
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional	Belo Horizonte	ano 7	n. 30	p. 1-254	out./dez. 2007
--	----------------	-------	-------	----------	----------------

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (Brasil)
Alice Gonzáles Borges (Brasil)
Antonello Tarzia (Itália)
Carlos Ari Sundfeld (Brasil)
Carlos Ayres Britto (Brasil)
Carlos Delpiazzo (Uruguai)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (Brasil)
Celso Antônio Bandeira de Mello (Brasil)
Clémerson Merlin Clève (Brasil)
Clóvis Beznos (Brasil)
Enrique Silva Cimma (Chile)
Eros Roberto Grau (Brasil)
Fabrício Motta (Brasil)
Guilherme Andrés Muñoz - *in memoriam* (Argentina)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Espanha)

Jorge Luís Salomoni - *in memoriam* (Argentina)
José Carlos Abraão (Brasil)
José Eduardo Martins Cardoso (Brasil)
José Luís Said (Argentina)
José Mario Serrate Paz (Uruguai)
Juan Pablo Cajarville Peruffo (Uruguai)
Juarez Freitas (Brasil)
Julio Rodolfo Comadira - *in memoriam* (Argentina)
Luís Enrique Chase Plate (Paraguai)
Lúcia Valle Figueiredo (Brasil)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho - *in memoriam* (Brasil)
Marçal Justen Filho (Brasil)
Marcelo Figueiredo (Brasil)
Márcio Cammarosano (Brasil)

Maria Cristina Cesar de Oliveira (Brasil)
Nelson Figueiredo (Brasil)
Odilon Borges Junior (Brasil)
Pascual Caiella (Argentina)
Paulo Eduardo Garrido Modesto (Brasil)
Paulo Henrique Blasi (Brasil)
Paulo Neves de Carvalho - *in memoriam* (Brasil)
Paulo Ricardo Schier (Brasil)
Pedro Paulo de Almeida Dutra (Brasil)
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (Brasil)
Rogério Gesta Leal (Brasil)
Rolando Pantoja Bauzá (Chile)
Sérgio Ferraz (Brasil)
Valmir Pontes Filho (Brasil)
Yara Stropa (Brasil)
Weida Zancaner (Brasil)

A246 A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Revisora: Bárbara Christiane
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta
Diagramação: Marcelo Belício
Bibliotecária: Alessandra Rodrigues da Silva -
CRB 2459 - 6ª região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais

Lígia Maria Mello de Casimiro

Professora do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Mestranda em Direito Administrativo na PUC/SP.

Palavras-chave: Direito administrativo. Poder público. Democracia. Direitos fundamentais sociais. Dignidade da pessoa humana.

Sumário: 1 Introdução - 2 Direitos fundamentais e democracia no Estado de Direito - 3 O Direito Administrativo à luz da Constituição Federal - 4 A função administrativa, o respeito pela juridicidade e a busca em realizar o princípio da dignidade da pessoa humana - 4.1 Juridicidade administrativa - 4.2 A dignidade da pessoa humana - 5 Conclusão - Referências

1 Introdução

O texto discorre sobre o desafio de implementar e dar efetividade aos direitos fundamentais sociais no Brasil contemporâneo, pois quando falamos do cumprimento da função administrativa estamos nos referindo à permissão e promoção do acesso aos direitos fundamentais sociais, que exigem uma atuação positiva do poder público. Estamos falando de Constituição, de democracia, Estado interventor, dignidade da pessoa humana, em síntese, falamos do Estado Democrático e Social de Direito e direitos fundamentais.

Entendemos que a principal perspectiva para o Direito Administrativo é a leitura da função estatal a partir da norma constitucional, no sentido de implementação dos direitos por ela previstos como uma definição do papel do Estado brasileiro.

Com a promulgação da Constituição em 1988, ficou pactuado, naquele momento, que o Estado brasileiro seria o instrumento da comunidade republicana brasileira para a construção da sociedade livre, justa e solidária, presidida pelos princípios nela expostos, com aqueles objetivos, e ao mesmo tempo promotor e guardião dos direitos fundamentais. Em

nosso entendimento, a finalidade e a função do Estado foram definidas de maneira bastante explícita.

Em que pesem as críticas a uma dimensão teórica e até utópica desse discurso, os princípios e objetivos traçados pelo texto constitucional, e que também parecem atacados por essa tal utopia, vinculam os órgãos estatais como um todo.¹ Vinculam o Poder Executivo, que haverá de respeitar os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, propor e realizar as políticas públicas necessárias à satisfação de tais direitos através de sua função política/administrativa e prestacional. Tais princípios também vinculam o Legislador, que haverá de legislar para, preservando esses valores e buscando referidos objetivos, proteger os direitos fundamentais, normativamente, assim como fiscalizar a atuação administrativa, como também o faz o Poder Judiciário que, ao exercer sua atividade decisória, há, certamente, de levar em conta a promoção dos direitos fundamentais, bem como zelar pela sua aplicabilidade.

Somos defensores da idéia de que em relação à estrutura dos direitos prestacionais, tais direitos só podem ser exercitados em virtude de uma atuação positiva, de cunho legislativo primeiro, na sua previsão, e de cunho administrativo ou material depois, pelo Poder Público. Pois, não sendo a atuação estatal, certamente tal direito não consegue ser satisfeito.

Os agentes públicos brasileiros, em sua totalidade, estão comprometidos e absolutamente vinculados a esses parâmetros constitucionais, o que nos faz perceber que a Constituição desde logo retirou do mundo político, da esfera da disputabilidade política e discricionária aquilo que é nuclear para todos: os direitos fundamentais sociais.

No que diz respeito a tais direitos, a Constituição tratou da matéria de forma clara e explícita, e não com expressões de uma determinada ordem e de conteúdo vazio.

Os direitos fundamentais sociais que estão contemplados no artigo 6º² da Constituição Federal são um exemplo claro da condução a ser dada pela administração do Estado: Direito à saúde, a ter protegida a sua saúde; o direito ao trabalho; direito ao lazer, porque nem só de trabalho vive o homem; direito à moradia, porque sem um teto para viver, não há que se

¹ ROCHA. *Princípios constitucionais da Administração Pública*.

² Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

falar sequer em cidadania, tamanho o desrespeito à dignidade; o direito à educação; o direito à proteção da infância, dentre tantos outros essenciais ao ser humano.

Fica evidenciado que tais direitos residem na Carta Magna de 1988 em resposta a uma demanda social urgente e que não passou despercebida pelo constituinte. A luta árdua será a de ver efetivada pelo poder público a implementação desses direitos.

Após avivarmos a memória sobre a proteção constitucional dos direitos fundamentais sociais, indagamos a quem cabe promover a efetividade de tais direitos? Qual é o papel do Poder Executivo nesse campo?

Aqui reside a importância de um Direito Administrativo em nova perspectiva, compromissado como instrumento eficaz de apoio ao funcionamento da administração pública prestacional, pois de nada adianta contarmos com disposições constitucionais tão sensíveis e protetivas se o conteúdo do Direito Administrativo se mantém sendo aplicado em um universo cultural que pouco reconhece os direitos sociais, deixando à vontade alguns administradores para relegá-los a último plano, por decisão política.

A clareza do conteúdo disciplinar administrativo em estar compromissado com essa questão precisa ser tamanha que fique latente a obrigação do cumprimento das normas constitucionais e o direito do cidadão a reivindicá-lo, se estes não tiverem sendo cumpridos.

2 Direitos fundamentais e democracia no Estado de Direito

Na visão de Dworkin,³ a característica fundamental do Estado de Direito estrutura-se na crença em um valor intrínseco de todos os seres humanos, o ideal de igualdade, que, segundo Gisele Citadino,⁴ pressupõe indivíduos independentes, com seus direitos fundamentais garantidos para que tenham a oportunidade de influenciar a vida política, realizar seus projetos e assumir as responsabilidades pelas decisões tomadas em sua vida, de acordo com a autonomia que lhes foi garantida.

O Estado de Direito é um Estado juridicamente vinculado em prol da autonomia individual, sujeito a princípios e regras jurídicas.⁵

³ DWORKIN. *O império do direito*, p. 211.

⁴ CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 156.

⁵ CANOTILHO. *Estado de direito*, p. 26.

A democracia, por conseguinte, legitima o exercício do poder estatal pautado na soberania popular, na igualdade e no poder do povo. Para tanto é necessário um indivíduo autônomo perante o poder estatal, protegido pela garantia aos seus direitos, aqui denominados direitos fundamentais.⁶

O exercício prático da democracia deve primar pela capacitação dos indivíduos a traçar seus próprios caminhos, individual e coletivamente, a utilizar o espaço público/privado⁷ para debater os valores fundamentais de uma sociedade livre e protagonista de seu futuro.

Tendo em vista que o Estado de não direito destacado por Canotilho se baseia em “um Estado pautado por radical injustiça e desigualdade na aplicação do Direito”, onde existem dois pesos e duas medidas na aplicação das normas jurídicas, a idéia de direitos fundamentais e democracia representa grandes conquistas, apresentando-se como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes para o Estado de Direito Democrático.⁸

A democracia compreende cidadãos como destinatários e autores das normas gerais e também das estruturas jurídico-políticas do Estado. Ela se firma com um projeto de governo coletivo, tendo como valor axiológico a igualdade, reconhecida juridicamente sob o manto do princípio da isonomia.

A realização de direitos fundamentais permite ao indivíduo a participação autônoma e emancipada na sociedade, como ator principal e determinante da história, levando à concretização do ideal de democracia que o Estado Brasileiro optou por instituir através da constituição cidadã.

A garantia de que o ser humano tenha direito a “ter direitos” é núcleo central da própria existência do Estado de Direito. A democracia e os direitos fundamentais se fundem em uma relação de interdependência, o que permite o surgimento de um Estado de Direito Democrático material, realizador de sua finalidade, fiel à sua essência.

O Estado democrático só funciona segundo a vontade de cidadãos que se tratem como iguais, com respeito, solidariedade e consideração.

⁶ CANOTILHO. *Estado de direito*, p. 9.

⁷ BAUMAN. *Em busca da política*, p. 14.

⁸ BINENBOJM. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*, p. 49.

⁹ DOWRKIN. *O império do direito*, p. 448.

Para tanto, há que se respeitar o princípio da maioria — sob o manto da igualdade e da equidade, sem nunca deixar de perseguir a justiça, como defende Dworkin⁹ — para que o ideal democrático seja satisfeito. Tal situação é alcançada com a garantia formal e material da igualdade, quando essa passa a ser efetivada e exercitada por todos os membros de uma sociedade.

Os direitos fundamentais têm como papel assegurar a autonomia dos cidadãos, tanto na esfera pública como na esfera privada, viabilizando a conquista pela participação ativa, definidora dos rumos da sociedade que compõem.¹⁰ A convivência pacífica entre os membros de uma sociedade depende das condições formais e materiais para o exercício cidadão de deveres e direitos, o que só pode ser garantido através de um mínimo existencial essencial à dignidade humana.

Apontamos, portanto, que as condições necessárias para um Estado de Direito Democrático se apóiam nos direitos fundamentais.¹¹

O que tratamos aqui, e não se apresenta como inovação teórica, tampouco tem o objetivo de ser repetição enfadonha, é apenas grifo sobre um tema muito importante, que parece ter conformado nossos administradores públicos — na mais completa acepção da expressão — de que é suficiente ter-se a constitucionalização dos direitos sem que seja necessário implementá-los.

O passivismo e a omissão observados em muitas das instâncias administrativas impelem-nos a questionar se realmente acreditam que ao poder público não compete a função de permitir e promover a realização da cidadania, mesmo que seja essa a atuação que a própria Carta comanda ao Estado-administração. Qual seria o fim do Estado, então?

Ao Estado, por suas características democráticas, cabe institucionalizar os direitos fundamentais tendo em vista o comando expedido pela Constituição, e não atuar de forma distante e isolada dos fenômenos sociais e econômicos que caracterizam a situação do país.¹²

Os direitos consagrados constitucionalmente não se firmam tão-somente pela escrita formal, mas sim pelo exercício diário de autonomia

¹⁰ HABERMAS. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*, v. 1, p. 345.

¹¹ BINENBOJM. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*, p. 60.

¹² LEAL. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*, p. 91.

¹³ HESSE. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 240-241.

¹⁴ Kelsen. *Teoria pura do direito*, p. 58.

política, público-privada, de todo o ser humano que assim o deseje exercê-lo, pois é preciso que haja a possibilidade de escolha e ela só existirá se os direitos estiverem ao alcance de todos.

Na atualidade, em que pesem as diferenças de argumentação teórica, há certo consenso sobre a importância do indivíduo, suas necessidades e o direito aos direitos que lhe dão dignidade. O papel dos direitos fundamentais é constitutivo da democracia e legitima o exercício do poder pelo Estado de Direito. Respeitados e para assim se manterem, é necessária a contaminação de sua essência em todas as instituições políticas e jurídicas, inclusive e especialmente a administração pública, o que, inevitavelmente, solicita contorno teórico compatível no Direito Administrativo.¹³

3 O Direito Administrativo à luz da Constituição Federal

Paulatinamente, por questões históricas que infelizmente não nos propomos a tratar, a lei formal válida¹⁴ passa por um processo de desprestígio, acionado muito especialmente pela inflação legislativa conhecida não somente em nosso país.

Ao ser reconhecida como incapaz, por si só, de trazer à sociedade a justiça e a liberdade tão almejadas, a lei passa a ser entendida como, também, uma possibilidade de veiculação de certos valores opostos aos ideais humanos, como a injustiça e privação de liberdade.

Com as transformações ocorridas em todo o mundo, mais propriamente após a Segunda Guerra Mundial, a constituição passa a ganhar destaque como norma que irradia efeitos por todo o ordenamento jurídico, sendo reconhecida como um sistema de princípios e valores traduzindo um legítimo anseio social. É o que passou a ser chamado de a constitucionalização do direito.

Com a adoção, pela Constituição de 1988, do princípio do Estado Democrático de Direito, o Estado brasileiro passa formalmente a adotar valores que descendem da idéia de democracia, como uma concepção mais ampla do princípio da legalidade, vinculando à lei ideais de justiça social, bem como da participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública, no processo político, econômico, social e cultural do país.

¹³ BARROSO. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito. In SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e crise política*, p. 97-148.

A par de tais idéias, o constitucionalismo, portanto, nas palavras de Luís Roberto Barroso¹⁵ e ao contrário de outros, é o grande vitorioso diante desse quadro de estrangulamento do legalismo.

Desde seu advento, o Direito Administrativo é demandado a modificar, e o vem fazendo, suas bases de pensamento tradicional e conservador — pautadas exclusivamente na lei formal — compromissadas apenas com o cumprimento das funções de cunho puramente técnico-administrativo.

Os princípios constitucionais que conformam e informam o Direito Administrativo são disposições fundamentais à organização jurídica administrativa e à ordenação social,¹⁶ no sentido da atuação prestacional. São embaixadores do diálogo diário com a sociedade, irradiando-se por diferentes normas como critérios de compreensão¹⁷ para a atuação atenta e competente daquilo que é designado pela constituição como finalidade precípua e única do Estado: a promoção da dignidade da pessoa humana.

É importante trazer à lembrança que esse mesmo Direito Administrativo tem seu nascedouro em pleno período do Estado liberal, em que a atuação estatal era mínima, ainda sob o signo do autoritarismo, cujas premissas eram o individualismo em todos os seus aspectos e a garantia das liberdades públicas sem intervenção estatal, a conviver com outro grande princípio, bastante exponenciado, o da autoridade pública.

Aqui encontramos alguns entraves que fazem com que a absorção dos preceitos constitucionais pelo Direito Administrativo, em que pese o esforço da doutrina contemporânea, ainda sejam tão parcimoniosos.

A Constituição submeteu o poder público aos valores inseridos expressa e implicitamente em seu bojo e, desde logo inseridos em seu preâmbulo, quando faz menção aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais, entre outros.

A previsão de vários instrumentos de participação, os princípios e valores são todos dirigidos aos três poderes do Estado, o que quer dizer que há dever de observância a tais premissas, e quando não observados podem

¹⁶ LEAL. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*, p. 93.

¹⁷ MELLO. *Elementos de direito administrativo*, p. 300.

¹⁸ ROCHA. *Princípios constitucionais da Administração Pública*, p. 61.

¹⁹ MELLO. *Elementos de direito administrativo*, p. 300.

implicar inconstitucionalidades, já que o exercício discricionário da administração está por eles limitado, tanto quanto a produção de leis e a atuação jurisdicional, todas atividades que devem submissão ao texto constitucional.

A Constituição de 1988 traduz um sentimento coletivo de garantia aos direitos fundamentais. Não só no nosso país, mas no mundo e, especialmente, na América Latina, onde nossos governantes não têm o costume de ouvir seu povo, tão maltratado por práticas tirânicas explícitas ou implícitas que têm por objetivo arrancar e negar a dignidade humana.

A Lei Maior apresenta-se orientada pelo princípio da dignidade humana, sendo o indivíduo e a promoção de seus direitos finalidade primeira, e o Estado-administração um instrumento para o alcance desse fim.

A idéia de administrado foi substituída pela idéia de cidadão.¹⁸

É sob este enfoque que se deve desenvolver a doutrina do Direito Administrativo, considerando a constituição como seu primeiro instrumento de orientação, e atuando de forma a equilibrar a tutela dos interesses coletivos e individuais como condição primeira para a vida em sociedade, além da própria proteção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, os valores acolhidos pela Constituição passam a ser paradigmas do sistema jurídico totalmente vinculantes da atividade administrativa. Sua inobservância macula a democracia e seu comportamento administrativo desvinculado de tal compromisso gera insegurança ao sistema.

O princípio do Estado Democrático de Direito é hoje a espinha dorsal do Estado brasileiro. E violar um princípio, desrespeitando inclusive o que dele descende, no dizer de Celso Antônio B. de Mello, implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos, representando a insurgência sobre todo o sistema.¹⁹

É necessário que a aplicação do Direito Administrativo observe e considere os direitos fundamentais protegidos pela Constituição como de eficácia plena, e não como sugestão ou proposta, tornando-os materialmente visíveis a uma sociedade que clama por justiça social.

A concepção constitucional contemporânea leva à compreensão de um Estado atuante, voltado às práticas sociais. Porém, do que se modificou

²⁰ BINENBOJM. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*.

²¹ LEAL. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*, p. 93.

do conceito, do objeto e forma de exercício da função administrativa, pouco conseguimos reconhecer como resultados, diante do quadro caótico e desolador da realidade social que se estabelece no país, até hoje.

A Constituição parece ser recebida com resistência por parte de quem tem o dever de agir sob sua égide, com a justificativa de que não é possível resolver tamanha demanda, mesmo que a necessidade da atuação estatal seja cada vez maior e mais visível.

Fruto de uma luta social pela democratização no país, a Lei Maior de 1988 inaugurou uma nova fase do ordenamento jurídico brasileiro, tornando os anseios sociais preceitos constitucionais.²⁰ Os valores políticos e sociais da sociedade brasileira foram impressos no texto formal. Descrevem o compromisso com a pessoa humana, impondo sua concretização.²¹

A questão apontada é a do descompasso na aplicação do Direito Administrativo, a partir do exercício da função administrativa compromissada na concepção contemporânea de democracia, inserida no texto constitucional.

A função administrativa deve ter como parâmetro o atendimento real das demandas apontadas pelo grupo social, observando o comando da lei, sem desconsiderar a necessidade de aprimoramento e atualização de sua estrutura, representada pelo servidor público e pelos órgãos e entidades administrativas.

O distanciamento das atividades administrativas da realidade nacional resulta em contribuir para o crescimento do desrespeito aos direitos fundamentais, pois a administração pública tem função intermediadora de estabelecimento e restabelecimento do equilíbrio que permite a convivência pacífica social.

Eis uma velha/nova perspectiva: observar, interpretar e aplicar o Direito Administrativo — e todos os seus institutos — à luz da Constituição e dos direitos fundamentais por ela exaltados, compatibilizando-os ponderadamente com os direitos coletivos, na busca por sua máxima realização.

4 A função administrativa, o respeito pela juridicidade e a busca em realizar o princípio da dignidade da pessoa humana

Quando falamos de função administrativa, vem-nos à mente rapidamente a clássica classificação em que a doutrina se pauta para melhor

²² ROCHA. *Princípios constitucionais da Administração Pública*, p. 60.

²³ "Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

explicar o que cabe ao Poder Executivo. Não adentraremos em tal questão, pois a intenção é apenas demonstrar que a atividade administrativa, tão ampla e tão definida na Constituição, e por legislação infraconstitucional, não pode se afastar de sua finalidade máxima, a promoção e proteção dos direitos fundamentais do indivíduo, em especial a dignidade da pessoa humana.

A função administrativa é um dos pontos fundamentais de funcionamento do Estado e hoje não está mais relegada ao encargo exclusivamente do legislador infraconstitucional.²² Seu exercício deve ter como premissa básica o texto da Lei Fundamental, pois é no desempenho dessa função que se dá o cumprimento do papel do Estado na vida em sociedade.

Em que pese a agenda política e econômica do país tentar o distanciamento material da prescrição normativa constitucional, a busca por critérios democráticos e sociais de condução da atividade administrativa deve ser perquirida sob pena de distanciamento exponencial da efetiva concretização de um Estado forte e uma sociedade justa e igualitária.

A promoção da dignidade humana, pelo exercício da atividade administrativa, respeitando a grande complexidade do grupo social atual, impede um estado de violações de direitos, pois ao tornar o indivíduo o centro e fim do Estado — desbancando a antiga idéia de que este é um fim em si mesmo — cada atividade que promove e permite o exercício de direitos para o alcance e estabilidade da cidadania é a efetivação do Estado Democrático de Direito anunciado.

Conforme já defendido, o administrador público passa a ter por dever a observância dos princípios constitucionais, vinculando definitivamente a função administrativa e produzindo uma modificação quanto à compreensão de uma série de institutos e estruturas da disciplina.

A atividade administrativa está impregnada pelos princípios e regras descritos na Constituição, e a letra da lei, que emite comandos ao administrador, deve estar em perfeita harmonia com tais paradigmas, trazendo à baila a juridicidade administrativa.

À administração cumpre, através de seus órgãos, entidades e delegatários, realizar e permitir a realização dos direitos fundamentais sociais, na perspectiva democrática em que está fundado o Estado brasileiro. Pois

Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

a burocracia institucionalizada tem como objetivo a procedimentalização da gestão administrativa, organizando e coordenando suas ações para que haja diálogo justo e equânime entre a administração e o cidadão.

A função administrativa, seja no exercício do poder de polícia, nos atos discricionários, na prestação de serviço público, nas atividades de fomento, e na intervenção econômica, tem como dever proteger e implementar, de forma eficaz, medidas protetivas e promocionais à realização dos direitos, seja a demanda individual ou coletiva.

A estrutura burocrática — no sentido weberiano —, segundo a Constituição, deve funcionar de forma eficiente, moral, com ampla publicidade, observando o traçado legal e se portando de forma impessoal, de tal maneira que o desrespeito a um macula todos os outros. Pois bem, em que pese a compreensão sobre todas as nuances internas e externas que envolvem a máquina administrativa, a economia e as questões políticas, os princípios citados no artigo 37²³ descendem de uma compreensão maior do que deve ser o Estado brasileiro hoje, mesmo que a realidade seja diferente.

Não se reconhece, em nenhum artigo da Lei Maior, a autorização para o descaso, por exemplo, quanto aos chamados direitos fundamentais sociais já citados no início do texto.

Mesmo que reconheçamos certa margem de livre conformação dos administradores para a definição das medidas de proteção e promoção desses direitos, tendo em vista as peculiaridades de cada unidade federativa, cada região, ainda assim, ao optarmos pela democracia optamos por diretrizes e metas que conduzem a atuação administrativa à concretude de tais direitos.

Por vezes temos a impressão que ao se defender o Estado mínimo — chamado neoliberal — se propala e propõe, em verdade, um maquiavélico e ilícito retrocesso social dos direitos.

Se a norma de previsão dos direitos prevê a moradia e o ensino como direitos sociais a serem garantidos, e estes são reconhecidamente, sem grande esforço intelectual, uma condição almejada por todo e qualquer ser humano; o braço administrativo do Estado, a quem compete o diálogo diário com a sociedade, não poderia se furtar a ter como premissa básica a concreção desses direitos.

—eficiência e, também, ao seguinte...”

²⁴ OTERO. *Legalidade e Administração Pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade, p. 155.

²⁵ BINENBOJM. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.

O administrador público tem status de aplicador dos direitos constitucionalmente garantidos, sendo executor de tarefas fundamentais do Estado,²⁴ como na tomada de decisão em esfera discricionária onde deverá usar de ponderação para alcançar a melhor alternativa que corresponda à necessidade apresentada, sem com isso ferir aos demais princípios. Podemos perceber que a conveniência e oportunidade esvaziam-se em significado,²⁵ já que a opção a ser tomada está vinculada ao ordenamento jurídico constitucional como uma unidade, balizando todo o regime jurídico administrativo.

A juridicidade administrativa, passa a ser princípio auxiliar em todo o exercício da atividade administrativa. A constitucionalização do Direito Administrativo, formalizada através dos princípios e regras constitucionais que vinculam a administração pública, nos traz, de forma implícita, o princípio da juridicidade administrativa.

4.1 Juridicidade administrativa

O princípio citado é traduzido pela professora Cármen Lúcia como a administração pública na forma do próprio Direito, tornada movimento realizador de seus efeitos para intervir e modificar a realidade social sobre a qual incide.²⁶

O fundamento do dever de atuar na proteção e promoção dos direitos, tão defendido nesta palestra, se sustenta na juridicidade administrativa que comanda uma atividade adequada ao quanto posto pelo direito e o quanto requer o caso concreto apresentado. A atividade administrativa não pode estar em desacordo ou desconformidade com a orientação principiológica da norma máxima que rege o Estado.²⁷

No discurso das constituições contemporâneas, o princípio da juridicidade é tratado como instituto que está além da legalidade, da previsão legal formal, mas não dela deslocado. É compreendido como direito fundamental implícito do indivíduo o de assistir à administração pública exercer sua função administrativa voltada para o cidadão, impondo ao administrador o cumprimento de seu mister.

²⁶ ROCHA. *Princípios constitucionais da Administração Pública*, p. 82.

²⁷ ROCHA. *Princípios constitucionais da Administração Pública*, p. 84.

²⁸ BINENBOJM. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*.

²⁹ "Art. 1º. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência,

Seu comando é pela observância do sistema normativo vigente, ultrapassando o limite da lei administrativa para ir ao encontro do que está consagrado na lei fundamental de um país.

O princípio da juridicidade fundamenta a defesa de uma atividade administrativa pautada em valores democráticos e humanistas, não fugindo da realidade, mas solicitando que esta seja reconhecida e tratada de acordo com as previsões normativas vigentes.

Ao administrador compete exercer a função administrativa pautada em valores democráticos, observando a moralidade, sendo eficiente em seus resultados que permitam à atividade administrativa ser legitimada pela participação popular, através de mecanismos de processualização transparentes e impessoais.

Esses são comandos encontrados na Constituição e se reúnem em uma só unidade quando da leitura do princípio da juridicidade, que não comanda nenhuma outra obrigação ao agente público senão a de agir em conformidade com a principiologia constitucional.²⁸

Compete ao Direito Administrativo, a partir da leitura fiel da Constituição e reconhecimento dos comandos, discutir e firmar o ideal do Estado que se intitula Democrático de Direito.

A idéia defendida é a de que ao observar o princípio da juridicidade administrativa, o administrador se encaminhe no sentido de exercer sua função para o alcance das premissas fundamentais que a Lei Maior definiu como *standards* do Estado brasileiro.

A constitucionalização do direito, e mais precisamente do Direito Administrativo, vinculou a atividade administrativa de tal forma que a promoção dos direitos fundamentais do ser humano, em especial à dignidade da pessoa humana, é seu maior objetivo.

Não basta tão-somente administrar o erário, alcançar as metas de arrecadação, definir as atividades de prestação de serviço, fiscalizar e restringir liberdades para que não causem conturbação à paz e à ordem pública. Faz-se necessária a observância dos direitos inerentes à democracia e à condição humana, indelegáveis, intransferíveis, indivisíveis e indisponíveis, até mesmo ao todo-poderoso Estado.

devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade.”

A preservação dos direitos individuais constitui parte do interesse público buscado pelo Estado-administração. São metas jurídicas da nossa sociedade política tanto implementar o correto funcionamento da administração pública quanto preservar e promover da forma mais completa possível os direitos dos indivíduos.

Daí entendermos necessária a conjugação compreensiva desses direitos com o exercício da atividade administrativa quando compreendemos que a eficiência almejada pelo Estado deve também ser medida pelo grau de legitimidade da sua atuação em promover e proteger direitos.

O conteúdo do Direito Administrativo, estando em sintonia com os mandamentos constitucionais, auxilia e baliza a atividade administrativa coerente com os reclamos da sociedade.

4.2 A dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade da pessoa humana foi positivado na maioria das constituições do pós-guerra, bem como na Declaração Universal das Nações Unidas (1948), como uma resposta aos horrores perpetrados durante a Segunda Guerra Mundial, em que se verificou, na prática, as conseqüências da utilização do ser humano como meio de realização de interesses, sejam políticos ou econômicos.

Em nosso ordenamento, foi positivado pela Constituição da República de 1988, em seu artigo 1º,²⁹ que o elencou como fundamento da República Federativa do Brasil, criando, como se analisará adiante, uma verdadeira cláusula geral de tutela da pessoa humana, que gera vínculo irrenunciável ao Poder Público.

Para a compreensão do conteúdo do princípio, nos fazemos valer da idéia de Ingo Sarlet, que entende "... 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

²⁹ SARLET. *O princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais*, p. 62.

³¹ MORAES. *Os princípios da Constituição de 1988*, 2001.

participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.³⁰

Ainda sob a égide das idéias propagadas pelo jurista gaúcho, destaco partes do conceito para fazer a ligação necessária do princípio com a função administrativa.

É íntima a relação da dignidade da pessoa humana com os direitos fundamentais sociais. O conceito exposto estabelece uma atuação negativa, por parte do Estado, no sentido de evitar agressões a tal direito, e uma ação positiva, no sentido de promover ações concretas que criem condições efetivas de vida digna a todos, além de lhes evitar o desrespeito. Percebe-se, portanto, o comando para uma aplicabilidade direta dos direitos fundamentais, contrariando a idéia da aplicabilidade indireta das normas constitucionais que propagam tais direitos.

Além da remissão do princípio da dignidade aos direitos fundamentais sociais, de forma imediata, sendo, pois, indissociáveis, percebemos que a concretização de tais direitos está ligada à idéia de Estado Democrático.

Comprovamos tal assertiva com uma rápida demonstração do que são os principais valores corolários do princípio da dignidade, trazidos à baila pelo argumento da professora Maria Celina Bodin de Moraes: a igualdade, liberdade, solidariedade social e integridade psicofísica.³¹

A igualdade é um direito de grande importância diante do ideal de democracia, positivado a partir das idéias da Revolução Francesa. Sofre alterações de compreensão ao longo do tempo, quando não é mais aceito somente no seu conceito formal, mas como direito a ser materializado e exercido, sendo fundamental à obtenção de outros direitos.

É a igualdade substancial que é solicitada no texto constitucional brasileiro, levando à idéia de superação das diferenças que impedem a dignidade humana e, ainda, positivando o direito humano de ser destinatário das mesmas oportunidades dentro de uma sociedade, sendo igual ou diferente aos que lhe rodeiam e compõem o grupo social. Mais do que o direito de ser um igual, alcançou-se o direito a ser diferente, e a ser tratado na medida da sua diferença com as mesmas oportunidades que os demais.

³² DUGUIT. *Fundamentos do direito*.

³³ ROCHA. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Revista Interesse Público*, p. 23-48.

E aqui entra a função estatal observando todos os princípios que a regem. Ao tornar palpável o direito à igualdade material, reconhecendo as diferenças entre os indivíduos e oferecendo-lhes igualdade de oportunidades, abre caminho para a obtenção da igualdade substancial almejada. Quando há descaso estatal em deixar à igualdade formal e ao mercado o rumo das relações privadas, o resultado é o aumento do poder do mais forte sobre o mais fraco, gerando desigualdades sociais e prejuízo para todo o grupo social.

A liberdade é um outro aspecto que compõe a dignidade, mas não somente a liberdade como autonomia da vontade, em que o indivíduo tudo pode desde que não esteja proibido por lei. Com a constitucionalização do direito e a mitigação da dicotomia entre público e privado, o direito à liberdade individual passa a ser delimitado pelo direito de liberdade do outro, podendo ser interpretado como a possibilidade do exercício da vida privada, sem podaço de qualquer gênero e com a possibilidade de fazer escolhas sem nenhuma interferência maior.

A perspectiva do exercício de liberdade nos faz crer o quão estão imbricados os direitos fundamentais e o princípio democrático, em conteúdo e na perspectiva da sua realização. Tal direito se encontra diretamente com o exercício da solidariedade, outro aspecto da dignidade da pessoa humana, que solicita a cada um de nós olhar para o lado, para frente ou para trás, para quem está a nossa volta.

A sociabilidade é uma característica humana. Como ser social, o indivíduo tem sua existência dependente do outro. Neste sentido, o texto constitucional dispõe sobre o princípio da solidariedade social, nos incisos I e III do art. 3º, elencando como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização.

A ordem jurídica contemporânea, arduamente conquistada, não pode admitir, no estágio atual da civilização, a existência de um grande grupo de pessoas sem condições mínimas, materiais, de subsistência, despidas do acesso a várias das necessidades humanas primárias, como a alimentação, educação, saúde, moradia, entre outras.

A solidariedade social ou, como a denominava Leon Duguit,³² a interdependência social, é um valor que tem a função de lembrar que

³⁴ BONAVIDES. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 233.

vivemos em sociedade e que a construção de um Estado democrático se dá pela participação de todos os indivíduos sendo tratados como iguais, tendo seus direitos humanos garantidos materialmente, e uma administração atuante, atenta às necessidades que mantêm o equilíbrio social, protegendo e provendo direitos através de serviços.

O exercício da função administrativa não tem funcionado o suficiente para atender à sociedade, e o Estado-administração passa a ser um grande violador dos direitos que o ordenamento jurídico protege.

Na concepção jurídica de Estado que temos atualmente, o valor da dignidade é o próprio sentido desse Estado,³³ em que sua atuação é fundamental para garantir o acesso aos direitos por parte de todos e, especialmente, por parte de grupos de pessoas marginalizadas e miseráveis, que ainda não conseguiram, sequer, adquirir o status de cidadãos.

A solidariedade social é valor que responsabiliza tanto o privado como o público, mas, especialmente, solicita a atuação forte do Estado de forma a executar seus serviços prestacionais que permitem o acesso aos direitos.

Ainda, a solidariedade tem a função de auxiliar na ponderação sempre que o exercício da liberdade individual ou a atividade pública conflitarem com algum outro direito, individual ou coletivo.

A ponderação entre os valores em conflito, no caso concreto, não tem a função de negar a vigência de qualquer deles, mas verificar qual deles mais se aproxima da promoção da dignidade da pessoa humana.

Não se trata de hierarquia entre eles, mas, sim, a prevalência, concretamente, de um dos princípios aqui revelados. Pois, no dizer de Paulo Bonavides: “nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana”.³⁴

O último aspecto a ser tratado é o valor da integridade psicofísica, que nos leva a lembrar quão profundo é o abismo entre a previsão dos direitos pela constituição e o exercício da função administrativa conduzida por administradores completamente descompromissados com o texto normativo que os vincula e lhes concede responsabilidades e poder para exercê-las. Nesse sentido, o Direito Administrativo, ainda interpretado, em parte, através de conceitos originários do autoritarismo estatal, e insuficientemente renovados à luz do constitucionalismo, reforça o descaso com

³³ PIOVESAN; IKAWA. Segurança jurídica e direitos humanos: o direito à segurança de direitos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e segurança jurídica*. estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence, p. 81.

as questões de direitos fundamentais sociais através de institutos como a discricionariedade administrativa, que, compreendida apenas sob o aspecto da lei formal infraconstitucional, permite a escolha da opção ótima desgarrada do fim a que se submete o Estado: a proteção do ser humano na forma mais ampla que se permite.

Impossível falar de integridade psicofísica resguardada pelo Estado quando temos a notícia de tantas pessoas sem ter o que comer, sem ter onde morar, sem saber ler e compreender o que leu, sendo torturadas ou ainda sem saúde e sem acesso a processos curativos.

Por integridade psicofísica podemos entender o direito a não sofrer violações em nosso corpo ou em aspectos de nossa personalidade. Aqui não chegamos sequer a falar dos novos direitos que surgem com a moderna tecnologia, pois do público que tratamos as necessidades de proteção são ainda as mais primárias.

A definição parte, novamente, de aspectos negativos e positivos, ensejados por omissão ou ação. Quais sejam: no sentido negativo, o de não violação, não fazer, não submeter; no sentido positivo, consistem em uma série de atitudes, ações, situações que têm que ser exercidas e garantidas pelo Estado a todos os seus membros (igualmente e desigualmente na medida da isonomia constitucional), indistintamente. A referência que trago é exatamente quanto aos direitos já citados, à saúde, à moradia, entre outros.

Além do dever de garantir a não violação de direitos, seja por parte do próprio Estado, que está definitivamente proibido de executar tal ato, ou por parte de particulares, há ainda a obrigatoriedade de que esse mesmo Estado tome uma série de medidas positivas no sentido da efetivação de tais direitos.

Portanto, a função administrativa, caracterizada pela prestação de serviço público, atividade de polícia, fomento e, para alguns doutrinadores, também na intervenção, há de se portar de tal forma que nenhuma manifestação ou omissão de manifestação de cunho administrativo condene a pessoa humana a ver violados direitos inerentes à sua humanidade, seja no âmbito das questões sociais, econômicas ou culturais.³⁵

Na interpretação coerente e sistemática³⁶ do texto constitucional, o

³⁶ FREITAS. *A interpretação sistemática do direito*.

³⁷ GABARDO. *Legitimidade e eficiência do Estado*.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Inovações no Direito Administrativo Brasileiro. Interesse Público*, Porto Alegre:

Estado-administração há de proteger direitos, implantando serviços e atuando no sentido de não condenar à indignidade aqueles que se encontram impossibilitados de ter acesso a tais condições para a cidadania plena. O direito à saúde e ao processo curativo, o direito à moradia, a um endereço certo, bem como à educação não são e nem podem ser tratados como mercadorias quaisquer, e nem a condição de cidadão pode ser conduzida pela capacidade consumista do indivíduo.

A viabilização do direito de morar dignamente, a implantação de uma política habitacional voltada prioritariamente para a classe mais baixa, a implantação de redes de saneamento, que evitam doenças e poluição do meio ambiente, uma rede eficiente de atendimento médico, distribuição de medicamentos, educação de qualidade para todos os que dela precisem, ainda que tal fato exija sacrifícios a serem distribuídos entre os demais extratos sociais, são questões que não podem ser desconsideradas pelo poder público quando do exercício da sua função, pois não há como falar em integridade psicofísica de pessoas sem direito a ter direitos e não há que falar em exercício legítimo da função administrativa quando a violação dos preceitos constitucionais é perpetrada pela própria máquina administrativa, seja em ações ou omissões.

5 Conclusão

Ao longo de algumas décadas, a América Latina — e não somente ela — encampa desafios como a abertura política, democratização e redemocratização dos países, estabilização econômica, fortalecimento do Estado e reforma social, que hoje estão atrelados a um novo desafio imposto pela globalização, a inserção na economia globalizada a todo custo, por vezes a um custo social altíssimo, o que nos defronta com o retrocesso da luta por uma sociedade mais justa.

A tutela da integridade dos direitos, em especial dos direitos fundamentais sociais, é função estatal essencial à segurança e estabilidade do Estado Democrático de Direito. Negar a característica de interventor social ao Estado-administração somente atende ao capitalismo predatório, que divide o mundo entre os que têm capacidade de consumo e os que não a têm, auxiliando no aumento da desigualdade social, tão comum na geografia dos países de terceiro mundo.

Ao fazer um paralelo entre a função administrativa balizada pela

Nota Dez, 2005, p. 53.

juridicidade e os direitos fundamentais, em especial os sociais, representados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, buscamos destacar a constitucionalização pela qual passou o nosso Direito Administrativo a partir de 1988, quantas são as obrigações do Estado para com a sociedade e para com o indivíduo e o dever de atender a todos de forma isonômica, na medida das suas necessidades e diferenças.

Partindo dessa premissa, chamamos atenção sobre a responsabilidade da doutrina de Direito Administrativo, que não pode se furtar a destacar os comandos constitucionais de conteúdo social em diálogo contínuo com a função administrativa, alertando que a recorrência ao princípio da juridicidade é sempre uma grande possibilidade de balizar coerentemente o exercício da atividade diária, rotineira, que tende a afastar o agente público de seus objetivos, muitas vezes tornando a atuação estéril e sem legitimidade.

Para uma nova perspectiva do Direito Administrativo, reforço a idéia, já bem alardeada pelos mais aclamados doutrinadores, de que é preciso observar o direito posto, interpretá-lo e fazê-lo funcionar à luz dos comandos constitucionais; lembrando que os fundamentos e objetivos da república brasileira, descritos no texto constitucional, possuem eficácia e efetividade.

Acreditamos que o Estado Social não é uma interpretação forçada e falaciosa do texto normativo, mas sim uma realidade jurídica-política dotada de valores à espera de implementação eficiente,³⁷ como insistentemente já dito, sob a égide do conjunto de princípios e regras postos à disposição de todo cidadão pela Constituição.

Defender o contrário seria reconhecer a possibilidade de uma atuação constituinte irresponsável, que, em faltando conteúdo para inserir no texto constitucional em preparo, resolveu tratar de questões fundamentais da pessoa humana tão-somente como perfumaria.

A fuga da concepção de Estado Social e a fuga para uma privatização do regime jurídico³⁸ que submete a administração pública são estratégias maldosas que maculam e comprometem a estrutura fundacional do Estado Democrático de Direito.

É no mestre português, Jorge dos Reis Novaes, que fundamento mi-

³⁹ NOVAES. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito* – do Estado de Direito liberal ao Estado Social e Democrático de Direito.

⁴⁰ NOVAES. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito* – do Estado de Direito liberal ao Estado Social e

na defesa da obrigatória atuação estatal promotora da pessoa humana, quando defende que, nos países pouco ou nada desenvolvidos, não é possível separar os caracteres concernentes ao Estado Social e Democrático de Direito. Para ele, o Estado é social porque é democrático; é democrático porque é social e é de direito porque é social e democrático.³⁹

A conjugação de ideais como a proteção aos direitos fundamentais, a configuração de um Estado responsável por obrigações sociais e a autodeterminação democrática⁴⁰ caracterizam o Estado de Direito Democrático e Social, resultando na real segurança jurídica prometida e tão almejada por cada indivíduo.

É o que encontramos em leitura atenta à Constituição Federal de 1988, que comanda o exercício e a finalidade de uma função administrativa sempre em diálogo com princípios que a direcionam para a promoção dos direitos fundamentais em toda a sua dimensão.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e crise política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. São Paulo: Fundação Mário Soares, 1999.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Inovações no direito administrativo brasileiro. *Interesse Público*, v. 7, n. 30, p. 39-55, mar./abr. 2005.
- DUGUIT, Leon. *Fundamentos do direito*. Campinas: LZN, 2003.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

Democrático de Direito, p. 224.

- GABARDO, Emerson. *Legitimidade e eficiência do Estado*. Barueri: Manole, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Boitempo, 1997. v. 1.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- MELLO, Celso Antonio B. de. *Elementos de direito administrativo*. 2. ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: R. dos Tribunais, 1990.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. *Os princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- NOVAES, Jorge dos Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito – do Estado de Direito liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*. Coimbra: Coimbra, 1987.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. Segurança jurídica e direitos humanos: o direito à segurança de direitos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e segurança jurídica*. estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. Segurança jurídica e direitos humanos: o direito à segurança de direitos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e segurança jurídica*. estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e segurança jurídica*. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Interesse Público*, v. 1, n. 4, p. 23-48, out./dez. 1999.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *O princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASIMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007.