

Política, ideologia e vinculação dos agentes estatais ao direito: contributo para a contenção dos excessos ideológicos na concepção e execução de políticas públicas (*)

Politics, ideology and linkage of state agents to law: contribution to contain ideological excesses in the design and implementation of public policies

Política, ideología y vinculación de los agentes estatales a la ley: Contribución para contener excesos ideológicos en el diseño e implementación de políticas públicas

Claudio Madureira¹

Luiz Claudio Nogueira de Souza²

Sumário: Introdução. 1. Antecedentes teóricos. 2. A vinculação dos agentes estatais ao direito como antídoto à interferência dos excessos ideológicos na concepção e execução de políticas públicas. – Conclusão. – Referências bibliográficas.

Resumo: O objetivo deste trabalho é procurar demonstrar que a vinculação dos agentes estatais ao Direito tem a potencialidade de prevenir (ou, quando menos, de minimizar) a influência dos excessos ideológicos na concepção/execução de políticas públicas de interesse da sociedade. Empregamos, na sua elaboração, fontes normativas e doutrinárias que fornecem importantes subsídios para a compreensão de

(*) Recibido: 10/06/2020 | Aceptado: 01/08/2020 | Publicación en línea: 01/10/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

- ¹ Doutor em Direito pela PUC/SP, Mestre em Direito Processual pela UFES, Professor dos Cursos de Graduação e Mestrado em Direito da UFES, Procurador do Estado do Espírito Santo e Advogado. professorclaudiomadureira@gmail.com
- ² Mestre em Filosofia pela UFES, Pós-Graduado em Petróleo e Gás pela COPPE/UFRJ e em Direito Tributário pela UNIDERP, Graduado em Economia pela FACEVV, Membro do Conselho de Administração da Companhia de Gás do Espírito Santo (ES GÁS) e Auditor Fiscal da Receita Estadual do Espírito Santo. souzanogueira@gmail.com.br

como deve se processar o relacionamento entre o direito e a ideologia na esfera administrativa. A proposta é relevante porque fomenta a identificação de ferramentas capazes de orientar não apenas as tomadas de posição do poder público quando concebe e executa políticas públicas, mas também o controle que sobre elas se estabelece, seja no âmbito interno da Administração (controle interno), seja pelos órgãos externos de fiscalização e controle (Ministério Público, Tribunais de Contas, etc.).

Palavras-chave: Direito, ideologia, políticas públicas, controle administrativo.

Abstract: The objective of this paper is to try to demonstrate that the linking of state agents to the Law has the potential to prevent (or, at least, to minimize) the influence of ideological excesses in the conception/execution of public policies of interest to society. In its elaboration, we use normative and doctrinal sources that provide important subsidies for understanding how the relationship between law and ideology in the administrative sphere should be processed. The proposal is relevant because it promotes the identification of tools capable of guiding not only public authority decisions when designing and executing public policies, but also the control that is established over them, whether within the Administration (internal control), either by external inspection and control bodies (prosecutors, courts of accounts, etc.).

Keywords: Law, ideology, public policy, administrative control.

Resumen: El objetivo de este documento es tratar de demostrar que el vínculo de los agentes estatales con la Ley tiene el potencial de prevenir (o, al menos, minimizar) la influencia de los excesos ideológicos en la concepción/ejecución de políticas públicas de interés para la sociedad. En su elaboración, utilizamos fuentes normativas y doctrinales que proporcionan importantes subsidios para comprender cómo se debe procesar la relación entre el derecho y la ideología en la esfera administrativa. La propuesta es relevante porque promueve la identificación de herramientas capaces de guiar no solo las decisiones de la autoridad pública al diseñar y ejecutar políticas públicas, sino también el control que se establece sobre ellas ya sea dentro del alcance interno de la Administración (control interno), ya sea por los organismos externos de inspección y control (Ministerio Público, Tribunales de Cuentas, etc.).

Palabras clave: Ley, ideología, políticas públicas, control administrativo.

“Agora não pergunto mais pra onde vai a estrada.
Agora não espero mais aquela madrugada.
Vai ser, vai ser, vai ter de ser, vai ser faca amolada.
O brilho cego de paixão e fé, faca amolada”.

Milton Nascimento e Ronaldo Bastos³

³ Trecho da letra da música “Fé cega, faca amolada”, lançada no ano de 1975.

Introdução

É nota corrente no discurso político a atribuição de caráter negativo à ideologia⁴. No entanto, em geral essa aspiração acaba sendo voltada, na prática, à ideologia do outro⁵, como se aqueles que se ressentem da interferência do discurso ideológico nas questões de Estado estivessem livres de se posicionar, eles próprios, também por inspiração ideológica. Trata-se, em rigor, de conceito amplíssimo e poroso, cuja indeterminação ou imprecisão alimenta fertilmente o imaginário coletivo, fomentando o seu uso ostensivo e sem maiores preocupações de ordem teórica, bem como, noutras vezes, utilização marcada por certo grau de ceticismo, ou até mesmo o seu desuso⁶.

A discussão é palpitante e surge, volta e meia, onde menos se espera. Todavia, estamos convencidos⁷ de que o problema não reside, propriamente, na ideologia, da qual não conseguimos nos libertar como pessoas, mas nos excessos ideológicos. Disso resulta a nossa opção por circunscrever a nossa investigação, neste trabalho, ao campo da influência dos excessos ideológicos (primeiro corte metodológico) nas tomadas de posição adotadas no ambiente político-administrativo (segundo corte metodológico), com o propósito de demonstrar, visando à formação de consensos possíveis e necessários, que o Direito impõe limites à interferência do discurso ideológico na concepção e execução de políticas públicas de interesse da sociedade.

1. Antecedentes teóricos.

Ninguém escapa à ideologia. É que ela “permeia toda relação humana”, apresentando-se, portanto, nas palavras de Ferruccio Rossi-Landi, como “uma força

⁴ Essa carga pejorativa atribuída historicamente ao termo contempla a sua definição como (i) conjunto de ideias abstratas (cuja relação com o mundo é no sentido das ideias para os fatos), forjadas discursivamente pela classe dominante para dominar as classes inferiores, (ii) engessamento discursivo do processo histórico-social, com o propósito de manutenção do *status quo* do grupo/classe dominante e (iii) discurso falso que (voluntário ou involuntariamente) oculta a realidade (cf. CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008).

⁵ Não por outra razão, também se costuma acomodar sob o escopo intensivo do conceito de ideologia definições mais neutras, e até mesmo positivas, tendentes a designá-la (a ideologia) tais como (i) conjunto de ideias e valores capaz de forjarem discursivamente visões de mundo, (ii) processo de significação da vida social por meio dos valores e (iii) conjunto de ideias que compõe discursivamente o substrato do pensamento e da identidade (cf. EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. Tradução de Silvana Vieira e Luís Carlos Borges. São Paulo: UNESP/Boitempo, 1997 e ROSSI-LANDI, Ferruccio. Uma abordagem da ideologia. *Discurso – Revista do Departamento de Filosofia da FFLCH da USP*, São Paulo, v. 16, p. 131-144, 1987. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/issn.2318-8863.discurso.1987.37922>>. Acesso em 05 Abr. 2020).

⁶ ROSSI-LANDI, Ferruccio. Uma abordagem da ideologia, cit.

⁷ Porque conferimos conotação neutra, ou até mesmo positiva, ao termo, por entendemos que ele se associa a conjunto de ideias e valores capazes de forjarem discursivamente visões de mundo de um grupo social ou de um indivíduo, de modo que a ideologia e o planejamento social possam seguir intimamente conectados (a propósito, cf., por todos: ROSSI-LANDI, Ferruccio. Uma abordagem da ideologia, cit.

social real”⁸. O que ocorre é que, na prática, todos nos manifestamos, em maior ou menor medida, com base em elementos cognitivos incutidos em nossas consciências, que resultam de nossas respectivas histórias de vida. Assim, onde houver interação humana, haverá, em certa medida, crenças e valores fundantes de concepções ideológicas, o que afasta a configuração de espaço imune para posições que defendem o seu fim ou o seu declínio, visto que nessa atitude também está implícita uma ideologia pressuposta. Enfim, a ideologia é inerente a tudo aquilo que se deposita no reino da cultura humana, contrapondo-se, assim, ao reino da natureza. Nessa perspectiva, se a ideologia fosse um problema, ela seria, em rigor, um problema sem solução.

Por isso optamos por circunscrever a nossa análise ao campo da influência dos excessos ideológicos (primeiro corte metodológico) nas tomadas de posição adotadas no ambiente político-administrativo (segundo corte metodológico), âmbito em que é possível definir ideologia como conjunto de crenças e valores empregados para orientarem o comportamento do povo numa direção, com o afastamento de outra, objetivando a obtenção de consensos e a fundamentação do exercício do poder⁹. Teríamos excesso ideológico quando o conjunto de crenças e valores empregados na ação político-administrativa provocar (ou, quando menos, tiver a potencialidade de provocar) desorientação no comportamento do povo, fomentando o dissenso social.

Exemplo contundente de como excessos ideológicos podem interferir na atividade do Estado (hipótese a ser testada) pode ser construído a partir da discussão, atualmente travada, no Brasil, entre o Presidente Jair Bolsonaro e os Governantes dos Estados (Governadores) e Municípios (Prefeitos) que integram a Federação Brasileira sobre a necessidade ou desnecessidade do distanciamento social empregado em todo o mundo para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 (fato depreendido da observação da realidade). Nele, contrapõem-se as exortações e diretivas do Presidente Brasileiro (vocalizadas com base em crenças e valores mercadológicos) para que as pessoas priorizem suas atividades laborais em detrimento do isolamento social (primeira posição defendida) à veiculação, por Governadores e Prefeitos (ancorados em crenças e valores vinculados à preservação da vida), de orientação em sentido diametralmente oposto (primeira posição defendida). Ocorre que, por melhores que sejam as intenções dos contendores¹⁰, essa divergência, se pudesse ser sustentada tão somente com base no discurso ideológico, não orientaria, em concreto, como de fato não vem orientando, a formação de consensos que nos permitam sair incólumes da grave crise por que passamos; conduzindo, na verdade, ao dissenso e à desorientação do povo brasileiro.

⁸ ROSSI-LANDI, Ferruccio. Uma abordagem da ideologia. *Discurso*, cit.

⁹ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes: 2012. p. 616.

¹⁰ Os cortes metodológicos que adotamos para a construção deste trabalho nos impedem de entrar considerações sobre quais excessos ideológicos foram cometidos no exemplo proposto. Posto isso, deixamos a sua avaliação à imaginação e ao discernimento do leitor, sem prejuízo de retomarmos o tema em outro estudo.

Por esse motivo, a questão que se coloca não é saber qual ideologia seguir. Afinal, como diz a canção que serve de preambulo e inspiração para este trabalho, quando a fé é cega (ou seja, quando as questões são enfrentadas sem maiores cuidados teóricos), corremos o enorme risco de as coisas serem resolvidas na base da faca amolada (isto é, pela via confronto, não de ideias, mas de pessoas). O que com isso queremos dizer é que qualquer esforço que se faça no sentido de saber qual ideologia devemos seguir não trará solução para o dilema que está posto, visto que ela se relaciona (pelas razões dantes expostas) a elementos culturais que remetem à consciência individual, formada a partir das histórias de vida de cada pessoa.

É preciso, então, formular outra pergunta, quanto ao que nos inspiramos em Hans Kelsen, que, debruçando-se sobre outro problema aparentemente insolúvel, consistente em saber o que é a justiça¹¹, exortou os teóricos a procurar reformular a questão enfrentada¹². Posto isso, e considerando os cortes metodológicos que adotamos para a construção deste trabalho, o que importa é investigar, no plano da Ciência, se existem limites (inclusive jurídicos) à interferência do discurso ideológico nas tomadas de posição adotadas pela Administração na concepção e execução de políticas públicas de interesse da sociedade.

Porém, a compreensão desses limites, cuja descrição será feita no capítulo subsequente, demanda, ainda, a apresentação de alguns antecedentes teóricos, consistentes na influência dos fatos e (sobretudo) dos valores na aplicação do Direito, na dissociação dos âmbitos de decisão do legislador e dos intérpretes (entre eles o Administrador) e na identificação da ideologia como elemento integrante e indissociável das tomadas de posição manifestadas pelo Administrador.

1.1. Aplicação do Direito a partir da interação entre norma, fato e valor.

A interação entre norma, fato e valor no campo da aplicação do Direito é destacada, com muita lucidez, por Luís Recasens Siches¹³. Esse professor mexicano leciona que as tomadas de posição dos intérpretes são orientadas (pelo menos sob a ótica do positivismo jurídico, a que se ele se filia¹⁴) por normas de conduta previamente aprovadas pelo Parlamento; mas adverte que muito embora as pessoas

¹¹ Em suas próprias palavras, “nenhuma outra questão foi tão passionalmente discutida; por nenhuma outra foram derramadas tantas lágrimas amargas, tanto sangue precioso; sobre nenhuma outra, ainda, as mentes mais ilustres – de Platão a Kant – meditaram tão profundamente (KELSEN, Hans. *O que é Justiça?* São Paulo. Martins Fontes, 2001. p. 1).

¹² Afinal, se a questão levantada, “continua até hoje sem resposta, [...] talvez por se tratar de uma dessas questões para as quais vale o resignado saber de que o homem nunca encontrará uma resposta definitiva”, ou se a sua resposta (nesse ponto tomamos a liberdade de propor acréscimo à fala do professor austríaco) longe contribuir para a resolução do problema, orienta o seu agravamento, somente resta ao teórico “tentar perguntar melhor” (KELSEN, Hans. *O que é Justiça?*, cit., p. 1).

¹³ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*. 16ª ed. México, D.F.: Editorial Porrúa S.A., 2009.

¹⁴ Cf. DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica. Norma jurídica e aplicação do direito*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 97.

repitam comportamentos anteriores, seguindo regime pré-estabelecido, quando cumprem regras de conduta, não costumam fazê-lo com uma fidelidade total, de cem por cento, de modo a produzir reproduções fotográficas ou gravações em fita magnética¹⁵; pois sempre modificam, em maior ou em menor grau, esse produto objetivado (norma), precisamente porque, na sua aplicação, cuidam de revivê-la, suprimindo alguns de seus componentes ou incluindo modificações ou novidades¹⁶. Em seu magistério, o homem é qualificado como herdeiro do pensamento predominante em seu tempo e, também, como referência para o pensamento das gerações futuras¹⁷.

1.1.1. Os textos normativos como ponto de partida para a aplicação do Direito.

Recasens Siches parte da premissa de que o Direito apresenta três dimensões: *fato*, *norma* e *valor*. Para ele, o Direito é um *fato*, uma obra humana, estimulada pela consciência de necessidades da vida social, obra essa produzida sob a forma de *normas*, e que tem por função satisfazer essas necessidades no sentido da realização de *valores* específicos, apresentando-se, assim, como uma realidade tridimensional¹⁸.

Porém, em sua doutrina, a aplicação do Direito tem como ponto de partida o direito positivo que os homens elaboram e os institutos jurídicos que eles fabricam¹⁹. E, por isso, deve ter em consideração as normas jurídicas²⁰.

Mas a norma, para Siches, deve ser compreendida como objetivação da vida humana e analisada sob o ponto de vista da índole e da estrutura da vida humana. Por isso “não pode ser julgada em si mesma como um fim, mas como um meio para a consecução dos valores concretos almejados pelo legislador, que são justiça, bem-estar social, dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade perante o Direito,

¹⁵ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 26.

¹⁶ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 26.

¹⁷ Sobre a argumentação que se segue, cf. MADUREIRA, Claudio. Recasens Siches e a aplicação do direito a partir da interação entre norma, fato e valor. *Derecho y cambio social*, v. 40, p. 1-30, 2015.

¹⁸ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 40. Nessa passagem, Siches refere à doutrina de Miguel Reale (REALE, Miguel. *Teoría Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1968), mas deixa claro que tomou a liberdade de introduzir alguns ajustes na sua Teoria Tridimensional do Direito (SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 40-Nota de rodapé).

¹⁹ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 78.

²⁰ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 41. Disso resulta a sua adesão à doutrina do positivismo. A propósito, Maria Helena Diniz ensina que Siches é fiel ao normativismo, pois a Ciência Jurídica, sob a ótica de sua doutrina, estuda normas, embora sob lógica distinta daquela empregada pelo positivismo jurídico (DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 97). Aliás, para Siches, as normas jurídicas são dotadas de características específicas e essenciais que as distinguem de outras normas (religiosas, morais, de trato social, etc.); contexto em que se destaca a circunstância de os preceitos de direito serem dotados de inexorável impositividade, ou de coercibilidade, o que significa que seu cumprimento pode ser imposto pela força, quando isso for necessário (SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 41).

oportunidades iguais de adequação de circunstâncias de eficácia e de bem estar social”²¹. O que com isso queremos dizer é que, se a aplicação de uma norma a determinado fato concreto ensejar efeitos contrários àqueles por ela visados, ela deve ser declarada inaplicável àquele fato²².

Disso resulta que, para Siches, a aplicação do Direito não tem em consideração apenas o direito positivo. Afinal, como observa Diniz, em referência ao seu pensamento, “aquele que cumpre a norma, ou que executa a sentença, revive praticamente o pensamento nela contido, realizando-o efetivamente”, precisamente porque, “a aplicação do Direito termina a norma jurídica, por meio do acréscimo que a individualiza e a faz agir”, razão pela qual, “muitas vezes, só se sabe o que é o Direito, quando a sentença mostra o que ele representa por meio dos efeitos concretos”²³. É que, para Siches, a atividade do órgão jurisdicional compreende uma série de funções que não são previamente cumpridas pela norma geral, e que o juiz tem que levar a cabo por sua conta própria, muito embora ao fazê-lo deva seguir as diretrizes que a lei assinala²⁴. O que Siches acentua, nessa passagem, é que a norma individualizada na sentença judicial²⁵ contém ingredientes novos, que não estão na norma geral, e que por isso a função judicial tem necessariamente dimensão criadora, que aporta outros elementos ao processo construtivo do Direito²⁶. Esses ingredientes são os *atos* e os *valores*.

1.1.2. A influência dos fatos na aplicação do Direito.

Recasens Siches observa que há no mundo uma série de objetos que não são coisas e nem fatos produzidos pela natureza, porque são produzidos por homens, ou seja, são resultado da atividade dos homens, e por isso pertencem ao mundo da cultura. Esses objetos, conforme Siches, têm substratos reais, que podem ser corpóreos ou psíquicos. No entanto, a sua essência não corresponde a essas realidades (de substratos corpóreos ou psíquicos), mas reside na circunstância de poderem ter um sentido, uma significação, uma intencionalidade ou um propósito. Esses objetos são vida humana objetivada, porque são revividos, ou repensados, ou reutilizados, ou reatualizados pelos homens, e por isso constituem vida humana revivida, vida humana reatualizada²⁷.

Para explicar-se, Siches refere à obra de Cervantes, destacando, a propósito, que o livro “Don Quixote”, no momento em que foi escrito, apresentava-se como uma peripécia da vida individual do autor, um pedaço dele, um segmento de sua própria existência. Mas observa que, uma vez escrita, sobretudo depois da morte de Cervantes, essa obra literária permanece como algo que é nosso, como um conjunto

²¹ DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 95.

²² DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 95.

²³ DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 95.

²⁴ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 196.

²⁵ Assim como nas resoluções administrativas, nos contratos, etc.

²⁶ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 197.

²⁷ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 25.

de pensamentos cristalizados que podem ser repensados por quem o quiser. Essa obra, então, apresenta-se como um complexo de pensamentos objetivados, fossilizados ou coisificados. Como algo que tem uma estrutura de pensamento, mas que já não é pensamento vivo, a começar porque quem o pensou originariamente já morreu. O que em sua criação foi um processo subjetivo vivo de alguém (no caso, de Cervantes) agora aparece como pensamento convertido em coisa, como um produto objetivado à disposição de todos, de modo que quem o quiser o poderá repensar, como um bem de utilização comum²⁸.

O exemplo proposto nos dá conta de que uma obra humana que com o tempo se converteu objeto da vida humana cristalizada (coisa) pode vir a ser, em alguma medida, reatualizada ou revivida. Essa obra pode voltar a viver pela atuação de outras pessoas contemporâneas ou posteriores ao seu autor, como ocorre, por exemplo, quando essas outras pessoas leem o livro e pensam novamente os pensamentos que ele contém²⁹. É o que ocorre, ainda a título de exemplo, quando desenvolvemos este capítulo, em que procuramos conferir vida ao pensamento objetivado por Recasens Siches em sua obra.

O mesmo se aplica às regras de conduta, vez que as pessoas, quando as cumprem, repetem comportamentos anteriores, seguindo um regime pré-estabelecido, mas, ao fazê-lo, não podem manter fidelidade total à regra de conduta aplicada, de modo a produzir reproduções fotográficas ou gravações em fita magnética do produto objetivado. Na verdade, as pessoas tendem, nesse processo, a modificar, em maior ou em menor grau, o produto objetivado que estão vivendo novamente, seja suprimindo alguns de seus componentes, seja incluindo modificações ou novidades³⁰.

Para Siches, é precisamente nesse reino da vida humana objetivada que encontramos o Direito. Quanto ao particular, o autor acentua que o Direito, enquanto conjunto de normas pré-constituídas (leis, regulamentos, contratos, sentenças judiciais, etc.), situa-se no universo das objetivações da vida humana, no reino da cultura. E observa que o cumprimento ou a individualização do Direito pelos funcionários judiciais e administrativos encerra, sempre, uma reatualização dessas normas em novas condutas reais; condutas que, muitas vezes, incluem novidades, modificações, supressões, incrementos, correções, etc. Nesse processo de reviver e reatualizar as normas jurídicas, que implicam novos matizes, novas modalidades, novas consequências, algo que estava predeterminado de modo completo e fixo na norma anterior recebeu nova objetivação³¹.

No entanto, deve estar claro que essas objetivações da vida humana (normas), enquanto cristalizações, são incapazes de se transformar por si próprias³². E isso

²⁸ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 25-26.

²⁹ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 26.

³⁰ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 26.

³¹ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 26.

³² SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 27.

precisamente porque, definitivamente, essas objetivações não são vida autêntica, mas fotografias de vida que se foi³³.

Por isso é que, para Siches, é equivocado qualificar esses produtos como realidades substantivas vivas³⁴, como se a norma cristalizada nos textos legais exaurisse o processo construtivo do Direito, como pretendiam os artífices do empirismo exegético. O que acontece é que essas objetivações da vida humana, que se apresentam como os pensamentos expressados em um livro, como normas determinadas em uma lei, como imagens materializadas em uma escultura ou como esquemas técnicos postos em uma máquina, estão à disposição de outros seres humanos, que ao ler o livro, ao cumprir a lei, ao contemplar uma escultura, ao utilizar a máquina, até certo ponto pensam e reatualizam os pensamentos depositados nesses objetos, vivendo-os outra vez, ou revivendo a vida humana neles objetivada³⁵. Para Siches, essa é a zona do mundo onde vive o Direito, que inclui o campo da vida humana objetivada (normas), mas também da sua revisitação, ou revivência, com as modificações promovidas nesse contexto³⁶.

Nisso reside a importância dos fatos para a aplicação do Direito. A propósito, Diniz leciona, em nova referência à doutrina de Recasens Siches, que “se a norma jurídica é um pedaço de vida humana objetivada, não pode ser uma norma abstrata de moral, de ética, desligada dos fatos concretos”, porque se qualifica como “um enunciado para a solução de um problema”³⁷. Assim, é inevitável o emprego pelo intérprete/aplicador de uma metódica tópico-problemática³⁸, que parte da

³³ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 27.

³⁴ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 27.

³⁵ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 27-28.

³⁶ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 27.

³⁷ DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 94.

³⁸ A propósito, cumpre referir à lição de Theodor Viehweg, que designa a tópica como uma técnica do pensamento orientada para o problema (VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência. Uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos*. Tradução de Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: SAFE, 2008. p. 33), cujo campo de aplicação é exatamente a interpretação, através da qual se torna possível ao intérprete, sem violar as antigas formas, descobrir novas possibilidades de compreensão (VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência. Uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos*, cit., p. 43-44). Referências semelhantes podem ser extraídas do seguinte trecho da obra de Canotilho: “O método tópico-problemático, no âmbito do direito constitucional, parte das seguintes premissas: (1) *carácter práctico* da interpretação constitucional, dado que, como toda a interpretação, procura resolver os problemas concretos; (2) *carácter aberto, fragmentário ou indeterminado* da lei constitucional; (3) *preferência pela discussão do problema* em virtude da *open texture* (abertura) das normas constitucionais que não permitam qualquer dedução subsuntiva a partir delas mesmo. [...] A interpretação da constituição reconduzir-se-ia, assim, a um *processo aberto de argumentação* entre os vários participantes (pluralismo de intérpretes) através da qual se tenta adaptar ou adequar a norma constitucional ao caso concreto. Os aplicadores-interpretadores servem-se de vários *topoi* ou ponto de vista, sujeitos à prova das opiniões pró ou contra, a fim de descortinar, dentro das várias possibilidades derivadas da polissemia de sentido do texto constitucional, a interpretação mais convincente para o problema. A tópica seria, assim, uma arte de invenção (*inventio*) e, como tal, técnica do pensar problemático. Os vários tópicos teriam como função: (i) servir de *auxiliar* de orientação para o intérprete; (ii) constituir um *guia de discussão* dos problemas; (iii) permitir a decisão do problema *jurídico* em

premissa de que o sentido normativo não reside apenas no texto da norma abstrata, mas também no próprio intérprete, porque o intérprete, quando se reporta ao Direito para aplicá-lo, não o pensa abstratamente, mas relacionando-o ao problema enfrentado³⁹.

1.1.3. A influência dos valores na aplicação do Direito.

Outra nota importante do pensamento de Recasens Siches situa-se na qualificação do homem como herdeiro do pensamento predominante em seu tempo, e também como referência para o pensamento das gerações futuras. Para Siches, o homem é sempre herdeiro, pois o homem de hoje, necessariamente, e de modo forçoso, é diferente do homem de ontem, porque quando o homem de hoje começa a viver encontra um conjunto de dogmas, de convicções, de crenças, de conhecimentos, de modos de vida, de técnicas, de instrumentos, de artefatos e utensílios, que não existiam quando começou a existência dos homens da geração de seus pais⁴⁰.

Assim, esse homem de hoje, que começou a viver num mundo diferente daquele em que se iniciou a vivência de seus pais, modificará por sua conta própria o legado recebido de seus antecessores. Por sua vez, as contribuições que a sua geração presta à interpretação do mundo que receberam quando do início de sua existência farão com o que os homens da nova geração (ou seja, os seus filhos e netos) encontrem outro ponto de partida quando começarem a sua vida⁴¹.

O que Siches está a dizer é que todos nós baseamos nossa existência na interpretação construída pela geração anterior, enquanto nossos sucessores tomarão como ponto de partida a interpretação que lhes deixaremos, que será diferente, em maior ou menor grau, daquela que recebemos inicialmente⁴². A isso o autor denomina historicidade, que revela que o homem é essencialmente histórico, assim como o são os produtos culturais, isto é, todas as obras humanas⁴³.

Mas a historicidade, para Siches, é devida à combinação do social com o individual. O homem, porque é social, apoia-se no que recebe como legado cultural dos outros, e por ser individual retifica ou inova no que recebeu, e por isso inventa⁴⁴. Ou seja, o homem é capaz de aproveitar o passado, de beneficiar-se das conquistas deixadas por seus predecessores, mas, por outro lado, tem a capacidade de se fazer livre do que foi ontem, de ser diferente, de corrigir ou aumentar a herança cultural

discussão" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 1.211).

³⁹ Cf. ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais. In: ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto (Org.). *Processo e Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

⁴⁰ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 37.

⁴¹ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 37.

⁴² SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 37.

⁴³ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 38.

⁴⁴ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 37.

recebida⁴⁵. É que, para Siches, também o Direito é histórico⁴⁶, porque se apresenta como um conjunto de normas elaboradas pelos homens sob o estímulo de determinadas necessidades sentidas em sua vida social, e com o propósito de satisfazer essas necessidades de sua existência coletiva de acordo com valores específicos (justiça, dignidade da pessoa humana, autonomia e liberdade individuais, bem estar social, segurança, etc.)⁴⁷.

A historicidade é que possibilita, então, que as normas jurídicas positivadas, essas objetivações da vida humana, sejam revividas no contexto de sua aplicação aos casos concretos, dada a natural modificação dos valores de geração para geração⁴⁸. E o instrumento de que o intérprete se vale para reviver as normas jurídicas objetivadas num texto legal, por exemplo, ou num contrato, são os valores.

Siches afirma que o Direito trabalha com ideais de valor, que são encontrados na realidade social concreta, que, de seu turno, é apreendida pela experiência. Essas informações oferecidas pela experiência histórica são trabalhadas pelo intérprete sob método por ele qualificado como “estimativa jurídica”, que projeta seus juízos de valor não apenas para selecionar as normas aplicáveis à hipótese fática analisada⁴⁹, mas também para reconstruí-las, no campo da aplicação do Direito, a serviço dos fins que reconhece como valiosos⁵⁰.

Em atenção à essa observação de Recasens Siches quanto à influência dos valores na reconstrução do sentido dos textos normativos, Maria Helena Diniz observa que os intérpretes, quando procedem desse modo, não estão arredando da norma, porque “devem ser fieis não às suas palavras, mas aos seus fins e ao seu

⁴⁵ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 38.

⁴⁶ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 38.

⁴⁷ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 40.

⁴⁸ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 41.

⁴⁹ Não é tarefa simples identificar a norma aplicável ao problema, já que, muitas vezes, existe mais de uma norma de mesma hierarquia a regular os mesmos fatos (SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 197). Na prática, a escolha entre as diversas normas depende dos valores que orientam o aplicador, vez que pode acontecer de o sentido da norma não estar claro no texto legal, ou de o caso concreto não se amoldar perfeitamente às situações previstas pelo legislador (SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 197-198). Então, uma das funções dos valores na aplicação do Direito é orientar a escolha, pelos aplicadores, das normas aplicadas aos casos concretos. A propósito, cf., ainda, a seguinte passagem da obra de Maria Helena Diniz: “Ante uma norma aparentemente aplicável a um caso, o intérprete e aplicador deve antever os resultados da sua aplicação, interpretando o alcance das estimativas explícita ou implicitamente contidas nesta norma, complementando-as com os critérios ministrados pelas convicções coletivas predominantes. Porém, tais convicções não constituem a única fonte de valores complementares, porque, às vezes, o juiz tem que buscar valores desenvolvidos conforme os critérios de estimativa jurídica que ele mesmo considera válidos. Se os efeitos concordarem com os propósitos da norma, ela será aplicável ao caso, mas se contrários ou opostos aos fins pretendidos por ela, deverá ser declarada inaplicável, aplicando-se, então, ao caso outra norma que seja mais conveniente” (DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 96).

⁵⁰ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 78.

espírito”, devendo, pois, fidelidade não ao texto, mas “aos objetivos e ao sentido da norma”⁵¹.

Para Siches, o direito positivo que os homens elaboram, assim como os institutos jurídicos que eles fabricam, constituem meio para a realização de propósitos fundados sobre valores, o que faz com que, na prática, os homens, orientados por um valor jurídico, busquem atingir uma determinada realidade para satisfazer certas necessidades, e que elejam, a partir desse valor jurídico, determinados meios, como institutos ou normas, que consideram capazes de atingir esse fim⁵². No entanto, podem ocorrer fatores imprevistos no contexto da aplicação dessas normas/institutos, que fazem com que esses instrumentos fracassem, ou que funcionem imperfeitamente, o que aconselha o emprego de outros meios para realizar com maior eficácia a mesma finalidade, como, por exemplo, a modificação dos institutos⁵³.

1.2. A dissociação entre os âmbitos de decisão do legislador e dos intérpretes (entre eles o Administrador).

Recasens Siches adverte que os intérpretes, diferentemente do legislador (que dispõe de um âmbito de liberdade relativamente amplo para eleger as finalidades e os propósitos) devem se ater aos critérios estimativos adotados pelo direito positivo⁵⁴. Mas procura por a claro que eles (intérpretes) não estão adstritos apenas ao texto da lei, também devendo observar, pelas razões dantes expostas, os valores sob os quais se funda a norma editada⁵⁵, inclusive para efeito de empregá-los (os valores) na sua decisão sobre os casos concretos⁵⁶.

É bastante operativa à compreensão (e dissociação) dos âmbitos de decisão do legislador e dos intérpretes a distinção teórica, proposta por Ronald Dworkin, entre *argumentos de política* e *argumentos de princípio*⁵⁷. Conforme Dworkin⁵⁸, os

⁵¹ DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 96.

⁵² SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 78.

⁵³ Ao ensejo, Maria Helena Diniz observa que “devido ao fato de o homem ser dotado de livre-arbítrio, limitado pelo seu mundo circunstancial, há uma relativa incerteza na solução de seus problemas”, e que “tal incerteza decorre também de grande número de causas heterogêneas, como os critérios estimativos ou axiológicos de cada situação social e histórica, que intervêm no comportamento humano” (DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*, cit., p. 93).

⁵⁴ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 259.

⁵⁵ No pormenor, Siches assenta que o juiz, embora deva obediência ao direito positivo, exerce função criadora, que se alimenta de um rico complexo de valorações particulares sobre pontos singulares (SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 260).

⁵⁶ SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 259. Enfim, as normas jurídicas, por um lado, devem ser guiadas por valores objetivos, mas, por outro lado, devem responder às necessidades reais que estimularam a sua criação (SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 289).

⁵⁷ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁵⁸ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*, cit., p. 129.

argumentos de política justificam uma decisão mostrando que ela “fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo” (que se assenta, exemplificativamente, na decisão por construir a ponte em uma específica localidade, mediante simples escolha realizada pelo Prefeito, na condição de cidadão eleito por seus pares para tomar decisões políticas em seu lugar), enquanto que os *argumentos de princípio* justificam-na “mostrando que a decisão respeita ou garante um Direito de um indivíduo ou de um grupo” (que se assenta, no exemplo proposto, em hipotético impedimento jurídico para a construção da ponte naquela localidade, pautado na imposição a que a Administração Pública seja eficiente, precisamente porque se detectou, em laudo técnico encomendado pelo Município, que a realização da obra em outra localidade seria mais barato e causaria menos impactos urbanísticos).

Dworkin leciona que é da competência do Poder Legislativo “aderir a argumentos de política e adotar programas gerados por tais argumentos” e que, por outro lado, as decisões jurídicas, “que apenas aplicam os termos claros de uma lei de validade inquestionável, são sempre justificadas por argumentos de princípio, mesmo que a lei em si tenha sido gerada por uma política”⁵⁹. Sob essa ótica, os intérpretes somente poderiam empregar *argumentos de princípio*⁶⁰, porque, se recorrerem, no campo da aplicação do Direito, a *argumentos de política* (formulando escolhas, ou criticando a conveniência ou a oportunidade das escolhas empreendidas pelos governantes), invadiriam o campo de decisão conferido em

⁵⁹ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*, cit., p. 130-131.

⁶⁰ A circunstância de a democracia ter como suporte ineliminável o princípio majoritário, não significa que o princípio democrático admita o absolutismo (ou o domínio) da maioria, como leciona José Joaquim Gomes Canotilho (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 329). É que, como adverte o professor português, “a maioria não pode dispor de toda <<legalidade>>, ou seja, não lhe está facultado, pelo simples facto de ser maioria, tornar disponível o que é indisponível”, o que implica reconhecer que o direito da maioria sempre estará em concorrência com o direito das minorias, notadamente no que se refere aos direitos, liberdades e garantias e, em geral, a toda a disciplina constitucionalmente fixada, contexto em que “o princípio da constitucionalidade sobrepõe-se ao princípio majoritário” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 329). Exatamente por esse motivo é não se pode ter por absoluta a separação entre os Poderes, contexto em que o Parlamento assume o papel do Legislativo, mas com limitações, o que torna relativo o racionalismo situado na base da ideia do balanceamento (próprio da teoria republicana) e diferencia esse regime daquele racionalismo absoluto do Iluminismo (próprio da teoria liberal) (cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 1.414-1.415). Essa é, pois, a conformação e a missão do *regime de freios e contrapesos* que, nas palavras de Paulo Bonavides, “constitui a primeira correção essencial que se impôs” ao princípio democrático, “como decorrência, até certo ponto empírica, da prática constitucional” (BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 74).

regime de exclusividade aos legítimos representantes do povo⁶¹, atentando, assim, contra o Direito e a contra democracia⁶².

1.3. A ideologia como elemento integrante e indissociável das tomadas de posição manifestadas pelo Administrador.

O Poder Executivo, por sua vez, quando fórmula e executa políticas públicas de interesse da sociedade pode se valer, conforme o caso, de *argumentos de política e de princípios*. Ele emprega *argumentos de princípios* sempre que pratica atos vinculados, que têm lugar quando a sua conduta é integralmente disciplinada pela lei⁶³. Porém, também utiliza *argumentos de política*, embora tão somente quando pratica atos discricionários, que se diferenciam dos primeiros porque, neles, o legislador deixa alguma margem de liberdade para as tomadas de posição na esfera administrativa⁶⁴.

Quando executa atos vinculados, o Administrador age como intérprete, e não como titular de uma escolha política, contexto em que sua atividade é limitada pelo Direito. Mas mesmo nesse âmbito ele age sob a influência dos valores, quer quando

⁶¹ Essa preocupação teórica de Dworkin em distinguir *princípios* e *políticas* (a propósito, cf. PEDRON, Flávio Quinaud. Comentários sobre as interpretações de Alexy e Dworkin. *Revista CEJ*, n. 30, jul./set./2005. Brasília: CEJ, 2005. p. 73) parece encontrar respaldo na jurisprudência do STF, que há muito consolidou posicionamento quanto a ser vedado ao Poder Judiciário substituir-se ao legislador em suas opções políticas, que se manifesta através da vedação a os julgadores atuem como *legisladores positivos* (no ponto, cf., a título de exemplo: STF, RE 149.659, DJ 31-03-1995, Relator Ministro PAULO BROSSARD; STF, AI-AgR 142.348, DJ 24-03-1995, Relator Ministro CELSO DE MELLO; e STF, RE-AgR 493.234, DJ 19-12-2007, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI). Nessa perspectiva, não caberia ao Poder Judiciário, quando da análise da constitucionalidade de opção político-legislativa firmada pelo Parlamento, externar considerações atinentes à pertinência, ou impertinência, das escolhas realizadas pelo legislador. Essas escolhas, dada a distinção teórica entre *políticas* e *princípios*, proposta por Dworkin e que parece haver sido assimilada pela jurisprudência do STF, apenas suscitam manifestação do Judiciário quando contrapostas a regras e/ou princípios positivados no texto constitucional. O mesmo raciocínio se aplica as escolhas político-administrativas, cujo conteúdo encontra respaldo na natureza técnica (discricionariedade técnica) e política (legitimação democrática dos representantes do povo para fazer escolhas em seu nome) das decisões adotadas, que, nessa perspectiva, extrapolariam o âmbito decisório do Judiciário e dos demais intérpretes. Destarte, constituiria limite teórico para a intervenção do Poder Judiciário nas opções político-legislativas realizadas pelo Parlamento, e também nas opções político-administrativas formuladas pelo Executivo, a depreensão de que, na prática, a escolha analisada contrapõe-se ao Direito (*argumentos de princípio*). Enfim, não seria admitido ao Poder Judiciário, mediante provocação dos demais intérpretes, a refutação dessas escolhas com base em *argumentos de política* (o que ocorre, por exemplo, quando o julgador afirma que determinada lei, ou decisão administrativa, não é boa porque o legislador, ou o administrador, poderia ter adotado outro meio para atingir ao fim almejado).

⁶² A incidência dessa proposta teórica de Dworkin no Direito Brasileiro é controversa entre os autores deste trabalho. O primeiro autor considera que, como regra, aos controladores, a também ao Poder Judiciário, não é dado empregar *argumentos de política* para substituir escolhas político-administrativas formuladas pelo Poder Executivo. O segundo autor, por sua vez, discorda dessa interpretação jurídica.

⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 111.

⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 111.

seleciona os textos normativos aplicáveis à hipótese fática verificada, quer quando os reconstrói no contexto da sua aplicação.

Posto isso, e considerando que os valores remetem às respectivas histórias de vida os intérpretes, portanto à ideologia, ela (ideologia) culmina por se apresentar como elemento integrante e indissociável das tomadas de posição do Administrador; que, quando veicula *argumentos de política*, trabalha com ampla liberdade decisória; e que, mesmo quando age como intérprete (veiculando *argumentos de princípio*), encontra-se sujeito à influência dos valores na interpretação e aplicação do Direito.

2. A vinculação dos agentes estatais ao direito como antídoto à interferência dos excessos ideológicos na concepção e execução de políticas públicas.

O que com isso queremos dizer é que o problema, em rigor, não está na ideologia, mas nos excessos ideológicos, que se verificam, em concreto, quando agentes estatais (sejam eles governantes, gestores ou servidores públicos) assumem escolhas (expressadas em pronunciamentos e atos concreto) que contrariam escolhas feitas pela sociedade (expressadas em textos legislativos). Semelhante conduta é inadmissível num Estado Democrático de Direito, que se singulariza pela vinculação da Administração e seus agentes ao Direito.

2.1. Notas sobre a vinculação dos agentes estatais ao Direito.

Dalmo de Abreu Dallari conceitua o Estado como “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um território”⁶⁵. Ora, se o Estado, enquanto institucionalização política de uma sociedade, resulta de uma ordem jurídica, por óbvio não lhe assiste, sob qualquer perspectiva, desafiá-la. Destarte, a sua atuação frente à sociedade pressupõe atenção aos limites que lhe atribui essa mesma ordem jurídica. Afinal, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “a lei [...] estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de [...] direitos em benefício da coletividade”⁶⁶.

2.1.1. O princípio administrativo da legalidade.

Disso decorre a noção de legalidade⁶⁷, que, na feliz observação de Celso Antônio Bandeira de Mello, traduz o propósito político “de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue

⁶⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 118. Sobre a argumentação que se segue, cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 33-36, passim.

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 67.

⁶⁷ Sobre a argumentação que se segue, cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 36-40, passim.

favoritismos, perseguições e desmandos”⁶⁸. Até porque, como lecionam Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, “a legalidade a que a Administração está sujeita é antes de tudo uma técnica para garantir a liberdade”, de tal sorte que “a violação à legalidade que leve o cidadão a suportar o que a lei não permite é uma agressão à sua liberdade e sua oposição a isto é uma defesa dela”⁶⁹.

Nessa senda, Bandeira de Mello acentua que “através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal”, isto é, da “lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social”, pretendeu-se “garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização dessa vontade geral”⁷⁰. Por esse motivo é que os agentes estatais têm a sua atuação vinculada aos estritos limites do que lhes determinam a lei e a Constituição. Cumpre-lhes, pois, em suas atividades cotidianas, aplicar corretamente o Direito, servindo, assim, aos interesses juridicizados pelos legítimos representantes do povo.

Em rigor, não resta alternativa ao Estado Brasileiro. Com efeito, o agente estatal, na lição de Hely Lopes Meirelles, “não pode [...] deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhes são conferidos”, precisamente porque “os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim, para serem utilizados em benefício da comunidade administrada”⁷¹. Daí falar-se em legalidade estrita, a vincular a Administração Pública e seus agentes, que, conforme observa Bandeira de Mello, é “fruto da submissão do Estado à lei”⁷²; e que se encontra positivada, entre nós, como princípio de sede constitucional, na medida em que restou assentada pelo poder constituinte originário no *caput* do artigo 37 da Constituição⁷³.

Di Pietro destaca a absoluta importância da legalidade para o regime jurídico-administrativo, quando afirma que “este princípio juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”⁷⁴. Nesse mesmo

⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 100.

⁶⁹ ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. 11ª ed. Madri, Thomson Civitas, 2008. p. 48; *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 186.

⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 100.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 77.

⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 100.

⁷³ CRFB. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de *legalidade*, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (destaques pessoais). Cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 96.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, cit., p. 67.

sentido se posiciona Romeu Felipe Bacellar Filho, quando expõe que esse princípio decorre “do Estado de Direito, respeitadas as nuances da construção do significado desse conceito em cada país”⁷⁵. Trata-se, pois, como ensinam José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, de “instrumento normativo de vinculação jurídico-constitucional da Administração”⁷⁶.

Por força desse princípio é que, na preciosa observação de Meirelles, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”⁷⁷. Ou, como expressa Bandeira de Mello, “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo que não lhes seja proibido, a Administração pode fazer apenas o que lhe seja de antemão permitido por lei”⁷⁸. Ou, ainda, como sintetiza Di Pietro, “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”⁷⁹.

2.1.2. A noção de interesse público.

Disso resulta que a Administração e seus os agentes encontram-se irremediavelmente amalgamados ao irrestrito cumprimento do Direito⁸⁰. Eles devem cultivar, em suas atividades cotidianas, uma correta aplicação do Direito; mesmo quando, em concreto, dela puder resultar contrariedade a interesses transitariamente defendidos pelo poder público, comumente designados (segundo a classificação de Renato Alessi) como interesses secundários⁸¹. É que esses interesses não se apresentam como legítima expressão do interesse público, mas se qualificam, simplesmente, como interesses particulares do Estado.

Ao ensejo, recobramos a observação de Bandeira de Mello no sentido de que o Estado, “independentemente do fato de ser, por definição, encarregado de interesses públicos”, também pode sustentar, “tanto quanto às demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto

⁷⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro, cit., p. 96.

⁷⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes de; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 84.

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, cit., p. 78.

⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade - discricionariedade: seus limites e controle. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 57. Sobre o assunto, consulte-se, ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 76 e 101.

⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, cit., p. 68.

⁸⁰ Quando me reporto ao conteúdo do princípio da legalidade administrativa estou a referir à vinculação da Administração e de seus agentes não apenas à lei em sentido formal, mas ao Direito quando considerado em sua integralidade. Isso significa dizer que a Administração e seus agentes também se encontram vinculados aos enunciados prescritivos que compõem o texto constitucional, e que devem, por isso, quando de sua referência às leis, interpretá-las e aplicá-las em consonância com a Constituição (MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 36-40, passim).

⁸¹ Cf. ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3 ed. Milão: Giuffrè, 1960. p. 197.

pessoa”⁸². Esses interesses não são, conforme Bandeira de Mello, interesses públicos, mas se qualificam, em verdade, como interesses individuais (ou particulares) do Estado, que só podem ser perseguidos pelo poder público quando instrumentais à realização do interesse público⁸³. Para esse professor paulista, *o interesse público consiste no interesse do Estado e da sociedade na observância da ordem jurídica estabelecida*⁸⁴, pressupondo, assim, uma correta aplicação do Direito; e funciona, destarte, como limitador da intervenção estatal na esfera das disponibilidades jurídicas do cidadão, de modo a que essa intervenção se opere apenas nas hipóteses taxativamente admitidas pelo ordenamento jurídico-positivo⁸⁵.

Com essas observações, Bandeira de Mello procura por a claro que “uma coisa é a estrutura do interesse público” e outra, completamente diferente, é “a inclusão e o próprio delineamento, no sistema normativo, de tal ou qual interesse que, perante este mesmo sistema, será reconhecido como dispondo desta qualidade”⁸⁶. Nessa concepção, não necessariamente constitui “interesse público a norma, medida ou providência que tal ou qual pessoa ou grupo de pessoas estimem que deva sê-lo [...], mas aquele interesse que como tal haja sido qualificado em dado sistema normativo”⁸⁷. O interesse público terá, então, conforme Bandeira de Mello, a conotação que o Direito lhe atribuir. Afinal, “tratando-se de um conceito jurídico [...], é óbvio que a concreta individualização dos diversos interesses qualificáveis como públicos só pode ser encontrada no próprio direito positivo”⁸⁸.

Assim, “não é por outro motivo, senão para alcançar o interesse público, que a Administração Pública, antes de tudo, está presa ao princípio da legalidade”, como expressa, em doutrina, Romeu Felipe Bacellar Filho⁸⁹. O que se dá é que a legalidade se apresenta, como anota Bandeira de Mello, como decorrência natural do interesse público, bem como da sua indisponibilidade pela Administração⁹⁰. Disso resulta que, na perspectiva da atuação da Administração Pública e de seus agentes, a realização do interesse público deve guardar irrestrita compatibilidade com o Direito, adequando-se, assim, aos ditames da legalidade administrativa. Destarte, também sob a ótica da realização do interesse público os agentes estatais encontram-se vinculados ao Direito.

⁸² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 188.

⁸³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”, cit., p. 188.

⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 72.

⁸⁵ Ao ensejo, cf., também: MADUREIRA, Claudio. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. *Fórum Administrativo*, v. 126, p. 9-22, 2011.

⁸⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”, cit., p. 190.

⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”, cit., p. 68.

⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 67.

⁸⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro, cit., p. 95.

⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 75.

2.2. A necessária compatibilização da ideologia da Administração ao Direito.

Essa compreensão, ínsita ao regime jurídico-administrativo, interfere (ou pelo menos deveria interferir) no controle dos excessos ideológicos na correção e execução de políticas públicas. Afinal, pelas razões expostas no capítulo precedente, a aplicação do Direito envolve, sempre, quer no que concerne à seleção dos textos normativos incidentes, quer no contexto da sua reconstrução normativa, a referência dos intérpretes aos valores, portanto, à ideologia.

O que se verifica, na prática, é que o próprio ordenamento jurídico-positivo estabelece, nas leis e na Constituição, pré-ponderações para a solução de conflitos individuais e coletivos. Posto isso, somente na ausência dessas pré-ponderações normativas é que haveria espaço (margem de decisão) para a opção dos intérpretes, frente aos casos concretos, entre os interesses tencionados.

A propósito, recobramos a lição de Alexandre Santos de Aragão, quando se reporta à existência de regras jurídicas que realizam uma pré-ponderação entre os valores envolvidos, optando, conforme a hipótese fática descrita em seus enunciados prescritivos, pela preponderância de determinado interesse, seja ele um interesse público ou privado⁹¹. Essa pré-ponderação pode ser feita pela própria Constituição, como se verifica, no exemplo citado por Gustavo Binjenbojm, quando se observa que, diante de “potencial conflito entre o direito de propriedade e o interesse da coletividade em ver realizadas determinadas obras públicas ou obter determinados serviços públicos, cuja concretização depende da expropriação de bens particulares”, o constituinte se antecipou ao legislador e ao administrador, na medida em que, “ao tempo em que assegurava o direito de propriedade, dispôs que a desapropriação era possível, desde que à contrapartida do pagamento de uma indenização justa, prévia e em dinheiro”⁹². Mas também pode ser instrumentalizada na legislação infraconstitucional, hipótese em que, conforme Aragão, apresenta-se como pré-ponderação presumidamente constitucional, e por isso deve ser acatada pelos intérpretes (aplicadores)⁹³. Disso decorre a sua observação no sentido de que apenas “quando o intérprete se deparar com situações para as quais não exista norma abstrata pré-ponderando os interesses envolvidos”, contexto “em que não há como se pressupor uma necessária supremacia de alguns desses interesses sobre outros”, é que lhe cumprirá “realizar a ponderação de interesses *in concreto*, à luz dos valores constitucionais envolvidos, que podem pesar, ora em favor de interesses públicos, ora de interesses privados”⁹⁴.

⁹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do interesse público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 04.

⁹² BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 163.

⁹³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do interesse público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo, cit., p. 05.

⁹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do interesse público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo, cit., p. 05. Nesse mesmo sentido se

Contudo, adverte Binbenbojm⁹⁵, mesmo na hipótese de inexistência de pré-ponderações normativas sobre o objeto do dissídio, os intérpretes (aplicadores) não estão livres para optar entre um e outro interesse tencionado, porque devem percorrer, nessa sua tarefa interpretativa, os pressupostos empregados pela doutrina jurídica para a esmerada aplicação dos princípios/postulados⁹⁶ da razoabilidade e da proporcionalidade como forma de solucionar, mediante ponderação, a tensão entre interesses igualmente relevantes para o ordenamento jurídico positivo. Nesse contexto, cumpre-lhes indagar, em vista das particularidades do caso concreto, (i) sobre a *adequação* da restrição a um ou outro interesse em cotejo, que consiste em verificar se o meio eleito (a restrição a um dos interesses) promove adequadamente o fim projetado (a realização do outro interesse), (ii) sobre a *necessidade* dessa restrição, que consiste em verificar se entre os meios disponíveis e igualmente adequados para promover o fim projetado (a realização de um dos interesses) não há outro meio menos restritivo do interesse afetado, e (iii) sobre a *proporcionalidade em sentido estrito* da restrição cogitada, que consiste em verificar se as vantagens trazidas pela promoção do fim projetado (a realização de um dos interesses) correspondem (e se superam) às desvantagens provocadas pela adoção do meio empregado (restrição ao outro interesse)⁹⁷.

O que se observa, então, é que há limites para que os intérpretes introduzam os valores (e, portanto, a ideologia) no campo da aplicação do Direito, que se situam precisamente na constatação de que, nos dias de hoje, o relacionamento entre os interesses tencionados em cada caso concreto resolve-se mediante juízo de ponderação. Não questionamos a importância da ponderação para a concretização do Direito contemporâneo; sobretudo quando estamos diante da incidência de enunciados prescritivos de conteúdo fluido, que empregam conceitos jurídicos indeterminados, que se tornaram muito comuns no processo de construção dos textos normativos a partir da segunda metade do Século XX⁹⁸; em especial de

posicionam Daniel Sarmento (SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 79), Gustavo Binbenbojm (BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo, cit., p. 163-164) e Paulo Ricardo Schier (SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 235-236).

⁹⁵ Em suas próprias palavras, cumpre aos intérpretes percorrer em concreto todas “as etapas de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito para encontrar o ponto arquimediano de justa ponderação entre direitos individuais e metas coletivas” (BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo, cit., p. 164).

⁹⁶ Denominação proposta por Humberto Ávila (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 87-88).

⁹⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, cit., p. 112-113.

⁹⁸ O que se dá é que o Mundo Contemporâneo, a reboque dos conflitos e insurreições que marcaram o Século XX, presenciou uma verdadeira revolução no campo jurídico-filosófico, que redundou, adiante, no ocaso do paradigma normativo liberal-burguês. Com isso, a forma com que o direito positivo passou a ser construído ao final do século passado, mediante o emprego de normas de tecitura aberta, compostas por cláusulas gerais e termos jurídicos indeterminados, traz para o

princípios jurídicos, notadamente aqueles de estatura constitucional⁹⁹, que têm incidência substancialmente distinta da forma de aplicação característica das regras jurídicas¹⁰⁰. Mas a circunstância de a ponderação ser elemento indispensável à aplicação do Direito de nosso tempo não refuta, ou supera, a limitação imposta pelos textos normativos à incidência dos valores (ou da ideologia). Disso resulta a nossa afirmação, neste trabalho, no sentido de que a vinculação dos agentes estatais ao Direito se apresenta, em concreto, como antídoto à interferência dos excessos ideológicos na concepção e execução de políticas públicas.

Conclusão

Esperamos haver induzido a compreensão de que a vinculação da Administração Pública e de seus agentes ao Direito, se não impede, por completo, a influência da ideologia na concepção e execução de políticas públicas de interesse da sociedade (porque a ideologia, por ser elemento cultural, é indissociável do agir humano), pelo menos limita a interferência dos excessos ideológicos, assim consideradas as tomadas de posição fundadas em discurso ideológico e que,

campo da aplicação do Direito uma forte dose de indeterminação (MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 173)

⁹⁹ Tal não bastasse, o direito se constitucionalizou, contexto em que, em vista da positivação nos textos constitucionais de princípios de direito natural (v.g. dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, etc.), ganha corpo a ideia de principialização da Constituição, que passou, então, a assumir o *status* de elemento unificador da ordem normativa, como expressa Hermes Zaneti Júnior (ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Processo Constitucional: O modelo Constitucional do Processo Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 54).

¹⁰⁰ Sobre a distinção entre regras e princípios, Humberto Ávila leciona que, conforme Dworkin, “as regras são aplicadas ao modo tudo ou nada (*all-or-nothing*)”, de maneira que havendo colisão entre elas, uma delas deve ser considerada inválida, ao passo que os princípios “não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos, os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios” (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, cit., p. 28). Também merece destaque, nesse contexto, o magistério de Robert Alexy, citado pela doutrina crítica, que qualifica os princípios como “mandamentos de otimização (*Optimierungsgebote*)” (cf. ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 37), o que lhes confere, na lição de José Joaquim Gomes Canotilho, a capacidade de “cimentar” o ordenamento jurídico-positivo (cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 1.163). E tal se dá porque, conforme Alexy, os princípios, diversamente das regras (que são normas que ordenam, proíbem, permitem ou autorizam algo definitivamente), não contêm um “dever definitivo”, mas um “*dever-prima-facie*”, de modo que a eventual colisão entre eles é resolvida mediante o emprego da ponderação (ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão*, cit., p. 37). Nesse mesmo sentido manifestou-se Samuel Meira Brasil Júnior neste trecho de sua obra: “[...] o núcleo da diferença entre regras e princípios encontra-se em outra característica. Segundo Alexy, esta característica decorre do modo com que cada espécie normativa estabelece a “medida possível de cumprimento”. Os princípios podem ser cumpridos em diversos graus e o meio ordenado para seu cumprimento depende das possibilidades fáticas e das jurídicas (ponderação com as regras e com os princípios que orientam em sentido contrário). As regras somente possuem uma medida possível de cumprimento, com a determinação no campo do fático ou juridicamente possível. Assim, os princípios são mandamentos de otimização (“*Optimierungsgebote*”) enquanto as regras podem ser cumpridas ou descumpridas” (BRASIL JÚNIOR, Samuel Meira. *Justiça, Direito e Processo: a argumentação e o direito processual de resultados justos*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 89).

ademais, vão de encontro a opções político-normativas encartadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Não almejamos, contudo, apresentar única via interpretativa capaz de solucionar o problema de que nos ocupamos. Nossa intenção, quando construímos este estudo, é que também outras pessoas enfrentassem o tema em novos trabalhos científicos. Mais do que solucionar o problema, interessa-nos levantar a discussão. Assim, se esses nossos apontamentos puderem suscitar, no futuro, questionamentos e debates tendentes à consolidação do tema no plano da Ciência, de modo a orientar, em maior ou menor medida, a resolução dos problemas que discutidos nos processos administrativos e judiciais atualmente deflagrados e nos que estão por vir, acreditamos que nossa missão estará cumprida.

Referências bibliográficas.

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes: 2012.
- ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3 ed. Milão: Giuffrè, 1960.
- ALEXY, Robert. A institucionalização da razão. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais. In: ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto (Org.). *Processo e Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto (Org.). *Processo e Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do interesse público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL JÚNIOR, Samuel Meira. *Justiça, Direito e Processo: a argumentação e o direito processual de resultados justos*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica. Norma jurídica e aplicação do direito*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. Tradução de Silvana Vieira e Luís Carlos Borges. São Paulo: UNESP/Boitempo, 1997.
- ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo, vol. II*. 11ª ed. Madri, Thomson Civitas, 2008.
- KELSEN, Hans. *O que é Justiça?* São Paulo. Martins Fontes, 2001.
- MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- MADUREIRA, Claudio. *Direito, processo e justiça: o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*. Salvador: Juspodivm, 2013.
- MADUREIRA, Claudio. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. *Fórum Administrativo*, v. 126, p. 9-22, 2011.
- MADUREIRA, Claudio. Recasens Siches e a aplicação do direito a partir da interação entre norma, fato e valor. *Derecho y cambio social*, v. 40, p. 1-30, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade - discricionariedade: seus limites e controle. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- PEDRON, Flávio Quinaud. Comentários sobre as interpretações de Alexy e Dworkin. *Revista CEJ*, n. 30, jul./set./2005. Brasília: CEJ, 2005.
- REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1968.
- ROSSI-LANDI, Ferruccio. Uma abordagem da ideologia. *Discurso – Revista do Departamento de Filosofia da FFLCH da USP*, São Paulo, v. 16, p. 131-144, 1987. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/issn.2318-8863.discursos.1987.37922>>. Acesso em 05 Abr. 2020.
- SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SICHES, Luís Recasens. *Introducción al estudio del derecho*. 16^a ed. México, D.F.: Editorial Porrúa S.A., 2009.
- SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência. Uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos*. Tradução de Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: SAFE, 2008.
- ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Processo Constitucional: O modelo Constitucional do Processo Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.