

A CRISE DO PARADIGMA DA LEGALIDADE: UMA NOVA INTERPRETAÇÃO PRINCIPIOLÓGICA

THE CRISIS OF LEGAL PARADIGM: A NEW INTERPRETATION WITH PRINCIPLES

Guilherme Vitor de Gonzaga Camilo¹
Davi Augusto Santana de Lelis²

Resumo: O artigo discute a noção do Princípio da Legalidade sob o prisma de paradigma de Thomas Khun. Desse modo, a legalidade é passível de alterações sociais e políticas que influenciam em sua definição jurídica e consequente aplicação no Direito Administrativo. Tomando como pressuposto a possibilidade de alteração do paradigma da legalidade, as características iniciais do princípio em estudo são apresentadas, expondo os motivos que o colocaram em crise e as novas características que decorreram dessa ruptura. A primeira característica do novo paradigma da legalidade é a ampliação do conceito para abranger também a aplicação da constituição, a segunda característica do novo paradigma, é a ampliação do conceito para abranger a juridicidade.

Palavras chaves: Paradigma; Princípio da Legalidade; Constitucionalização.

Abstract: The article discusses the concept of the Principle of Legality under the prism paradigm Thomas Khun. Thus, the legality is subject to social and political changes that influence its legal definition and consistent application in Administrative Law. Taking for granted the ability to change the paradigm of legality, the initial characteristics of the principle in the study are presented, giving the reasons for the crisis and put in new features that this rupture took place. The first feature of the new paradigm of legality is expanding the concept to cover also the implementation of the constitution, the second feature of the new paradigm is expanding the concept to cover the juridicidade.

Key words: Paradigm; Principle of Legality; Constitutionalization.

1 INTRODUÇÃO

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Integrante do Grupo de Tradução de casos da CISG Brasil. Ex-bolsista do CNPQ/PIBIC com a pesquisa intitulada “A Convenção de Viena e sua aplicação na formação e execução de contratos de compra e venda internacional”, sob orientação da Professora Dra. Iacyr de Aguiar Vieira. Pesquisador do Centro de Direito Internacional, Belo Horizonte. Correio eletrônico: vitorgvc@hotmail.com

² Professor assistente de direito administrativo na Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG. davi.lelis@ufv.br

A teoria tradicional do Direito Administrativo, com fundamento na clássica divisão de poderes de Montesquieu, entendia a legalidade como a subordinação da Administração Pública à lei, interpretada em sentido formal. Miguel Seabra Fagundes, seguindo a visão tradicionalista, afirma que o papel do administrador público é o de apenas aplicar a lei de ofício³, deixando claro que não havia espaço para uma análise axiológica da lei. A obediência à legalidade, desde a visão tradicional até os pensadores contemporâneos, tem alçada de princípio, e em interpretação dessa visão, José dos Santos Carvalho Filho afirma que o princípio da legalidade “implica a subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”⁴.

Há, portanto, um paradigma da legalidade no Direito Administrativo. O problema a ser investigado nesse trabalho é como o paradigma da legalidade pode ser interpretado e aplicado, considerando o Princípio da Legalidade como eixo fundamental na construção do Direito Administrativo moderno.

Como um paradigma, o objeto deste artigo sofreu transformações ao longo do tempo devido às mudanças sociais e políticas que vivenciou, se cristalizando conforme um novo entendimento. Neste artigo, serão discutidas as razões que levaram à superação do paradigma como este se apresentava inicialmente, as consequências de sua modificação e as evidências de que a legalidade é interpretada de uma nova maneira no Direito Administrativo.

2 A NOÇÃO DE PARADIGMA: Uma análise em Kuhn

O Princípio da Legalidade pode ser interpretado a partir de um conceito estruturado, ao qual se denomina *paradigma*. A noção de paradigma foi estabelecida, em 1962 por Thomas S. Kuhn na obra intitulada “A estrutura das revoluções científicas”⁵. Nesta obra, Kuhn desenvolve a ideia de paradigma como um modelo para o desenvolvimento científico, que permite a superação de problemas e delimita dúvidas ao exercer função bloqueadora pela

³ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 8ª edição. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense. 2010, p. 3.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª edição. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004, p 20.

⁵ KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Boeira e Nelson Boeira. 9ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2006.

instauração de premissas⁶. Antes de Kuhn, acreditava-se que as ciências desenvolviam-se de forma contínua, entretanto, ao estabelecer o paradigma, Kuhn passou a defender que as grandes mudanças científicas resultam de rupturas e não de continuidades. Assim, se todos os pensadores de um dado ramo científico interpretam o mundo da mesma maneira não há progresso possível para aquela ciência. É preciso, portanto, que novas perspectivas sejam adotadas, que causem ruptura e que permitam avanços para o ramo científico em questão. A essas novas perspectivas Kuhn deu o nome de paradigmas⁷.

O conceito de paradigma de Kuhn foi elaborado para ser aplicado às ciências exatas e biológicas, no entanto, sua ideia foi transportada para as ciências humanas. No Direito⁸, o paradigma se apresenta como o conjunto de crenças que tem certa unidade quanto ao seu conceito, ideias que não são questionadas pela comunidade jurídica e, portanto aceitas como premissas⁹. Nas palavras de Gustavo Binjenbojm: “os paradigmas são os contornos de um modelo científico e delimitam a lógica que permitirá o seu aprimoramento e a obtenção de respostas a questões problemáticas¹⁰.”

A noção de paradigma traz em si o gérmen da crise: a existência de um conceito fechado depende das condições sociais, tratando-se das ciências humanas, em que este foi proposto. Assim, a mudança causa inicialmente uma anomalia que, ganhando força, gera uma crise paradigmática, uma mudança no conceito inicialmente aceito como premissa, consolidando novo paradigma¹¹.

⁶ FREITAS FILHO, Roberto. **Crise do Direito e Juspositivismo: A Exaustão de um Paradigma**. 2ª edição. P. 13. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/4067/1/Crise%20do%20Direito.pdf>>. Última visita em 30 de janeiro de 2014.

⁷ KUHN, Thomas. Op. Cit.

⁸ Segundo Thomas Kuhn, uma ciência que não tem paradigmas é uma *ciência imatura*, e qualquer pesquisador que se aventure em pesquisas sem paradigmas estará apenas agindo de acordo com parâmetros arbitrários. Se a ciência já estabeleceu os seus paradigmas é tratada como uma *ciência normal*, com a função de resolver problemas. Mas se a ciência tiver seus paradigmas desafiados e substituídos por outros, trata-se de uma *ciência revolucionária*, capaz de permitir ao intérprete uma visão múltipla da realidade (KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Boeira e Nelson Boeira. 9ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2006.). A proposta do presente artigo é a superação do paradigma inicial de legalidade, posicionando o Direito Administrativo como uma ciência revolucionária.

⁹ SANTIAGO, Rafael da Silva. **O Princípio da Legalidade Administrativa na Sociedade Pós-moderna: A necessidade de uma mudança de perspectiva**. P. 07. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7884a9652e94555c>>. Último acesso em: 30 de janeiro de 2014.

¹⁰ BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 27.

¹¹ Freitas Filho afirma que o processo de construção de um novo paradigma passa por três fases diferentes: “a consciência prévia da anomalia, a emergência gradual e simultânea de um reconhecimento tanto no plano conceitual como no plano da observação e consequente mudança das categorias e procedimentos paradigmáticos(...)” FREITAS FILHO, Roberto. Op. Cit., p. 15. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/4067/1/Crise%20do%20Direito.pdf>>. Última visita em 30 de janeiro de 2014.

Desta forma, temos o acúmulo de anomalias como determinante para o desenvolvimento de uma diferente forma de se enxergar e aplicar o direito dentro de um novo modelo.

3 O PARADIGMA DA LEGALIDADE: uma construção sócio-política

O princípio da legalidade foi inicialmente construído como uma forma de proteger os direitos individuais diante de um Estado de Direito que se formava, criando regras para que a Administração não agisse contrariamente aos direitos em voga no período do liberalismo¹².

Baseado no modelo liberal do Estado que se formava¹³, os direitos individuais eram inicialmente protegidos a partir da vinculação negativa, possibilitando à Administração realizar tudo aquilo que não era proibido pela lei¹⁴. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

(...) na fase inicial do Estado de Direito – período do liberalismo – a legalidade só se aplicava para proteger as liberdades individuais. Em todas as demais esferas, a Administração continuava a ser titular de poder discricionário de natureza política, porque desvinculado da lei e do controle judicial. Aplicava-se a doutrina da vinculação negativa, significando que a Administração pode fazer tudo o que a lei não proíbe. E a lei só proíbe coisas nocivas à sociedade, conforme constou expressamente do artigo 5º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789¹⁵.

Com a ruptura de paradigma, a legalidade passou a ser enxergada não apenas através de uma vinculação negativa, mas também de uma vinculação positiva ao abarcar todos os atos da Administração Pública, surgia o primeiro mote do princípio da legalidade: a Administração

¹² SANTIAGO, Rafael da Silva. Op. Cit. p. 07. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7884a9652e94555c>>. Último acesso em: 30 de janeiro de 2014.

¹³ Ibidem

¹⁴ O Princípio da Legalidade surgiu inspirado pelo modelo liberal seguido pela sociedade à época. Sua construção reflete os ideais expressos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Artigo 5º: “A lei proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo que não é vedado pela lei não pode ser impedido e ninguém pode ser forçado a fazer o que ela não ordena”. Artigo 7º: “Ninguém pode ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela lei e de acordo com as formas por esta prescritas. Os que solicitam, expedem, executam ou mandam executar ordens arbitrárias serão castigados; porém todo cidadão convocado ou detido em virtude da lei deve obedecer imediatamente, caso contrário torna-se culpado de resistência” ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Último acesso em: 30 de janeiro de 2014.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Técnica e Discricionariedade Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 9. fev./mar./abr. 2007, p. 02. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

Pública apenas pode realizar aquilo que a lei determina. Nota-se, que apesar de ter sofrido uma ruptura do conceito inicial, que se preocupava tão somente com a proteção dos direitos individuais, o segundo paradigma de interpretação do princípio da legalidade não permitiu que se utilizasse de conteúdo axiológico, ficando estritamente subordinado ao caráter positivista.

A continuidade da evolução estatal, notadamente o afloramento do Estado Social, trouxe consigo o aumento das atividades estatais e novas necessidades de aplicação do paradigma da legalidade. A ideia de aplicação da lei formal começa a se transformar com o fortalecimento da função executiva do Estado, que passava a contar com mecanismos de atos normativos como os decretos leis e as medidas provisórias.

Mesmo com a preocupação de atender direitos sociais, a noção de justiça ainda não era contemplada no paradigma da legalidade. A aplicação mecanicista da lei continuava a ser o paradigma seguido, e com ela, qualquer intervenção em seu controle não levaria em consideração juízo de valor. Apesar de a legalidade servir como meio de manutenção dos direitos dos indivíduos, sua aplicação como se apresentava garantia que estes fossem respeitados apenas em seu âmbito formal, uma vez que o forte caráter positivista não levava em conta o caráter axiológico da lei¹⁶.

É irrefutável a constatação de que os critérios formais de validade do Direito acabaram por legitimar as maiores iniquidades do século XX. De fato, quando se pensava ter alcançado o mais elevado grau de desenvolvimento da civilização ocidental, a lei, expressão da vontade geral, cujo conteúdo independe de maiores questionamentos, foi capaz de legitimar práticas nazi-fascistas, que criaram talvez a maior cicatriz da história do século passado. A constatação de que a lei é insuficiente para trazer justiça e liberdade fez com que ela perdesse a aura de superioridade que havia incorporado com a Revolução Francesa. Louis Favreau fala, neste sentido, numa ‘dessacralização da lei’, pois a história provou que ela pode ser o veículo da injustiça e da falta de liberdade¹⁷.

É apenas com o Estado Democrático de Direito que o paradigma da legalidade passou a abranger as considerações axiológicas a respeito da lei, trazendo nova roupagem ao princípio. Isso porque a nova formatação do Estado imbuía na sociedade a necessidade de participação popular, e a igualdade, ainda que formal, entre os direitos públicos e privados¹⁸. Nessa nova concepção social, de modo inerente ao próprio Estado Democrático de Direito,

¹⁶ BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit. p. 129.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ XAVIER, Gustavo Luiz de Matos. O princípio da igualdade no direito público *in* TAVARES, Fernando Horta (coord.) **Teoria Geral do Direito Público: institutos jurídicos fundamentais sob a perspectiva do Estado de Direito Democrático**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

“falar em princípio da legalidade significa abranger não só a lei, em sentido formal, mas todos os valores e princípios contidos implícita ou explicitamente no ordenamento jurídico”¹⁹.

A noção mecanicista, até então dominante, dá então lugar à aplicação consciente da lei, baseada em um maior grau de liberdade para sua efetivação, em especial com o valor axiológico de justiça vigente em meio à sociedade. Neste sentido, Almiro do Couto e Silva:

(...) a noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto a de que o direito seria apenas um limite para o administrador. Por certo, não prescinde a Administração Pública de uma autorização legal para agir, mas, no exercício de competência legalmente definida, têm os agentes públicos, se visualizado o Estado em termos globais, um dilatado campo de liberdade para desempenhar a função formadora, que é hoje universalmente reconhecida ao Poder Público²⁰.

Tem-se assim um terceiro paradigma da legalidade, com fundamento na constante mudança de necessidades da sociedade, trazendo consigo diversas anomalias que produzem a crise, e permitindo ao administrador público evitar a aplicação da lei de ofício, se essa norma contrariar outros delineamentos do Estado Democrático de Direito.

Nas próximas seções serão apresentadas as anomalias que abalaram o conceito fechado do princípio da legalidade que formavam os paradigmas anteriormente vigentes, busca-se também demonstrar a nova interpretação que deve ser concedida ao referido ideal de legalidade.

4 AS ANOMALIAS DO PARADIGMA DA LEGALIDADE: A construção da crise

O conceito tradicional do paradigma da legalidade traz o princípio como sendo a obediência da Administração Pública, sem juízos de valor, à lei vigente. A referida obediência não permite que o aplicador da norma tenha qualquer liberdade em sua execução, agindo mecanicamente. Assim, a definição de Helly Lopes Meirelles sobre a figura tradicional da legalidade: “Na administração não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é lícito fazer o que a lei autoriza.”²¹

¹⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit. p. 03. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

²⁰SILVA, Almiro Couto apud BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit. p.35.

²¹BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit. p. 34.

Entretanto, esse paradigma está superado, como ressalta Gustavo Binbenjamen, o ofício administrativo não se limita à mera aplicação da lei, ao contrário, desde sua criação, o Direito Administrativo carrega em si amplos espaços discricionários que contradizem a ideia tradicional de legalidade e a ausência de vontade da administração.

Nas palavras de Kelsen: “o Direito regula a sua própria criação, na medida em que uma norma jurídica é criada e também, até certo ponto, o conteúdo dessa norma”²². Desta forma, o ideal de legalidade abrange por si só a vontade ao depender da interpretação para permitir a aplicação da lei. A aplicação mecânica não é desassociada da vontade, do viés axiológico, considerá-la desta forma é uma ilusão diante do papel da administração pública.

A crise da legalidade se iniciou ainda no século XIX com aumento da importância do executivo. A mudança na intervenção estatal com o Estado Social aumentou exponencialmente a necessidade de atuação estatal. Com o aumento dos casos em que a lei não tinha previsto a conduta devida, houve uma crise do Poder Legislativo que não mais possuía condições de atuar com o dinamismo necessário para regular as situações requeridas. Neste ponto, surgem outros diplomas normativos, como os regulamentos, decretos e portarias, que superam o conceito de lei formal abarcado inicialmente pelo princípio da legalidade²³. A anomalia enfrentada pelo paradigma resulta em uma nova interpretação da legalidade, passamos da lei em sentido estrito para a lei em sentido amplo²⁴.

Já no século XX, o paradigma da legalidade sofre uma nova anomalia com o crescente desprestígio da lei. Binbenjamen aponta que o descrédito da lei como expressão da vontade popular, sua crescente politização, a crise de representação pelo aumento da atividade normativa do Poder Executivo e o crescimento das atividades reguladoras²⁵ foram responsáveis pela queda na importância dada à lei em seu sentido formal e consequente abalo ao paradigma da legalidade.

Com as anomalias, instaura-se a crise, que por seu agir permitirá a superação do paradigma anteriormente cristalizado, visto que este já não mais atendia à realidade social.

5 O NOVO PARADIGMA DA LEGALIDADE

²²KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 181.

²³ CAPISTRANO, Marcio Anderson Silveira. **Perspectivas para o controle judicial da administração pública em tempos de "crise da legalidade"**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 14 de junho de 2013. P. 03. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43905>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2014.

²⁴Ibidem

²⁵BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit. p. 35

Os séculos XIX e XX assistiram ao abalo do paradigma da legalidade que era até então adotado. O crescente papel do Poder Executivo frente às necessidades da população, levou à carência de dinamismo e rapidez que não poderia ser correspondida pelo Poder Legislativo, trazendo assim a crise da lei em sentido formal, uma vez que diversos diplomas normativos começaram a ser utilizados pelo Poder Executivo. Nos anos 1930, a política norte-americana de New Deal, promoveu o surgimento de agências reguladoras²⁶, trazendo consigo um grande número de normas que se aplicavam à apenas um setor. O Poder Executivo tentava reaver o poder e influência perdidos com o fim do antigo regime e ascensão do Poder Legislativo.

As novas insurgências contra o antigo paradigma levaram a uma diferente interpretação acerca de qual seria a aplicação do princípio da legalidade na sociedade. A lei enfraqueceu-se pela descrença da população em sua capacidade de representar sua vontade. Além da lei não ser capaz de prever todas as situações necessárias, instalou-se também a crise estrutural pela ausência de representatividade do povo na criação das leis²⁷. Ademais, a lei enfraquecia a si própria por permitir a prolongação de injustiças, haja vista que a análise dos diplomas normativos era estritamente formal.

A crise atingiu seu ponto auge com a insurgência do constitucionalismo. O respeito ao diploma constitucional surge como a forma de se dar consistência à ordem jurídica²⁸ diante da multiplicação de diplomas vigentes. A constituição assume o papel vago pela ausência de um caráter axiológico na lei ao basear-se em uma construção calcada em princípios que garantem os direitos fundamentais e a estrutura do Estado Democrático de Direito. Afinal,

(...) vincular a lei aos ideais de justiça, ou seja, a de submeter o Estado ao Direito e não à lei em sentido puramente formal; e falar em submissão do Estado ao Direito significa falar em observância dos valores e princípios que estão na base do ordenamento jurídico e agasalhados implícita ou explicitamente na Constituição, tais como os que constam no preâmbulo da Constituição²⁹.

²⁶ AVELÃS NUNES, António José. Breve reflexão sobre o chamado estado regulador. *In Revista Sequência*. n.º. 54, p. 9-18, jul. 2007.

²⁷ “Ao ângulo estrutural, a crise da lei confunde-se com a crise de representação e, mais especificamente, com a crise de legitimidade dos parlamentos. (...) Hoje não mais se crê na lei como expressão da vontade geral, nem mais se tem como principal padrão de comportamento reitor da vida pública ou privada.” BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit, p. 125

²⁸ SANTIAGO, Rafael da Silva. Op. Cit. p. 08.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia. n. 5. jan./fev./mar. 2006. P. 20. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

O cerne da legalidade é então, novamente, ampliado, passando a significar a subordinação à ordem jurídica como um todo. Como anteriormente descrito, a legalidade passou a abranger atos infralegais pela insuficiência da lei formal. Neste estágio, a legalidade passa a abranger também a Constituição e esta se torna o diploma normativo ao qual todos os outros devem estar conformes.

(...) Isto teve grande reflexo sobre a própria compreensão do *princípio da legalidade*, pois ele passou a abranger não apenas o direito positivo, como também todos os valores e princípios acolhidos pelo ordenamento jurídico. Hoje, quando se fala que o Estado, pelos seus três Poderes, está sujeito ao princípio da legalidade, é nesse sentido mais amplo que há de ser entendido³⁰.

A essa ampliação, Raquel Melo Urbano de Carvalho³¹, dá o nome de mutação, o que mantém a ideia de ruptura de paradigma até aqui analisada. Essa mudança prevê que o sistema não é legítimo se apenas cumpre formalmente as regras legais que o integram. É necessária a mutação para ampliar a legalidade para a juridicidade, “em cujo bojo inserem-se valores como eficiência, moralidade, segurança jurídica, proporcionalidade³²”. Essa mutação permite, portanto, afirmar que no processo de atuação administrativa deve aplicar não apenas a lei, mas os valores consagrados na sociedade e os objetivos expressos na Constituição, inadmitindo-se “uma absurda inversão hierárquica entre os valores fundamentais que devem prevalecer na sociedade e regras específicas tantas vezes divorciadas das finalidades públicas³³”.

Desta forma, mesmo a aplicação da lei em sentido formal deve se dar conforme os princípios constitucionais e com a juridicidade. A utilização da Constituição na interpretação e aplicação das leis evita que haja incongruências, uma vez que são utilizados os mesmos princípios, gerando uniformidade. A essa mudança de paradigma dá-se o nome de constitucionalização da legalidade.

O administrador público, a partir da ampliação do princípio da legalidade, pode retirar seu embasamento para os atos diretamente da Constituição, e não apenas da lei formal³⁴. Decorre de tal fenômeno também o controle constitucional da lei, impedindo que haja uma

³⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit, p. 20

³¹CARVALHO, Raquel Melo Urbano de Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 2. Ed. Salvador: Editora Jus Podivm. 2009.

³²Idem, p. 55.

³³Idem, p.56.

³⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit, p. 20

aplicação de leis inconstitucionais, que não coadunam com os princípios estabelecidos constitucionalmente³⁵. Nas palavras de Binenbojm:

(...) a atuação administrativa só será válida, legítima e justificável quando condizente, muito além da simples legalidade, com o sistema de princípios e regras delineado na constituição, de maneira geral, e com os direitos fundamentais, em particular³⁶.

A doutrina ainda aponta que uma quinta razão seria o controle pelo Poder Executivo do processo legislativo, não apenas através da reserva de iniciativa de leis e o trancamento de pauta previstos em nosso ordenamento constitucional, mas também através do presidencialismo de coalizão, figura recorrente nos governos. Por meio do presidencialismo de coalizão, o Executivo controla o processo legislativo formando alianças com bancadas partidárias, possibilitando que os interesses do governo atual sejam aprovados.

Desta forma, é comprometida a separação dos poderes e o efeito que se busca com a legalidade não é alcançado, uma vez que o método utilizado para o controle da Administração é por ela mesma controlada³⁷.

6 A AMPLIAÇÃO DA LEGALIDADE NO SISTEMA BRASILEIRO

O Brasil vivenciou a constitucionalização da legalidade tardiamente, apenas se tornando efetiva após a Constituição de 1988, devido à intensificação do papel da Constituição em sua fase neoconstitucionalista, como defende Luís Roberto Barroso³⁸.

Maria Sylvia Di Pietro afirma que com a Constituição de 1934 houve um aumento do papel do Estado na sociedade, no entanto, apenas com a Constituição de 1988 há a consagração de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, que segue os princípios decorrentes em seu preâmbulo³⁹. Com a constituição de 1988, a lei, em sentido estrito, deixou de ser a representação máxima do ordenamento normativo, e não seria aplicada caso sua

³⁵BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit, p. 131

³⁶Idem, p. 132

³⁷ BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit,p. 143.

³⁸BARROSO, Luis Roberto apud RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. **Neoconstitucionalismo e Legalidade Administrativa: A Juridicidade Administrativa e sua relação com os Direitos Fundamentais**. P. 01. Disponível em:< <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/168750/DLFE-29280.pdf/rev630309NeoconstitucionalismoPrincipiollegalidade.pdf>> Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

³⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit., p. 20. Disponível

em:<[http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf)

JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

inconstitucionalidade fosse verificada⁴⁰. Ademais, a partir da constitucionalização da legalidade, o administrador está autorizado a retirar fundamento para seus atos diretamente da Constituição⁴¹.

Além do respeito aos princípios constitucionais, a constitucionalização do princípio da legalidade possibilitou o controle pela população dos atos do administrador, consagrando direitos como à informação (artigo 5º, XXXIII), de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (artigo 74, § 2º) e participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (artigo 194).

O controle da administração pela população tem ainda no artigo 37, §3º da Constituição Federal a comprovação de sua consolidação ao estipular a regulamentação por lei da participação do usuário na administração direta e indireta em relação às reclamações quanto à prestação dos serviços públicos, o acesso as informações de governo e a representação contra exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Vislumbra-se também a subordinação da administração aos atos infralegais, numa ampliação descendente do princípio. Desta forma, a Administração Pública deve obedecer a atos normativos como os decretos regulamentares, conforme estipula os artigos 62, 68 e 84, VI da Constituição Federal⁴². Este posicionamento também fica expresso através da Lei 4717/65 que prevê em seu artigo 2º, parágrafo único, alínea c:

⁴⁰O relatório do Recurso Especial 23121 originário do Estado de Goiás prevê: “I – O controle da constitucionalidade da lei vigente no Brasil é função jurisdicional, não podendo a Administração Pública, após a sanção do Chefe do Executivo e depois de aplicá-la, a pretexto de inquiná-la de inconstitucional, deixar de lhe dar cumprimento, pois nesse caso usurpava a função do judiciário. II – Se suscitada a inconstitucionalidade, antes do pronunciamento judicial, defeso será à Administração negar cumprimento à norma vigente.” Conforme o voto do mesmo recurso: “Com efeito, o ordenamento jurídico tem como ápice a Constituição Federal. Qualquer preceito, de qualquer origem ou hierarquia, há de se ajustar ao sistema constitucional. Lei inconstitucional é nula. Não pode obrigar.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 23121-GO**. Recurso

especial. Lei Inconstitucional - Poder Executivo - Negativa de Eficácia. O Poder Executivo deve Negar execução a Ato Normativo que lhe pareça inconstitucional. Recorrente:

Estado de Goiás. Recorrido: Associação dos Procuradores do Estado de Goiás. Relator:

Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 06 de outubro de 1993. Disponível em:

<http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_23121_GO_1249033221988.pdf?Signature=hC%2FHMa7H4JUYIbaIbMA3wwXCBKY%3D&Expires=1391232538&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

⁴¹BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit. p. 142.

⁴²Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...)

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. (...)

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: (...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: (...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; (...)⁴³.

Conforme preleciona Lucas Rocha Furtado:

No amplo campo das atividades prestacionais (saúde, educação, trabalho, lazer, proteção à maternidade ou à infância), o Estado não atua por meio de atos que importem em qualquer tipo de imposição unilateral de vontade. Exigir que cada programa de governo, que cada ato praticado ou atividade desenvolvida tenham sido detalhadamente disciplinados por meio de lei se trata de equívoco acerca da interpretação do princípio da legalidade⁴⁴.

Da mesma forma que a lei em sentido formal, os atos infralegais devem estar subordinados à Constituição, sob a pena de serem também ilegais. Exemplo muito difundido da ilegalidade de ato infralegal é Decreto expedido pelo então prefeito da cidade de Aparecida do Norte no ano de 2002 que proibiu o uso de minissaias nas ruas do município⁴⁵. Tal ato inovava a ordem jurídica, o que não cabe aos decretos, e foi acertadamente declarado inconstitucional.

Em última instância, o administrador pode até mesmo agir contra a lei em sentido formal caso privilegie outros princípios constitucionais. De fato, a legalidade deve ser analisada em consonância com os demais princípios estabelecidos constitucionalmente e, caso haja a colisão entre estes, a atuação do administrador deve ser *praeter legem* caso leve a uma melhor concretização dos preceitos constitucionais. Desse modo,

[...] a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2014.

⁴³ BRASIL. **LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965**. Regula a ação popular. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm.

⁴⁴FURTADO, Lucas Rocha apud SANTIAGO, Rafael da Silva. Op. Cit. p. 13.

⁴⁵MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p.87

constitucionais (atividade *contra legem* mas com fundamento numa otimizadora aplicação da Constituição)⁴⁶.

O novo paradigma de legalidade permite então que haja respeito à constituição e a todo o ordenamento, chegando-se ao conceito de juridicidade. O novo paradigma permite afirmações como a de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem, violar um princípio é ainda pior que violar uma norma, pois tal significa o desrespeito a todo o ordenamento⁴⁷.

7 A LEGALIDADE E A SUPREMACIA ESPECIAL

A Teoria da Supremacia Especial foi formulada na Alemanha no século XIX por Otto Mayer⁴⁸, já é bastante difundida na Itália e na França e recentemente tem ganhado força junto à doutrina brasileira.

A Supremacia Especial pode ser entendida como o poder que a administração pública exerce sobre certas pessoas em especial. O conceito depende da supremacia geral para ser extraído, isto porque estas noções exercem certa relação de complementaridade.

A supremacia geral é a base utilizada pela administração para a maioria das relações jurídicas que estabelece com seus administrados, sendo fruto da ideia de superioridade que a administração exerce sobre seus administrados como forma de preservar o interesse público.

A supremacia geral está notadamente ligada aos primeiros paradigmas de legalidade, afinal, o fundamento da supremacia geral é extraído da lei formal, estando, por isso, relacionada à ideia de legalidade como ápice de um ordenamento que deve ser seguido e aplicado pela Administração Pública. Esta relação, como se depreende, é extensiva a todos os administrados e se manifesta, por exemplo, através do Poder de Polícia exercido pela Administração pública para controlar e fiscalizar a atuação dos administrados.

Por sua vez, a Supremacia Especial se manifesta em casos específicos, em que o administrado, voluntariamente, ingressa física ou juridicamente no interior da Administração Pública e por isso passa a se subordinar a certas regras. É o caso de regras instituídas por Universidades Públicas para com seus alunos e bibliotecas para com seus usuários.

⁴⁶SANTIAGO, Rafael da Silva. Op. Cit. p. 17.

⁴⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p.959.

⁴⁸MAZZA, Alexandre. Op. Cit. p. 90.

Diferente da Supremacia Geral, as regras que fazem parte da Supremacia Especial não encontram embasamento na lei formal. Isto ocorre porque é impossível que a lei regulamente todas as situações em que a Administração deve atuar.

Diante da ausência de lei formal, se apresentam duas opções para a Administração Pública: a Administração pode não agir ou a própria instituição pode criar regras para seu funcionamento.

A opção de não agir acaba sendo eliminada no contexto constitucional do Direito Administrativo em que vivemos, haja vista o Princípio da Eficiência. Segundo Guido Falzone, a eficiência é o desenvolvimento da atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”⁴⁹.

A Administração Pública deve então criar regras para seu correto funcionamento. A prática de tal ato pelas instituições não gera uma quebra ao Princípio da Legalidade⁵⁰, pois como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello,

⁴⁹FALZONE, Guido apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p.125.

⁵⁰Sobre a aplicação da Supremacia Especial, decidiu o Superior Tribunal de Justiça: “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE TELEFONIA CELULAR PRÉ-PAGO. CRÉDITOS ADQUIRIDOS MEDIANTE CARTÕES PRÉ-PAGOS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA UTILIZAÇÃO. DIREITO CONSUMERISTA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 81 E 82, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 129, III, DA CF. LEI COMPLEMENTAR N.º 75/93. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA.

1. A regulação das atividades pro populo exercida pelas agências reguladoras, mediante normas secundárias, como, v.g., as Resoluções, são impositivas para as entidades atuantes no setor regulado.

2. Sob esse enfoque leciona a abalizada doutrina sobre o thema: “(...) Dado o princípio constitucional da legalidade, e [sic] conseqüente vedação a que os atos inferiores inovem inicialmente na ordem jurídica (v. Capítulo II, ns 7 a 10), resulta claro que as determinações normativas advindas de tais entidades há de cifrar a aspectos estritamente técnicos, que estes, sim, podem, na forma da lei, provider de providências subalternas, conforme se menciona no Capítulo VI, ns. 35-38, ao tratar dos regulamentos. Afora isto, nos casos em que suas disposições se voltem para concessionários ou permissionários de serviço público, é claro que podem, igualmente, expedir, as normas e determinações da alçada do poder concedente (cf. Capítulo XII, ns. 40-44) ou para quem esteja incluso no âmbito doméstico da administração. Em suma: cabe-lhes expedir normas que se encontrem abrangidas pelo campo da chamada” supremacia especial “(cf. Capítulo XIV, ns. 12 a 15)....” Celso Antônio Bandeira de Mello, in *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 2006, p-172.

3. A presunção de legitimidade desses atos equipara-se a de qualquer ato administrativo, por isso que, enquanto não revogados, produzem os seus efeitos. (...)”

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 806304-RS**. Recurso especial. Processual Civil. Administrativo. Ação Civil Pública. Serviço de Telefonia Celular Pré-Pago. Créditos adquiridos mediante cartões pré-pagos. Fixação de prazo para utilização. Direito Consumerista. Interesses Individuais Homogêneos. Legitimidade ativa do Ministério Público. Arts. 81 e 82, do Código de Defesa do Consumidor. Art. 129, Iii, Da Cf. Lei Complementar N.º 75/93. Divergência Jurisprudencial Não Demonstrada. Recorrente: Ministério Público Federal e outros. Recorrido: Ministério Público Federal e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Disponível em:

Não há que se considerar afastada a regência do princípio da legalidade, pois também em todas as intervenções das sujeições especiais deve haver uma autorização legal, 'cuja base legal explícita pode ser substituída por uma cláusula geral'⁵¹.

Eficiência e Legalidade devem andar juntas, de modo que o fundamento da supremacia especial comprova a ampliação do Paradigma da Legalidade: há plena possibilidade de o administrador retirar o fundamento de validade de seus atos diretamente da Constituição ou de outras normas, como os princípios, ao se compreender que o paradigma da legalidade atualmente aceito abrange também a ideia de juridicidade.

8 CONCLUSÃO

O Paradigma da Legalidade, assim como os demais paradigmas das ciências humanas, foi construído com base no modelo sociopolítico vivenciado quando de sua cristalização. Sendo assim, o Paradigma da Legalidade, que se exprime como o Princípio da Legalidade, foi alvo de diversas e consideráveis mudanças quanto à sua interpretação e aplicação.

O grande volume de situações que a lei formal não conseguia regular, pois o processo legislativo não possui a rapidez e dinamismo necessários, somados à descrença da população na lei e o aumento da importância da Constituição geraram anomalias que ocasionaram a crise do Paradigma da Legalidade.

O entendimento anterior, de que havia submissão estrita à lei formal, sofreu ruptura e foi ampliado para um novo paradigma, permitindo que normas infralegais, os princípios e a Constituição fizessem parte do conceito de legalidade, atualmente interpretado como juridicidade.

A Constituição se tornou o cerne da legalidade, e assim, os atos administrativos devem estar em consonância com o sistema constitucional, obedecendo aos seus princípios e normas.

É notória a superação do paradigma, pois o Direito Administrativo estabelece a consonância da lei formal com a Constituição, sob a pena da lei não ser aplicada. Ademais, a Constituição permite que o administrador retire os fundamentos para seus atos diretamente de

<http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_806304_RS_02.12.2008.pdf?Signature=5F0NrwPp7wqDjw2krmvBQCBjFZE%3D&Expires=1391233254&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

⁵¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit., p.845.

seu texto, agindo até mesmo em contrariedade com a lei formal se assim prestigiar os princípios constitucionais.

A existência da Supremacia Especial é outra evidência da alteração da visão tradicional do Paradigma da Legalidade. O administrador não está mais subordinado à lei formal, mas sim ao ordenamento jurídico como um todo, podendo retirar a base para seus atos de outros diplomas normativos, desde que reflitam os princípios constitucionais.

O Paradigma da Legalidade tradicional foi superado, e através da nova realidade sociopolítica atualmente vivenciada, um novo paradigma se cristaliza, trazendo consigo o gérmen de uma nova superação.

9 REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: < http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Último acesso em: 30 de janeiro de 2014.

AVELÃS NUNES, António José. Breve reflexão sobre o chamado estado regulador. *In Revista Sequencia*. n.º. 54, p. 9-18, jul. 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRAIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de janeiro de 2014.

BRASIL. **LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15717.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 23121-GO**. Recurso especial. Lei Inconstitucional - Poder Executivo - Negativa de Eficácia. O Poder Executivo deve Negar execução a Ato Normativo que lhe pareça inconstitucional. Recorrente: Estado de Goiás. Recorrido: Associação dos Procuradores do Estado de Goiás. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 06 de outubro de 1993. Disponível em: < http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_23121_GO_1249033221988.pdf?Signature=hC%2FHMa7H4JUYIbaIbMA3wwXCBKY%3D&Expires=1391232538&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 806304-RS**. Recurso

especial. Processual Civil. Administrativo. Ação Civil Pública. Serviço de Telefonia Celular Pré-Pago. Créditos adquiridos mediante cartões pré-pagos. Fixação de prazo para utilização. Direito Consumerista. Interesses Individuais Homogêneos. Legitimidade ativa do Ministério Público. Arts. 81 e 82, do Código de Defesa do Consumidor. Art. 129, Iii, Da Cf. Lei Complementar N.º 75/93. Divergência Jurisprudencial Não Demonstrada. Recorrente: Ministério Público Federal e outros. Recorrido: Ministério Público Federal e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_806304_RS_02.12.2008.pdf?Signature=5F0NrwPp7wqDjw2krmvBQCBjFZE%3D&Expires=1391233254&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

CAPISTRANO, Marcio Anderson Silveira. **Perspectivas para o controle judicial da administração pública em tempos de "crise da legalidade"**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 14 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43905>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2014.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 2. Ed. Salvador: Editora Jus Podivm. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª edição. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia. n. 5. jan./fev./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Técnica e Discricionariedade Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 9. fev./mar./abr. 2007, p. 03. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 8ª edição. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense. 2010

FREITAS FILHO, Roberto. **Crise do Direito e Juspositivismo: A Exaustão de um Paradigma**. 2ª edição. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/4067/1/Crise%20do%20Direito.pdf>>. Última visita em 30 de janeiro de 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Boeira e Nelson Boeira. 9ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2006.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. **Neoconstitucionalismo e Legalidade Administrativa: A Juridicidade Administrativa e sua relação com os Direitos Fundamentais**. Disponível em:<

<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/168750/DLFE-29280.pdf/rev630309NeoconstitucionalismoPrincipiollegalidade.pdf>> Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

SANTIAGO, Rafael da Silva. **O Princípio da Legalidade Administrativa na Sociedade Pós-moderna: A necessidade de uma mudança de perspectiva**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7884a9652e94555c>>. Último acesso em: 30 de janeiro de 2014.

XAVIER, Gustavo Luiz de Matos. O princípio da igualdade no direito público *in* TAVARES, Fernando Horta (coord.) **Teoria Geral do Direito Público: institutos jurídicos fundamentais sob a perspectiva do Estado de Direito Democrático**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.