</sup> “reverência e proteção”, pois, como explica o autor, a indissociabilidade entres os interesses decorre não apenas da existência de um ordenamento jurídico pautado por garantias e direitos individuais, mas também o reconhecimento de que a realização de interesses privados reconhecidos pela Constituição como fundamentais quando em confronto com interesses públicos não constitui desvio de finalidade para a Administração, pois a promoção daqueles também constitui um fim público.

Assim, a supremacia do interesse coletivo deve ser vista, não a partir de poder de império que sempre gozou a Administração Pública, mas na sua atuação voltada à concretização dos direitos fundamentais que reordenam a persecução do interesse público<sup>41</sup>.

Em uma ordem constitucional, de acordo com a promoção dos direitos fundamentais, não se pode considerar uma hierarquia absoluta e em abstrato do interesse público sobre o privado, mas o reconhecimento da garantia dos direitos e

---

<sup>39</sup>ÁVILA, *op. cit.*, pp. 99-127.

<sup>40</sup>BINENBOJM, *op. cit.*, p. 97.

<sup>41</sup>BAPTISTA, Isabelle de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, 2011, pp. 52-53.

garantias fundamentais, permitida sua excepcional restrição pelo interesse público desde que justificada. O texto de 1988 apesar de estabelecer “in abstrato” a ideia da supremacia do interesse público nas relações com os particulares, determina-se hermeneuticamente no sentido de que essa posição desaparece quando direitos fundamentais dos particulares estão ameaçados.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Deixado para o passado juntamente com o texto constitucional anterior, o regime de incertezas que vigorou durante o período de exceção disciplinado pela Constituição de 1967 e com a Emenda de 1969, trouxe a constituição de 1988 um pensamento bem distinto de sua antecessora. A ideia de uma vida digna para todos os brasileiros que veio desde logo inserida como princípio da República, se fez acompanhar de uma mudança de paradigma em relação à importância das coisas no Brasil. Ressalte-se por fim, que um sistema constitucional consagrando o texto a preocupação com a existência de um Estado voltado à satisfação das necessidades essenciais à vida digna de um homem, e não o homem como instrumento de manutenção do “status quo” estatal.

Para a concretização dos presentes no texto constitucional é necessário que se compreenda que a única interpretação possível para as atividades do Estado, e especificamente como objeto deste trabalho, para a atividade administrativa do Estado, é aquela que consagra a sistemática constitucional de efetivação dos direitos humanos fundamentais, estabelecidos como princípios, elencados exaustivamente no texto, e percebidos por meio dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Junte a esta interpretação, os valores elevados à categoria de princípios norteadores da atividade administrativa e à nova compreensão da ideia de supremacia de interesse público, moldada por um texto que direciona esta compreensão para uma única possibilidade: a ideia de bem comum. Tal situação exclui a aparência de antinomia nas necessidades estatais e na atividade estatal ao dar cumprimento às suas funções administrativas, pois um sistema de garantias de direitos, como é a Constituição de 1988, não os coloca em situação autoexcludente. A previsão da limitação está associada muito mais à ideia de integração e harmonia que fazem esses direitos serem todos

aspectos de um pacto fundante comum que se beneficia com a realização dos direitos fundamentais, sejam eles de que categoria forem.

Ainda que haja a aparecia de antinomia, ela se desfaz com o estudo pormenorizado das disposições constitucionais, pois há de se perceber o equacionamento dos interesses individuais e das necessidades coletivas, e também é bastante perceptível que esta construção interpretativa vem amadurecendo com o passar do tempo e com a aceitação da carga principiológica da Constituição. É dizer que a maturidade do nosso texto ainda está por vir, mas já percorremos um longo caminho e nos distanciamos em passos largos das situações em que o protagonismo estatal e sua falta de parâmetros eram as molduras de configuração dos direitos dos brasileiros.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABBOUD, Georges. O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 100, n. 907, p. 61-119, maio 2011.

ÁVILA, Humberto Bergman. Repensando o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O Direito Público em Tempos de Crise: Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.

BAPTISTA, Isabelle de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático. *Revista de Direito do Estado*, n. 3, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Alamedina, 2003.

- \_\_\_\_\_. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- CLEVE, Clémerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, Jose Adércio Leite. *Jurisdição constitucional e direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionariade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Los Derechos Fundamentales: Apuntes de historia de las constituciones*. 4 ed. Madrid: Trotta, 2003.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Safe, 1991.
- LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 137-148, 1995.
- MACHETE, Pedro. *Estado de Direito Democrático e Administração Pública Paritária*. Coimbra: Almedina, 2007.
- MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. Justicia y Administración. In: FIORAVANTI, Maurizio (ed.). *El Estado Moderno em Europa: Instituciones y Derecho*. Madrid: Trotta, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionariade e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. *Revista Prismas*, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr. 1998.

STEIN, Ernildo. *Racionalidade e Existência: O Ambiente Hermenêutico e as Ciências Humanas*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

STOLLEIS, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. 4 vol. Munique: C.H. Beck, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TOMAZ DE OLIVEIRA, Rafael. *Decisão judicial e o conceito de princípio. A hermenêutica e a (in)determinação do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Submetido em 04.01.2020

Aceito em 25.03.2020