

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

## **A EFETIVIDADE DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: CONTRIBUTO DE RONALD DWORKIN PARA A TEORIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

*THE EFFECTIVENESS OF THE CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN CONTEMPORARY CONSTITUTIONALISM: CONTRIBUTION OF RONALD DWORKIN FOR THE THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW*

**Leonel Pires Ohlweiler<sup>1</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. A legalidade no horizonte de sentido do Estado Moderno: a construção da dogmática do texto; 2. O constitucionalismo contemporâneo como condição de possibilidade do controle de juridicidade administrativa; 3. A interpretação constitucional e o controle da administração pública: princípios e integridade do Direito Administrativo; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

**RESUMO:** o artigo objetiva destacar a evolução do controle da Administração Pública fundado nos princípios do Estado Moderno, bem como a ruptura causada pelo Constitucionalismo, além da teoria de Ronald Dworkin, especialmente o ideal político de integridade. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. A estrutura administrativa do Estado é compreendida a partir do modelo que concentra o conjunto de atividades e poderes. A Revolução Francesa e o surgimento do Estado Liberal influenciaram os critérios de controle da atividade administrativa e o alcance. Também se destaca a relevância do constitucionalismo para modificar a teoria das fontes do Direito Administrativo. O fundamento da legalidade modifica-se com a ideia de supremacia constitucional, permitindo o controle mais qualificado dos poderes. A integridade do Direito Administrativo permite compreender o controle com base no conjunto de princípios coerentes que formam a unidade de sentido do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chaves:** Administração Pública, Controle, Legalidade, Princípios Constitucionais.

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito (Unisinos). Professor do Mestrado em Direito e da Graduação do Unilasalle, Canoas-RS, Brasil, Desembargador do TJRS, [leonelpires@terra.com.br](mailto:leonelpires@terra.com.br).

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

**ABSTRACT:** the article aims to highlight the evolution of the control of public administration founded on the principles of the modern State, as well as the rupture caused by Constitutionalism, besides the theory of Ronald Dworkin, especially the political ideal of integrity. The methodology used was bibliographical research. The administrative structure of the State is understood from the model that concentrates the set of activities and powers. The French Revolution and the rise of Liberal State influenced the criteria of control of administrative activity and range. Also highlights the relevance of constitutionalism to modify the theory of sources of administrative law. The foundation of legality changes with the idea of constitutional supremacy, allowing more qualified control of powers. The integrity of the administrative law allows understanding the control based on a coherent set of principles that form the unit of meaning of the democratic State of law.

**Keywords:** Public Administration, Control, Legality, Constitutional Principles.

## **INTRODUÇÃO**

O tema deste breve estudo trata de questão cada vez mais relevante para a Administração Pública brasileira, mergulhada em profundos processos de práticas não republicanas, que olvidam o autêntico sentido de coisa pública explicitado no artigo 1º da Constituição Federal. Os discursos doutrinários ainda centram os debates na relevância de controlar o exercício da competência administrativa por meio da legalidade. No entanto, atualmente quais as condições de possibilidade de efetivar o controle administrativo fundado em bases democráticas? A vetusta concepção de legalidade fincada nos princípios do positivismo jurídico é capaz de abarcar a complexidade de fatores que determinam a fuga do Direito Administrativo?

São algumas indagações formuladas ao longo da pesquisa, destacando-se inicialmente os fundamentos metodológicos do Estado Moderno e que tanto influenciaram o princípio da legalidade institucionalizado por ocasião da Revolução Francesa, marcada, ao menos no plano do discurso, por concepções de organizar, hierarquizar e construir espaços de segurança jurídica. A seguir, aborda-se o giro copernicano representado pelo constitucionalismo, não somente no âmbito do material normativo a ser utilizado para controlar a Administração

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Pública, mas o modo-de-ser do controle, ultrapassando teorizações metafísicas para sentidos construídos hermeneuticamente fundados em princípios constitucionais e direitos fundamentais.

O estudo finaliza com a proposta da releitura do controle da Administração Pública, a partir da concepção de juridicidade, com o importante contributo da teoria hermenêutica desenvolvida pela Nova Crítica do Direito, cujo autor responsável por seu desenvolvimento foi Lenio Luiz Streck, bem como a teoria do direito fundada em Ronald Dworkin, especialmente com a virtude política da integridade e coerência.

## **1. A LEGALIDADE NO HORIZONTE DE SENTIDO DO ESTADO MODERNO: A CONSTRUÇÃO DA DOGMÁTICA DO TEXTO**

Para o fim de compreender o processo de normatização do controle da Administração Pública, não como acontecimento isolado, mas algo construído por tradições de sentido, faz-se mister tecer algumas considerações sobre o princípio epocal da modernidade. No período inicial do Estado Moderno houve a consolidação do chamado poder real, com as teorizações absolutistas. O rei seria a fonte de todo o poder, desencadeando a reação de burguesia e, por consequência, a elaboração de um conjunto de ideias anti-absolutistas. É claro, a sua estruturação não ocorreu abruptamente, pois durante algum tempo houve a convivência entre uma burocracia do Estado, característica desta época, e alguns resquícios dos poderes estamentais. Não se pode olvidar o que será crucial para bem dimensionar a questão do controle do poder, o período começa a caracterizar-se pela crítica humanista às tradições medievais e o surgimento de um novo “paradigma epistemológico”, o racionalismo, como destaca Manuel Calvo García<sup>2</sup>. A segurança jurídica constitui-se elemento importante para ultrapassar uma época marcada pela crise da Igreja e o conjunto abundante de problemas sociais e econômicos. Logo, “la razón va a ser el hilo conductor de la

---

<sup>2</sup> **Los Fundamentos del Método Jurídico:** una revisión crítica. Madrid: Tecnos, 1994, p. 32.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

progresiva secularización del pensamiento práctico y la seguridad es la luz que guía y alumbra ese proceso”<sup>3</sup>.

Corolário do objetivo de racionalização, a estrutura administrativa do Estado é pensada a partir do modelo que busca concentrar o conjunto de atividades e poderes, interferindo em diversos setores da vida social. Segundo menciona António Francisco de Sousa, o absolutismo, como teorização política, assume a característica de reação às circunstâncias políticas de espartilhamento do poder, em decorrência das constantes guerras que marcaram o período, especialmente no século XVII.<sup>4</sup> As tentativas de unificação dos territórios e a imposição de certa “segurança” exigiram a formação de exércitos, havendo no período o aumento considerável da burocracia estatal para a manutenção das forças de guerra, especialmente nos períodos de paz.

As práticas políticas do período absolutista estavam ligadas com as teorizações da época com relação à soberania e a grande capacidade de poderes conferida ao rei. Mas, ao menos no plano formal, menciona-se a existência de um conjunto de limitações, como a subordinação ao Direito natural, ao Direito divino e ao Direito das gentes. Outrossim, alude António Francisco de Sousa:

O rei absoluto estava limitado pelo princípio da inalienabilidade dos bens e direitos do Reino e pelas ‘leis fundamentais’ (reconhecidas como tais especialmente em França). Finalmente, constituíam também limites ao poder absoluto do Rei as resoluções privadas dos súbditos, especialmente as resultantes da propriedade e dos contratos, conhecidas geralmente por ‘direitos adquiridos’ (*iura quaesita, wohlerworbene Rechte*).<sup>5</sup>

Tais elementos para a construção de limites ao exercício dos poderes públicos, com efeito, relacionam-se com certos pressupostos ideológicos da época, isto é, a necessidade de pensar o Direito e, portanto, elementos de controle, a partir do conhecimento universalmente válido, bem como do conjunto de regras perfeitas

<sup>3</sup> CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica, p. 32.

<sup>4</sup> SOUSA, António Francisco de. **Fundamentos Históricos de Direito Administrativo**. Lisboa: Edição i, 1995, p. 110.

<sup>5</sup> SOUSA, António Francisco de. **Fundamentos Históricos de Direito Administrativo**, p. 119.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

e claras, com finalidade de assegurar uma ordem social segura, capaz de colocar de forma antecipada as soluções jurídicas, diminuindo-se os riscos da imprevisão<sup>6</sup>. Assim, os critérios jurídicos de controle não fogem à ilusão do período de encontrar um fundamento racional e, por meio da dedução, construir soluções cientificamente válidas. A modernidade é determinante para a reconfiguração das relações entre poder e razão, agora paulatinamente fundada nas pretensões de universalidade e harmonia da lei.

De outra banda, na medida em que se ultrapassa o modo de produção econômica do medievo, construir redes de controle dos poderes públicos constitui-se importante critério de segurança para a circulação de bens, pois os resultados da atividade econômica precisavam ser calculados racionalmente, ao menos sob o ponto de vista formal<sup>7</sup>.

Deve-se mencionar, por fim, que a atividade de intervenção do Estado, no plano da teoria jurídica, relacionava-se com o conceito de polícia e que, inicialmente, englobou toda a atividade da Administração Pública, funcionalizada pela ideia da necessidade de garantir a boa ordem da cidade. Tal concepção, no entanto, foi paulatinamente reduzida, deixando de abarcar, por exemplo, as questões de justiça, como decorrência da criação dos tribunais, além dos assuntos militares, política externa e questões financeiras.

---

<sup>6</sup> Cf. CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica, p. 33.

<sup>7</sup> Como destaca CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica, p.60: "Sin orden no hay seguridad y, como consecuencia, no existe la posibilidad de calcular racionalmente los resultados de la actividad económica y éstos acaban dependiendo fundamentalmente de la fortuna. Por eso, en esta época se busca consolidar un entramado de expectativas seguras dentro de las cuales el burgués pueda desarrollar calculadamente su actividad. Las funciones que se asignan al derecho y al estado por la nueva ideología liberal tendrían como único fin la consolidación y aseguramiento de un marco de relaciones económicas respetuoso con las fuerzas del mercado". Aquí estão indicados pressupostos que vão determinar o controle dos poderes públicos não a partir do conjunto de indicações materiais ou de postulados éticos, mas no âmbito de regras formais de controle. O necessário caráter abstrato e universal do padrão formal de racionalidade impõe excluir do controle jurídico os elementos capazes de comprometer a perfeição do sistema. Com efeito, a figura do legislador racional é assumida como postulado fundamental, "rechaçando-se a mera possibilidade de que possam existir lacunas ou antinomias jurídicas que dificultem ou impeçam a resolução lógico-dedutiva da aplicação do direito."(p.60).

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Em outras oportunidades já se mencionou a importância da Revolução Francesa (1789) e do surgimento do nominado Estado Liberal<sup>8</sup>. Em termos de controle da Administração Pública, o princípio da legalidade, ao menos como discurso dos revolucionários burgueses, assumiu capital importância, significando a possibilidade de limitar o exercício das magistraturas francesas.

Destaca-se, ao menos no plano do discurso, em virtude das contradições da concepção que em diversos aspectos representaram continuidade de diversos institutos do antigo regime<sup>9</sup>. A lei, que representaria teoricamente a vontade geral do povo e da nação, serviria como limite para o exercício das atividades administrativas. Não se pense que todas as ações administrativas seriam controladas pela legalidade, pois aquelas condutas não reguladas explicitamente por lei, ficariam ao alvedrio dos administradores, formando a chamada zona de atuação discricionária. O que se pode constatar é que a legalidade foi erigida como limite muito mais no plano discursivo do que efetivo (considerando os diversos atos fora da normatização e resolvidos no âmbito interno da Administração), eis que prevalecia a máxima de que “julgar a Administração seria administrar”.

O fundamento da legalidade consistia na resistência doutrinária inglesa contra as arbitrariedades do monarca absoluto, ultrapassando-se o “governo dos homens” para o “governo das leis”. Com menciona Enterría “le principe de légalité, constitue dès lors un instrument directement dirigé contre la structure politique de l’Etat absolu: en face du pouvoir personnel et arbitraire, l’idéal du gouvernement par et en vertu des lois”<sup>10</sup>. A lei, dentro dessa formulação dogmática, deveria ser imparcial, impessoal e estável, considerando a necessidade da classe burguesa de possuir segurança para o desenvolvimento de suas liberdades. O homem, com efeito, não dependeria do homem, mas somente

---

<sup>8</sup> Ver OHLWEILER, Leonel. **Direito Administrativo em perspectiva**: os termos indeterminados à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000, p.109.

<sup>9</sup> Para a análise crítica ver TOCQUEVILLE, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid: Minerva, 2010 e OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003, p. 269-282.

<sup>10</sup> ENTERRIA, Eduardo Garcia de. **Revolution Francaise et Administration Contemporaine**. Paris: Economica, 1996, p. 09.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

da lei impessoal, pois na soberania constante da lei seria possível materializar o princípio segundo o qual todos são iguais em direito.

Tal formulação teve por base o pensamento de Jean Jaques Rousseau da vontade geral, fundamentando o próprio contrato social e justificando a soberania como o exercício da vontade geral do corpo coletivo, possibilitando, assim, que esta categoria abstrata resolvesse o problema de legitimidade da lei<sup>11</sup>. Com efeito, somente a vontade geral da comunidade, traduzida na lei, poderia constituir-se em instrumento de restrição da liberdade do indivíduo. Esse, ao cumprir a lei, obedeceria a si mesmo, deixando de subjugar-se a uma vontade particular. Somente a lei de caráter geral teria a característica de ser legítima. Como destacado por Manuel Calvo Garcia, a primazia da lei como fonte do direito é consequência da equiparação de legalidade e legitimidade<sup>12</sup>.

Por outro lado, a necessidade de haver a regulação jurídico-legal, com potencialidade para garantir certa estabilidade, pode ser perfeitamente entendida como exigência da época, pois um sistema político calcado na vontade arbitrária sujeita a constantes mudanças, não seria possível em tempos da crescente atividade econômica e industrial. O capitalismo concorrencial da época exigia a ordem dotada de previsibilidade. Além de a lei representar a vontade geral, encarnar em sua destinação a vontade de todos<sup>13</sup> os membros da coletividade,

---

<sup>11</sup> ENTERRIA, Eduardo Garcia de. **Revolution Francaise et Administration Contemporaine**, p. 11: "Sur le fondement du contrat social, le souverain exerce la volonté générale du corps, et cette qualification mérite d'être défendue non seulement parce qu'une telle volonté agit comme organe du tout mais aussi, et de manière spécifique, en raison du caractère général de ses déterminations, ce qui permet justement de résoudre le problème de la légitimité".

<sup>12</sup> **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica, p. 67. O autor ainda destaca, a partir de aportes do pensamento de Max Weber que a dominação legal é exercida segundo regras prévias, as normas jurídicas, caracterizando-se também pela circunstância segundo a qual aquele que ordena ou decide também está obedecendo normas jurídicas.

<sup>13</sup> Não se pode deixar de mencionar que a concepção de Estado de Direito foi calcada sob as bases do liberalismo, apresentando, por consequência, as insuficiências de tal forma de compreensão do mundo. A Declaração de 1789 exerceu grande influência sobre os sistemas jurídicos, expressando a ideologia da classe burguesa, tanto que no artigo 17 proclamava a propriedade como direito inviolável e sagrado. O resultado foi a insuficiente proteção dos direitos e garantias individuais daqueles homens não proprietários, ou seja, o proletariado. A Lei, por sua vez, legitima-se pela vontade geral, resultado de uma soberania nacional, ou seja, a nação como um todo, de forma abstrata, e não a soberania popular, quer dizer, a soberania pertencente a todos e a cada um dos cidadãos, Cf. DÍAZ, Elías. **Estado de Derecho y Sociedad Democrática**. Madrid: Taurus, 1998, p. 41-2. De forma o autor refere: "En consecuencia, los ciudadanos serán después divididos en dos tipos, activos y pasivos, en razón precisamente de su contribución tributaria, tomado como base

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

segundo a concepção dogmática da época, a regra é a liberdade e a restrição exceção, estando a Administração Pública indefectivelmente sujeita aos comandos da lei. Como bem refere António Francisco de Sousa, “compete à Administração a execução das leis. Daqui resulta uma subordinação definitiva da Administração à lei, ou seja, a consagração definitiva – de imediato aceite nos demais países europeus – do princípio da legalidade da Administração”<sup>14</sup>. Destarte, tal submissão legal da autoridade administrativa é manifestada por meio da estruturação de um sistema de controle e responsabilidade, figurando a atividade jurisdicional como instância na qual o cidadão pode buscar as garantias necessárias contra possíveis infrações legais.

Não há dúvidas sobre o progresso que representou a legalidade, mas, de outro lado, colocou alguns aspectos interessantes e que, hodiernamente, dificultam outras perspectivas em termos de controle. Como a legalidade esteve ligada ao formalismo, consolidou-se a ideologia segundo a qual, ao menos sob o manto da aparência, os agentes públicos que se submetem à legalidade exercem as funções administrativas com neutralidade política. Outrossim, os atos praticados são racionais na medida em que resultam de um processo dedutivo de realização abstrata da lei. Tal postura decorre da influência do pensamento exegético sobre o Direito Administrativo e a construção de instrumentos de controle adequados aos postulados jurídico-políticos da época, isto é, exatidão, plenitude, coerência, generalidade e caráter atemporal da lei<sup>15</sup>.

Controlar o exercício da função administrativa, imerso em tais princípios epocais, é atividade preocupada basicamente com as correlações que podiam ser construídas a partir do texto da lei, levando em conta tão-somente as características gerais e unívocas dos fatos. De outra banda, legalidade identificava-se com lei dotada de abstratividade e generalidade, excluindo-se qualquer aspecto substancial que ultrapassasse tal racionalidade formal, como

---

impositiva la propiedad privada, y sólo los primeros, propietarios contribuyentes, formarán parte del cuerpo electoral (sufragio censitario) ”.

<sup>14</sup> SOUSA, António Francisco de. **Fundamentos Históricos de Direito Administrativo**, p. 160.

<sup>15</sup> CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica, p. 88.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

bem destacada Manuel Calvo Garcia em relação aos elementos que ingressavam no próprio processo de interpretação<sup>16</sup>.

## **2. O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE DO CONTROLE DE JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA**

O fenômeno do Constitucionalismo foi determinante para qualificar o debate sobre o controle da Administração Pública, fruto da inserção de princípios relacionados com o exercício da atividade administração em textos constitucionais, falando-se em “pós-positivismo”, ou seja, concepção dotada de positividade mais aberta e axiológica, calcada nas grandes constituições do século XX<sup>17</sup>. Aliás, algumas críticas têm sido direcionadas em relação a essas concepções teóricas, no modo como recepcionadas pela doutrina e jurisprudência brasileiras, voltadas para, ao reconhecer a indeterminação do Direito, atribuir o caráter discricionário às decisões judiciais<sup>18</sup>.

Conforme já destacado em outra oportunidade<sup>19</sup>, o advento do constitucionalismo representou nova forma de viver o Direito, inclusive o Direito Administrativo, compreendendo-o em bases marcadamente democráticas construídas paulatinamente, pois se trata de “teoria (ou ideologia) que ergue o

---

<sup>16</sup> **Los Fundamentos del Método Jurídico:** una revisión crítica, p. 90. Sob outra perspectiva, destaca MOREITA NETO, Diogo Figueiredo. Juridicidade, Pluralidade Normativa, Democracia e Controle Social. Reflexões sobre alguns rumos do Direito Público neste século, In: **Fundamentos do Estado de Direito.** Estudos em Homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 92: “Assim, qualquer que fosse a lei dimanada do Estado, não importando se proviesse do poder dos reis, ainda que usurpadores do poder dos parlamentos ou do poder espúrio de tiranos, ela seria sempre o Direito na concepção tradicional da legalidade”.

<sup>17</sup> Sobre a expressão “pós-positivismo” ver Paulo Bonavides, **Curso de Direito Constitucional.** 4ªed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 260-265 e Robert Alexy, **Teoria de los Derechos Fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 74.

<sup>18</sup> Conforme destaca Lenio Luiz Streck, **Verdade e Consenso:** constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 58-71.

<sup>19</sup> OHLWEILER, Leonel. O Contributo da Jurisdição Constitucional para a Formação do Regime Jurídico-Administrativo. In: **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica (IHJ)**, 1(2): 285-328. Porto Alegre: IHJ, 2004.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade.”<sup>20</sup>

Mais recentemente tem-se falado em (neo)constitucionalismo, responsável por mudanças no paradigma do Estado Constitucional, destacando-se dentre tais alterações o modo de vislumbrar o texto constitucional, não mais como mero documento de ordem política, mas dotado de normatividade, assumindo crucial condição normativa de garantia dos cidadãos. Considerando o conteúdo com alto grau de elementos principiológicos, a Constituição impõe repensar o modo de controlar o exercício da atividade administrativa, evidenciando-se as insuficiências da vetusta concepção dogmática tradicional alicerçada nas bases positivistas e fundada no dedutivismo<sup>21</sup>. A expressão neoconstitucionalismo tem gerado diversos debates, não apenas por suas ambiguidades, mas por certos exageros e posturas que contribuem para o voluntarismo no processo decisório, como destaca Lenio Luiz Streck, embora reconheça a importância inicial do movimento para marcar a necessidade de ultrapassar o vetusto constitucionalismo de feições liberais, mas preferindo utilizar a expressão Constitucionalismo Contemporâneo:

Assim, é preferível chamar o constitucionalismo instituído a partir do segundo pós-guerra de Constitucionalismo Contemporâneo (com iniciais maiúsculas), para evitar os mal-entendidos que permeiam o termo neoconstitucionalismo. Na verdade, refiro-me aos modelos

---

<sup>20</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ªed. Almedina: Coimbra, 1999, p. 47.

<sup>21</sup> O tema é debatido por SASTRE ARIZA, Santiago. La Ciencia Jurídica ante el Neoconstitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel. (Coord.), **Neoconstitucionalismo (s)**. Madrid: Trotta, p. 235-258, 2003. O autor destaca que com o neoconstitucionalismo o modelo de ciência jurídica começa a exigir algo que se contrapõe ao defendido pelo positivismo jurídico. Opõe-se um modelo em que as principais características são: a inevitável intervenção dos juízos de valor na análise do Direito e a prioridade do caráter prático da ciência jurídica. De outra banda, refere que a incorporação de conteúdos materiais supõe que a teoria jurídica não pode ser independente da política. Aqui mais uma vez evidencia-se a correção das críticas de Lenio Luiz Streck sobre o neoconstitucionalismo, pois muito embora procedentes as críticas construídas contra o positivismo jurídicos, em diversos aspectos, manteve os mesmos problemas.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

constitucionais que implementam, de fato, o plus normativo democrático.<sup>22</sup>

Mas o que se compreende como constitucionalização do Direito Administrativo para os fins deste estudo? Trata-se do processo de transformação, resultando na impregnação total pelas normas constitucionais. Como destacado por Riccardo Guastini<sup>23</sup>. Corolário, no plano do controle da Administração Pública, inicialmente, ele deve ser concebido no âmbito da constitucionalização de todos os espaços de decisão, não sendo crível falar-se em margens de liberdade imunes a algum grau de incidência constitucional. Destarte, como bem destacado pelo autor supra, a constitucionalização não é mero ato, mas autêntico processo de transformação, permanente construção de sentidos constitucionais capazes de dotar o controle de maior efetividade<sup>24</sup>.

Portanto, e talvez na contramão de alguns discursos surgidos no Brasil, especialmente a partir da década de 90, adota-se aqui o pressuposto segundo o qual o controle constitucional da coisa pública é um controle direcionado para alcançar todas as esferas de exercício de poder. Não se concebe, pois, dicotomizar os espaços alcançados pela constitucionalização daqueles que não são. Assume-se o posicionamento do controle constitucional gradual, seguindo-se o pensamento de Riccardo Guastini com relação ao ordenamento jurídico:

...la constitucionalización es una cuestión de grado en el sentido de que un ordenamiento jurídico puede estar más o menos constitucionalizado. Y esto depende de cuántas y

---

<sup>22</sup> STRECK, Lenio Luiz. Neoconstitucionalismo, positivismo e pós-positivismo. In: **Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli, p. 59-94. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012b.

<sup>23</sup>La Constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, In: **Neoconstitucionalismo(s)**. Edición de Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2003, p. 49.

<sup>24</sup>Quando se fala em constitucionalização, portanto, não se trata de apenas inserir no âmbito do Direito Administrativo e, portanto, no controle das atividades administrativas regras e princípios constitucionais. Como destaca Alfonso Garcia Figueroa, a constitucionalização relaciona-se com o estilo de pensamento de juristas e teóricos, La Teoria del Derecho en Tempos de Constitucionalismo, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 159. Aqui está um elemento importante para esta investigação. É curial debater o tema do controle da Administração Pública não somente com relação ao papel que o texto constitucional irá desempenhar, mas, fundamentalmente, indagar a postura assumida pelos órgãos de controle com o nominado neoconstitucionalismo.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

cuáles condiciones de constitucionalización estén satisfechas en el seno de aquel ordenamiento<sup>25</sup>.

Tal mister, no entanto, exige que no âmbito do Direito Administrativo estabeleça-se um novo modo de produção do direito, especialmente no que tange aos indicativos de controle, sendo interessante apontar as condições para que tal ocorra, como bem destaca o autor acima mencionado. A questão referente à existência de (a) uma Constituição rígida não oferece maiores dificuldades, frente ao sistema constitucional adotado pelo Brasil com relação ao procedimento especial de alteração do texto constitucional. De qualquer sorte, é salutar para um Direito Administrativo impregnado pela Constituição a existência de alguns princípios e regras que estejam imunes a tal procedimento de reforma constitucional. Ressalvadas as hipóteses de cláusulas pétreas (§4º do artigo 60 da Constituição Federal) é curial repensar as sucessivas emendas constitucionais que, de algum modo ou outro, instauraram no âmbito da Administração Pública verdadeiro caos constitucional. O mais grave: não há como aumentar o grau de constitucionalização do controle sem o tempo necessário para impregnar as práticas administrativas do horizonte de sentido do texto da Constituição. Como consolidar uma cultura constitucional com sucessivas modificações?

Além disso, outra condição necessária é a (b) garantia jurisdicional da Constituição e o controle constitucional das decisões administrativas, pois somente com o Poder Judiciário comprometido com o olhar constitucional sobre as práticas administrativas será possível avançar na questão do controle da Administração. Não há dúvida que muito tem sido feito neste campo de atuação, mas há, por vezes, algumas posições ainda atreladas ao pensamento liberal-individualista do papel da atividade jurisdicional, impregnadas por posturas típicas do ativismo judicial, alimentadas por subjetivismos decisórios, na linha da

---

<sup>25</sup> La Constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 50. A observação do autor é interessante para problematizar o nível de aprofundamento constitucional do controle brasileiro sobre as atividades administrativas, não apenas no ponto de vista teórico, como efetivo. Com certeza, o argumento comum de aplicação do princípio da separação de poderes não pode servir de único sustentáculo para pautar a discussão. A título de referência, é interessante o estudo de Tomás R. Fernández, **De la arbitrariedad de la Administración**. 4ª ed. Madrid: Civitas, 2002, quando coloca como importante elemento de controle a interdição da arbitrariedade.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

crítica desenvolvida por Lenio Luiz Streck<sup>26</sup>. São pertinentes as observações de Tomás Ramón Fernández quando refere que as inconseqüências e contradições presentes no modo de compreender a discricionariedade administrativa e o seu correlato controle, decorrem da mescla inconsciente de princípios opostos; ao fato de ter-se apoiado no constitucionalismo da segunda pós-guerra para prolongar e continuar uma teoria nascida um século atrás em um marco constitucional essencialmente diferente enquanto presidido por um princípio, o da divisão de poderes.<sup>27</sup>

No entendimento de Riccardo Guastini, outra condição é (c) a força vinculante da Constituição, ou seja, é imperioso ultrapassar os entendimentos doutrinários segundo os quais a Constituição não é mais que um manifesto político, cuja concretização é tarefa exclusiva do legislador. Muito embora pareça até óbvio tal colocação diante do atual estágio de evolução do pensamento constitucional, em termos de controle da coisa pública ainda há muito por fazer. Para Riccardo Guastini, de forma expressa:

pues bien, uno de los elementos esenciales del proceso de constitucionalización es precisamente la difusión, en el seno de la cultura jurídica, de la idea opuesta, de la idea de que toda norma constitucional – independientemente de su estructura o de su contenido normativo – es una norma jurídica genuína, vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos<sup>28</sup>.

O controle da Administração Pública deverá contribuir para aprofundar a vinculação da Constituição como um todo em relação ao exercício das funções administrativas, não deixando espaços vazios e a partir da teoria interpretativa

---

<sup>26</sup> **Verdade e Consenso:** constituição, hermenêutica e teorias discursivas.

<sup>27</sup> **De la Arbitrariedad de la Administración**, p. 81. Logo, quando se fala em controle jurisdicional da Administração Pública exige-se repensar a dogmática tradicional, pois o ponto de partida que hoje impõe o texto constitucional não tem relação com aquele que está na base de todo o processo histórico de construção das técnicas de controle do exercício dos poderes administrativos. O que antes era exceção, o princípio hodierno é a submissão plena de toda atuação administração à Lei e ao Direito (p. 84).

<sup>28</sup> La Constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 53.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

de Ronald Dworkin do Direito como integridade, conforme será examinado no próximo item.

O constitucionalismo aqui defendido não é ingênuo, ao ponto de apostar todas suas possibilidades no texto. Por esta razão, a (d) "sobreinterpretación" da Constituição e condição inexorável de tal processo, ou seja, a constitucionalização do controle da Administração Pública também vai depender da postura dos intérpretes frente à Constituição, eis que a "sobreinterpretación" relaciona-se com o modo de compreender o texto constitucional. O processo de produção de sentido pode ser de tal modo que sejam construídos sentidos constitucionais para regular qualquer aspecto da função administrativa. Com efeito, "no hay cuestión de legitimidad constitucional de la cual se pueda decir que sea solo una *political question*, una cuestión puramente política, ajena al conocimiento del juez de la legitimidad constitucional de las leyes"<sup>29</sup>.

Considerando tais condições, o controle constitucional da Administração Pública exige um Direito Administrativo compromissado com os objetivos constitucionais, marcado pela intervenção dos juízos hermenêuticos na análise da função administrativa e a prioridade do caráter prático do Direito<sup>30</sup>, exigindo repensar os seguintes aspectos do controle tradicional de legalidade: 1) aspecto material: com a eclosão do constitucionalismo do século XX, e o Brasil não fugiu à regra, as Constituições inseriram diversas exigências de moral crítica institucionalizada, sob a forma de princípios constitucionais ou de direitos fundamentais. Nas preciosas palavras de Alfonso Garcia Figueroa o Direito adquiriu uma forte carga axiológica, pois ficou "rematerializado"<sup>31</sup>. Na órbita da proposta do Constitucionalismo Contemporâneo, é inexorável desenvolver uma teorização do controle constitucional da Administração Pública com um profundo caráter material, oposta às vetustas propostas do positivismo jurídico. Na medida em

---

<sup>29</sup> Cf. GUASTINI, Riccardo. La Constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 55.

<sup>30</sup> Cf. SASTRE ARIZA, Santiago. La Ciencia Jurídica ante el Neoconstitucionalismo. In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 245.

<sup>31</sup> La Teoría del Derecho en Tempos de Constitucionalismo, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 159.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

que o alcance constitucional é amplo e gradual sobre a função administrativa, urge repensar o aspecto material do controle a ser exercido até para evitar tanto o arbítrio administrativo, como jurisdicional; 2) aspectos estrutural e funcional: no que tange ao primeiro o controle constitucional da Administração Pública impõe nova estrutura das decisões jurídicas, bem como modifica a espécie de justificação, considerando, especialmente, o efeito de irradiação dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais, contrapondo ao exercício das competências administrativas o conjunto de indicações normativas de caráter deontológico (Lenio Streck). Controlar o exercício da função administrativa, desta feita, terá como consequência confrontar as próprias interpretações realizadas pelo Poder Público frente aos critérios constitucionais institucionalizados pelo texto constitucional, a partir do conjunto de leituras do presente e do passado realizados pelos intérpretes autorizados da Constituição (Häberle), incidindo ainda conforme será destacado o dever de respeito à integridade e coerência do Direito Administrativo.

Com efeito, a partir do que acima foi explicitado, vale colacionar o entendimento de Paulo Otero sobre a juridicidade administrativa:

A juridicidade administrativa traduz uma legalidade mais exigente, revelando que o poder público não está apenas limitado pelo Direito que cria, encontrando-se também condicionado por normas e princípios cuja existência e respectiva força vinculativa não se encontram na disponibilidade desse mesmo poder. Neste sentido, a vinculação administrativa à lei transformou-se numa verdadeira vinculação ao Direito, registrando-se aqui o abandono de uma concepção positivista legalista configurativa da legalidade administrativa, tal como resulta do entendimento doutrinal subjacente à Constituição de Bona<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> **Legalidade e Administração Pública:** o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Almedina: Coimbra, 2003, p. 15.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

### **3. A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS E INTEGRIDADE DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Como alude Ronaldo Porto Macedo Júnior<sup>33</sup>, Dworkin desenvolve na obra "O Império do Direito" a importante questão da "interpretação construtiva", em virtude da necessidade de indicar critérios para a decisão quando ocorrem divergências interpretativas. Partindo-se da premissa de que o Direito é igualmente uma prática social, possui um propósito, objetivo, finalidade. O autor referido utiliza exemplo interessante para discutir o tema: a cortesia. Identificando-a como prática social, de plano refere a necessidade de vislumbrá-la na sua perspectiva histórica e de como a tradição da cortesia muda com o passar do tempo, devendo-se examinar os modos de compreensão e o funcionamento da atitude interpretativa no interior da prática social.<sup>34</sup>

Adota-se aqui o entendimento segundo o qual o controle das decisões proferidas pela Administração Pública caracteriza-se também pelo processo de interpretação, impondo o devido controle jurisdicional e vislumbrando o Direito Administrativo como prática social que possui um conjunto de propósitos, institucionalizados por meio dos princípios constitucionais do artigo 37, "caput", CF, com caráter vinculante para o agente público.

Quando se defende a existência de um propósito para o Direito Administrativo tal afirmação compreende-se e dupla dimensão: (a) o propósito não é estanque, pois somente compreendido no horizonte de sentido da historicidade que o sustenta e (b) o propósito de uma prática social para decisões jurídicas no Direito Administrativo está hermeneuticamente ligada com o caso, na medida em que não se pode falar em abstrato de decisão. A decisão é sempre do caso e para o caso, na linha da "hermeneutic turn".<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> **Do Xadrez à Cortesia:** Dworkin e a teoria do direito contemporânea. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 194

<sup>34</sup> **O Império do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 60.

<sup>35</sup> STRECK, Lenio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, e **Verdade e Consenso:** Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas, p. 226, quando o autor sustenta que "...princípios acontecem sempre no caso concreto, porque é por eles que o "ethos", o "factum" social - sempre ficcionalizados pelo positivismo - penetram em situações concretas. Na verdade,

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Considerando o Direito Administrativo como prática social, a partir do diálogo estabelecido com Dworkin, é crível defender a relevância de: (a) examinar o modo de ser histórico do Direito Administrativo e dos respectivos institutos em cada caso que exija a decisão, pois a reconstrução interpretativa do propósito exige este lançar-se para o acontecer desse ramo do Direito, com todas as suas contradições e mudanças que ocorreram ao longo do tempo, mas não basta tal problematização, talvez abstrata. É importante (b) refletir sobre os próprios modos de compreensão dos institutos do Direito Administrativo, os argumentos produzidos para justificá-los ao longo do tempo. Como sustenta Dworkin em relação às práticas sociais, somente assim será possível adotar uma "atitude interpretativa" a partir do interior da própria prática. Tal circunstância, de plano, provoca modificações significativas no vetusto controle de legalidade erigido nas bases do positivismo exegético e do positivismo normativista do século XX.

Aqui é relevante, muito embora não definitiva, a distinção feita pelo autor dos contextos determinantes das espécies de interpretação. Mais significativa é a aproximação de Dworkin entre a interpretação de uma prática social e a interpretação artística, por ele denominada de interpretação criativa ou construtiva<sup>36</sup>, que não pretende simplesmente traduzir a intenção do autor de uma obra ou texto. No entendimento de Ronald Dworkin:

A interpretação criativa pretende decifrar os propósitos ou intenções do autor ao escrever determinado romance ou conversar uma tradição social específica, do mesmo modo que na conversação, pretendemos perceber as intenções do amigo ao falar como fala. Defenderei aqui uma solução diferente: a de que a interpretação criativa não é conversacional, mas construtiva. A interpretação das obras de arte e das práticas sociais, como demonstrarei, na verdade, se preocupa essencialmente com o propósito, não com a causa. Mas os propósitos que estão em jogo não são (fundamentalmente) os de algum autor, mas os do intérprete. Em linhas gerais, a interpretação construtiva é

---

preceitos (se assim se quiser, regras) igualmente acontecem em situações concretas. Não fosse assim e estaríamos cindindo situações de direito de situações fáticas, isso parece indubitável. Daí a impossibilidade de hierarquizar ou metodologizar a aplicação dos princípios a partir de critérios "prima facie"; daí a impossibilidade de compreender os princípios como enunciados assertóricos, o que os transformaria em meta ou super-regras."

<sup>36</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **Do Xadrez à Cortesia:** Dworkin e a Teoria do Direito Contemporânea, p. 194.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

uma questão de impor um propósito a um objeto ou prática, a fim de torná-lo o melhor exemplo possível da forma ou do gênero aos quais se imagina que pertençam. Dai não se segue, mesmo depois desta breve exposição, que um intérprete possa fazer de uma prática ou de uma obra de arte qualquer coisa que desejaria que fossem.

(...)

Pois a história ou a forma de uma prática ou objeto exerce uma coerção sobre as interpretações disponíveis destes últimos, ainda que, como veremos, a natureza desta coerção deva ser examinada com cuidado.”<sup>37</sup>

Nesse aspecto, é interessante que Martin Heidegger, em “Ser e Tempo”, e Hans-Georg Gadamer em “Verdade e Método” já defendiam o entendimento sobre a historicidade no processo de compreensão:

Toda compreensão tem uma inexorável e indissociável condição histórica, que faz a mediação entre o sujeito e a coisa ser compreendida. Afinal, o *Dasein*, conforme Heidegger, sempre possui a sua história e pode possuí-la porque o ser deste ente constitui-se de historicidade.

(...)

Assim, a história é a condição prévia para que o ente seja um ser-no-mundo. Não há uma contraposição entre sujeito e objeto, e sim uma fusão entre ambos a partir de sua historicidade.

(...)

O intérprete não pode captar o conteúdo da norma desde o ponto de vista quase arquimédico situado fora da existência histórica, senão unicamente desde a concreta situação histórica na qual se encontra, cuja elaboração (maturidade) conformou seus hábitos mentais, condicionando seu conhecimento e seus pré-juízos.”<sup>38</sup>

Para o fim específico de compreender o Direito Administrativo como prática interpretativa não se pode olvidar o debate suscitado por Dworkin de que a interpretação não busca resgatar a intenção do autor do texto, da obra, da prática social, na medida em que o próprio intérprete propõe um sentido a esta prática, ao descrever princípios ao qual se supõe que ela atenda. Em relação a tal aspecto, Simona C. Sagnotti refere a proximidade do pensamento de

---

<sup>37</sup> **O Império do Direito**, p. 63-64.

<sup>38</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito, p. 205-204 e 217.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Dworkin, especialmente na obra "O Império de Direito" com o de Gadamer, quando faz a distinção metodológica entre a interpretação de um discurso oral e a interpretação artística ou jurídica, além do aspecto da intenção do autor do texto e daquele que o interpreta.<sup>39</sup>

Portanto, a interpretação deverá ser capaz de mostrar o Direito (Administrativo) e os seus diversos institutos com maior nitidez, para utilizar a expressão do autor:

Diríamos então, que toda interpretação tenta tornar um objeto o melhor possível, como exemplo de algum suposto empreendimento, e que a interpretação só assume formas diferentes em diferentes contextos porque empreendimentos diferentes envolvem diferentes critérios de valor ou de sucesso.<sup>40</sup>

Determinar o propósito do Direito Administrativo, a partir destas complexas questões, é tarefa árdua do interprete, exigindo, como já mencionado, problematizar o conceito interpretativo do respectivo instituto, sobre o qual ocorre a divergência e o processo de decisão jurídica, mas sempre com a mira em algo que se reputa crucial para qualquer processo de interpretação de questões neste campo do Direito: a constitucionalização. O modo de ser do Direito Administrativo, como propósito, dá-se no horizonte histórico de sentido do Constitucionalismo Contemporâneo<sup>41</sup>, a partir da totalidade de indicações normativas do próprio texto constitucional, oscilando na materialização dos direitos fundamentais e na concretização das "virtudes constitucionalmente

---

<sup>39</sup> **I Diritti Tra Storia e Morale.** Riflessioni Sul Pensiero Di Ronald Dworkin. Milano: Giuffrè, 1998, p. 76-77.

<sup>40</sup> **O Império do Direito**, p. 65.

<sup>41</sup> Sobre o Constitucionalismo Contemporâneo, expressão cunhada por Lenio Luiz Streck: "...pode-se dizer que o Constitucionalismo Contemporâneo representa um redimensionamento na práxis político-jurídica, que se dá em dois níveis: no plano da teoria do Estado e da Constituição, com o advento do Estado Democrático de Direito, e no plano da teoria do Direito, no interior da qual se dá a reformulação da teoria das fontes(a supremacia da lei cede lugar à onipresença da Constituição); na teoria da norma(devido à normatividade dos princípios) e na teoria da interpretação(que, nos termos que proponho, representa uma blindagem às discricionariedades e aos ativismos), (**Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas, p. 67). Também na linha de Luigi Ferrajoli, o modelo de direito constitucional, diferenciando-se dos modelos jurisprudencial legislativo caracteriza-se pela subordinação ao Direito da legislação e a compreensão do Estado de Direito como Estado Constitucional de Direito, sendo que a própria concepção de legalidade não é meramente formal, mas substancial, de conteúdo, com vínculo de coerência com os princípios e direitos constitucionalmente estabelecidos(**La Democrazia Attraverso i Diritti**. Roma: Editori Laterza, 2013, p. 08).

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

institucionalizadas” de uma vida boa – uma boa Administração Pública, como alude Juarez Freitas, destacando a importância de construir uma Administração Pública cumpridora dos seus deveres legais e constitucionais, agindo com transparência, imparcialidade e respeito à moralidade e plenamente responsável por condutas comissivas e omissivas<sup>42</sup>.

É claro que o propósito de alcançar tais virtudes constitucionalizadas em princípios também é interpretativo. O Direito Administrativo constitucionalizado ganha sentido no interior da própria prática social, o que revela, como destaca Ronaldo Porto Macedo Júnior, a circularidade hermenêutica no pensamento de Dworkin:

Existe uma inevitável *circularidade hermenêutica* no pensamento de Dworkin, na medida em que numa atividade interpretativa sobre um conceito interpretativo não podemos nos situar completamente fora do jogo hermenêutico. Não existe um exterior à interpretação, um olhar de fora, um ponto de vista arquimediano, que nos permitisse descrever de fora do empreendimento interpretativo praticado nessas situações.<sup>43</sup>

A questão da circularidade hermenêutica foi explicitada pelo pensamento de autores como Heidegger e Gadamer, com o objetivo de ultrapassar o que se denomina círculo formal para uma condição ontológica de compreensão, como refere Lenio Luiz Streck, na qual não se estabelece a dicotomia entre sujeito e objeto, pois o texto ou a obra sempre são compreendidos no horizonte de sentido de uma dada tradição (histórica) e resulta da fusão de horizontes com as próprias pré-compreensões do interprete (sujeito-sujeito)<sup>44</sup>. No entendimento de Gadamer, o movimento da compreensão vai constantemente do todo a parte e desta ao todo, sendo que a tarefa hermenêutica é ampliar a unidade de sentido

---

<sup>42</sup> **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20.

<sup>43</sup> **Do Xadrez à Cortesia:** Dworkin e a Teoria do Direito Contemporânea, p.209, nota 20.

<sup>44</sup> **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito, p.210: “Para Gadamer, é da totalidade do mundo da compreensão que resulta uma pré-compreensão que abre um primeiro acesso de inteligência; a pré-compreensão constitui um momento essencial do fenômeno hermenêutico e não é possível ao intérprete desprender-se da circularidade da compreensão.”

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

compreendida em círculos concêntricos, razão pela qual o intérprete de um texto não se desloca até à constituição psíquica do autor<sup>45</sup>.

Muito embora até hoje se discuta a possibilidade ou não de uma imbricação entre as concepções de Gadamer e Dworkin, não se podem excluir alguns aspectos comuns, como na própria questão do que se refere “aplicar um propósito”, quando o jusfilósofo norteamericano refere que aplicar um propósito é muito mais “do que um neutro exercício histórico de reconstrução de um estado mental anterior.”<sup>46</sup>

A partir de toda a discussão, reafirma-se o Direito Administrativo como prática interpretativa e a relevância para fins de qualificar a juridicidade do controle da Administração Pública, pois (a) o sentido dos diversos institutos jurídico-administrativos é construído na linguagem dada por uma tradição que não está à disposição do intérprete. Reconhece-se aqui o seu caráter argumentativo, como tantas vezes reafirmado na obra de Dworkin. No entanto, adota-se o entendimento segundo o qual a dimensão argumentativa realmente retrata o caráter interpretativo, mas não é constitutiva, isto é, não é neste plano que se dá o sentido, mas no modo de ser no mundo, como tantas vezes referido por Lenio Luiz Streck<sup>47</sup>. A argumentação é relevante na explicitação do sentido. Assumindo o caráter interpretativo, como aduz Dworkin, (b) o Direito Administrativo não é formado por regras “tout court” , mas complexo conjunto de outras práticas compartilhadas para a melhor forma de realizar o conjunto de princípios que o caracteriza. Partindo do pressuposto da institucionalização democrática do Direito, pode-se defender legitimamente que o Direito Administrativo serve para um propósito constitucional (point), situando-se nesse

---

<sup>45</sup> **Verdad y Método I.** Fundamentos de uma hermenêutica filosófica. 5ªed. Salamanca: Sígueme, 1993, p. 437.

<sup>46</sup> **Império do Direito**, p. 68. Defendendo a possibilidade de relação entre o trabalho de Dworkin e de Gadamer, ver ARANGO, Rodolfo. **Hay respuestas Correctas en el Derecho?** Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1999. No Brasil, o trabalho já citado de Lenio Luiz Streck, **Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas.

<sup>47</sup> Ver especialmente a crítica feita pelo autor em relação às teorias discursivas em **Verdade e Consenso**: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas, p. 72, 100 e 134.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

horizonte de sentido as condições de possibilidade da sua correta descrição no caso e do controle de juridicidade. Para Ronald Dworkin:

Quero dizer que uma interpretação é, por natureza, o relato de um propósito; ela propõe uma forma de ver o que é interpretado – uma prática social ou uma tradição, tanto quanto um texto ou uma pintura – como se este fosse o produto de uma decisão de perseguir um conjunto de temas, visões ou objetivos, uma direção em vez de outra. Essa estrutura é necessária a uma interpretação, mesmo quando o material a ser interpretado é uma prática social, mesmo quando não existe nenhum autor real cuja mente possa ser investigada.<sup>48</sup>

Para o fim de explicitar a interpretação das práticas sociais, Dworkin desenvolveu amplo leque de conceitos filosóficos, labor que começou desde textos que originaram o livro “Os Direitos Levados a Sério”, depois “Uma Questão de Princípio”, passando pela obra “O Império do Direito” e culminando com “Justiça de Toga” e “Justiça para Ouriços”, como refere Ronaldo Porto Macedo Júnior<sup>49</sup>. Não importa aqui detalhar a evolução do seu pensamento até os últimos elementos da complexa concepção interpretativa retratada no livro “Justiça para Ouriços”, mas apenas referir o contributo para o tema do controle de juridicidade da Administração Pública, que possibilita discutir qual a concepção de Direito Administrativo que melhor realiza os propósitos institucionalizados constitucionalmente por meio de princípios.

É nessa linha de compreensão que se propõe o controle das competências administrativas por meio da integridade desenvolvida por Dworkin. Ao tratar do tema, o autor desenvolve de forma gradual a questão, iniciando o debate já em “O Direito Levado a Sério” quando foca na crítica ao positivismo jurídico e destaca a importância do modelo de Direito com regras e princípios. Nos termos do que aduz Maria Lourdes Santos Perez, destaca-se a importância de melhor compreender o Direito quando vislumbrado a partir da concepção de integridade, pois estruturado não apenas por regras positivas, mas por princípios que mantém relação interna com as regras ao justificá-las, orientando todo o

---

<sup>48</sup> **O Império do Direito**, p. 71.

<sup>49</sup> **Do Xadrez à Cortesia**: Dworkin e a Teoria do Direito Contemporânea, p. 214 e ss.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

material jurídico<sup>50</sup>. Posteriormente, agora na obra "O Império do Direito", Dworkin centra-se na concepção do Direito como conceito interpretativo, sendo a integridade ideal político crucial para o Direito como um todo, e em especial para o controle da Administração Pública, pois para o fim de controlar práticas discricionárias e arbitrárias revela-se o ideal de integridade como a exigência de o Estado e da comunidade agirem segundo um conjunto único e coerente de princípios<sup>51</sup>. Refere o autor de forma expressa:

O princípio judiciário de integridade instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada-, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade.

(...)

Segundo o direito como integridade, as proposições jurídicas são verdadeiras se constam ou derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade.<sup>52</sup>

A postura de Dworkin contribui para construir o que ele denomina de comunidade de princípios, isto é:

(...) as pessoas são membros de uma comunidade política genuína apenas quando aceitam que seus destinos estão fortemente ligados da seguinte maneira: aceitam que são governadas por princípios comuns, e não apenas por regras criadas por um acordo político<sup>53</sup>.

A concepção de juridicidade administrativa, para o fim de melhor controlar a Administração Pública exige integridade, ou seja, ao agente público impõe-se compreender que qualquer competência administrativa deve adequar-se ao propósito da prática social em jogo e guardar coerência e integridade com os princípios da comunidade política a que pertence. Quando diante de incertezas

<sup>50</sup> SANTOS PÉREZ, Maria Lourdes. Una Filosofía pra Erizos: una aproximación al pensamiento de Ronald Dworkin, In: **DOXA**, nº 26, Alicante: Universidad de Alicante, 2003, p. 350-351.

<sup>51</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 202.

<sup>52</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, p. 271-272.

<sup>53</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, p. 254.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

interpretativas para a prática de atos administrativos, tem a obrigação constitucional de decidir a partir da concepção que melhor realiza o Direito Administrativo constitucionalizado, conforme destacado anteriormente. O Poder Judiciário, por sua vez, por ocasião do devido controle jurisdicional confrontará concepções rivais, decidindo por aquele que coloque a prática social em jogo sob a sua melhor luz, sob o sentido de integridade constitucional, garantindo a unidade do artigo 37, "caput", CF.

Para o fim de combater arbitrariedades e atos de corrupção, a integridade representa a Administração Pública erigida sob a virtude política da integridade. O exercício das prerrogativas públicas não se esgota em decisões administrativas "tout court", mas relaciona-se com algo mais importante, de caráter ontológico, sob a perspectiva hermenêutica, ou seja, a unidade de princípios, cuja coerência o controle de juridicidade deve endossar e respeitar. A legitimidade administrativa reside exatamente na rede de princípios comuns, cujo sentido é construído intersubjetivamente pela comunidade – cidadãos, doutrina e jurisprudência. A partir do pensamento de Dworkin, é crível defender a integridade como capaz de tornar específicas as responsabilidades dos agentes públicos e dos próprios cidadãos, aprofundando assim o Estado Democrático de Direito (artigo 3º, CF). Por fim, não há que se falar em hierarquização do artigo 37, "caput", CF, mas em rede de princípios, cuja melhor concepção para fins de controle de juridicidade será àquela capaz de melhor compreender e realizar tal unidade e não um princípio constitucional da Administração Pública de modo isolado, fundado por sentidos metafísicos de prevalência formal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como mencionado no início do estudo, o controle da Administração Pública exige diversos questionamentos, mas de plano desenvolver-se a partir da consciência histórica do Direito Administrativo, ou seja, o intérprete sofre os efeitos da dogmática jurídico-administrativa construída especialmente a partir do século XVIII, por ocasião da Revolução Francesa fundada nas concepções liberais da

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

separação de poderes e da legalidade. É crucial compreender as contradições do discurso, pois assim como sustenta a necessidade de evitar práticas abusivas por meio da divisão de funções entre Executivo, Legislativo e Judiciário institucionaliza instância ligada ao executivo para a produção do Direito Administrativo, o Conselho de Estado. A legalidade foi construída sob os fundamentos da modernidade recepcionados pelo movimento revolucionário, compreendida como supremacia do legislativo e com o sentido normativo dado por instâncias metafísicas como vontade da lei ou intenção do legislador.

Urge assim vislumbrar a importância da constitucionalização do Direito Administrativo para fundar o controle da atividade administrativa em outras bases, agora exercido no âmbito dos sentidos construídos a partir do texto constitucional, que deixa de caracterizar-se como documento político para assumir o papel de instância de legitimidade de todos os espaços de decisões da Administração Pública. Abandona-se a ideia de zona de imunidade de poder como modo de realizar a proibição da arbitrariedade. Migrar do controle de legalidade para o de juridicidade importa abandonar da concepção positivista legalista, adotando o entendimento segundo o qual o poder público limita-se também pelo conjunto de regras e princípios constitucionais, mas que devem guardar integridade e coerência.

O Direito Administrativo, como prática social e jurídica, possui um propósito institucionalizado por meio dos princípios constitucionais do artigo 37, "caput", CF, e dos direitos fundamentais. Considerando os aspectos relevantes do Constitucionalismo Contemporâneo, como sustenta Lenio Luiz Streck, exige repensar em termos de controle a teoria do Estado, a teoria das fontes e a teoria da interpretação, ou seja, o Estado Democrático de Direito impõe um propósito específico para o Direito Administrativo, retratado normativamente no artigo 1º da Constituição Federal. Não pode haver prática de atos administrativos desvinculados do horizonte de sentido de construir uma sociedade livre, justa e solidária, conceitos interpretativos e construídos intersubjetivamente na comunidade política. A Constituição Federal assume papel preponderante como material normativo no controle de juridicidade, modificando formal e

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

substancialmente a vetusta legalidade. Sob a perspectiva hermenêutica, as decisões administrativas resultam da indissociável condição histórica, imprescindível para o sentido autêntico materializado no caso.

O controle da Administração Pública, especialmente com o contributo de Ronald Dworkin apresenta-se como espaço para garantir respeito à integridade e coerência, cujas decisões devem expressar a concepção coerente de justiça, equidade e devido processo legal. Exige-se vislumbrar nos princípios constitucionais da Administração Pública uma rede de princípios que se estruturam como unidade de sentido, como rede de virtudes soberanas constitucionalizadas. Não há hierarquizações dadas por instâncias arquimedianas, mas sentidos vinculantes e construídos intersubjetivamente direcionados para realizar a melhor unidade de princípios.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ARANGO, Rodolfo. **Hay respuestas Correctas en el Derecho?** Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ªed.São Paulo: Malheiros, 1996.

CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico**: una revisión crítica. Madrid: Tecnos, 1994.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ªed. Almedina: Coimbra, 1999.

DÍAZ, Elías. **Estado de Derecho y Sociedad Democrática**. Madrid: Taurus, 1998.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Justiça de Toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Justiça para Ouriços**. Coimbra: Almedina, 2012.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de. **Revolution Francaise et Administration Contemporaine**. Paris: Economica, 1996.

FERNÁNDEZ, Tomás R. **De la arbitrariedad de la Administración**. 4ª ed. Madrid: Civitas, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **La Democrazia Attraverso i Diritti**. Roma: Editori Laterza, 2013.

FIGUEROA, Alfonso Garcia. La Teoria del Derecho en Tempos de Constitucionalismo, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 159. Madrid: Trotta, 2003.

FREITAS, Juarez. **Discricionariiedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GADAMER, Hans-Gorg. **Verdad y Método I**. Fundamentos de uma hermenêutica filosófica. 5ªed. Salamanca: Sígueme, 1993.

GUASTINI, Riccardo. La Constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, In: **Neoconstitucionalismo(s)**, p. 55. Madrid: Trotta, 2003.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **Do Xadrez à Cortesia**: Dworkin e a teoria do direito contemporânea. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Juridicidade, Pluralidade Normativa, Democracia e Controle Social. Reflexões sobre alguns rumos do Direito Público neste século, In: **Fundamentos do Estado de Direito**. Estudos em Homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

OHLWEILER, Leonel. **Direito Administrativo em perspectiva**: os termos indeterminados à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

\_\_\_\_\_. O Contributo da Jurisdição Constitucional para a Formação do Regime Jurídico-Administrativo. In: **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica (IHJ)**, 1(2): 285-328. Porto Alegre: IHJ, 2004.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

SAGNOTTI, Simona C. **I Diritti Tra Storia e Morale**. Riflessioni Sul Pensiero Di Ronald Dworkin. Milano: Giuffrè, 1998.

SANTOS PÉREZ, Maria Lourdes. Una Filosofía pra Erizos: una aproximación al pensamiento de Ronald Dworkin, In: **DOXA**, nº 26, p. 350-351. Alicante: Universidad de Alicante, 2003.

SASTRE ARIZA, Santiago. La Ciencia Jurídica ante el Neoconstitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel. (Coord.), **Neoconstitucionalismo (s)**, p. 235-258. Madrid: Trotta, 2003.

SOUSA, António Francisco de. **Fundamentos Históricos de Direito Administrativo**. Lisboa: Edição *i*, 1995.

STRECK, Lenio Luiz. Neoconstitucionalismo, positivismo e pós-positivismo. In: **Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli, p. 59-94. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid: Minerva, 2010.

Submetido em: Abril/2015

Aprovado em: Abril/2015