
A NOVA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

The New Constitutional Interpretation and Public Administration

Eriberto Francisco Bevilaqua Marin*

RESUMO: No Direito público hodierno, a interpretação constitucional assume importante papel na reeleitura da regulação e atuação da Administração Pública brasileira. No desenvolvimento do Direito constitucional contemporâneo, a constitucionalização dos direitos materiais e garantias processuais fundamentais dá origem a uma nova dogmática da interpretação constitucional, retirando do direito infraconstitucional o núcleo hermenêutico do intérprete. A Constituição, como conjunto de princípios e regras, apresenta-se como locus hermenêutico. A interpretação constitucional resgata a Constituição como instrumento concreto de organização administrativa e de motor propulsor da vontade estatal e da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição de 1988. Interpretação constitucional. Administração pública. Princípios constitucionais. Jurisdição constitucional.

ABSTRAT:In the hodiernal Public Law, the constitutional interpretation assumes an important role in the revision of the regulation and actions of the Brazilian Public Administration. In the development of the contemporary Constitutional Law, the constitutionalization of the material rights and fundamental processual guarantees gives origin to a new dogmatic of the constitutional interpretation, taking out of the infraconstitutional law the hermeneutic nucleus of the interpreter. The Constitution, as a group of principles and rules, presents itself as a hermeneutic locus. The constitutional interpretation brings back the Constitution as a concret instrument of administrative organization and a propulsive engine of the willing of the state and of the society.

KEY WORDS: constitution of 1988. constitutional interpretation. Public administration. Constitutional principles. Constitutional jurisdiction

INTRODUÇÃO¹

Neste trabalho acadêmico², é nosso intento analisar a importância da nova interpretação constitucional para uma compreensão adequada da Administração Pública. A abordagem transita por alguns aspectos históricos contemporâneos, filosóficos e teóricos do Direito constitucional atual e de compreensão da denominada nova interpretação constitucional³, que passou a imprimir uma releitura da regulação e atuação da Administração Pública no Brasil.

A hermenêutica e a interpretação são conceitos que não se confundem. A hermenêutica, como uma teoria científica, tem por objetivo fundamental ordenar métodos e princípios próprios para o exercício das operações interpretativas. Já a interpretação, como atividade criadora, visa dar operacionalidade ao Direito, convertendo a norma geral e abstrata numa norma individualizada e concreta.

* Professor Adjunto e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Doutor em Direito Constitucional pela UFGM. Advogado. Contato: eribertomarin@yahoo.com.br.

¹ Artigo elaborado a partir das principais conclusões do painel sobre “Administração pública e interpretação constitucional”, apresentado no VI Congresso Goiano de Direito Administrativo (2007) promovido pelo Instituto de Direito Administrativo de Goiás (IDAG).

² Utiliza-se como referencial teórico as obras de Ronald Dworkin, Robert Alexy, Peter Häberle, Konrad Hesse, Friedrich Müller, Gomes Canotilho, Paulo Bonavides, Luis Roberto Barros, Michelle Carducci etc.

³ Apesar de sua imprescindibilidade, convém ressaltar que não iremos analisar e demonstrar a importância da hermenêutica filosófica para a hermenêutica constitucional, e desse modo, abordar expressões como “pré-compreensão”, “compreensão”, “horizonte”, “círculo hermenêutico” etc.

Portanto, interpretar algo, em qualquer ramo do conhecimento humano, consiste sempre numa atividade criadora, na medida em que ao intérprete compete a função de compreender ou atribuir o sentido ao objeto examinado, dando-lhe vida a cada operação interpretativa. De igual modo ocorre no Direito. Por sua vez, a interpretação constitucional busca descobrir o pensamento contido na norma (princípio ou regra) inserida na Constituição ou no bloco de constitucionalidade, com vistas a sua aplicação a um caso concreto. Daí se dizer - na linha de entendimento da moderna compreensão do Constitucionalismo contemporâneo - que toda norma é norma interpretada, mesmo porque não há norma suficientemente clara que não necessite de interpretação, e que a conclusão sobre a clareza de determinado enunciado normativo é resultado do próprio processo interpretativo, de uma operação intelectual.

Ainda como introdução, convém ressaltar que não há como analisar a interpretação sem abordar o Direito e seus paradigmas e dimensões.

Neste contexto, são dimensões do Direito a compreensão, interpretação, observância e sua aplicação. São dimensões distintas, mas que interagem e se complementam entre si. Das dimensões apresentadas, não há dúvida que a interpretação é de suma importância para a compreensão e aplicação do Direito constitucional e do Direito administrativo. Portanto, a questão da interpretação da Constituição é um tema muito caro e importante para o Direito constitucional e de todos os ramos do Direito, a começar pelo Direito administrativo.

1 O DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO

Feitas estas primeiras considerações, é necessário apresentar uma primeira constatação: o nosso mundo está passando por muitas mudanças, algumas boas, outras angustiantes. A perplexidade e a angústia da aceleração da vida sintetiza o tempo presente (BARROSO, 2005). E o Direito como “ordenação universal da sociedade humana” está sofrendo os influxos dessas mudanças. Dentro de uma função prática cabe ao Direito organizar a convivência humana mediante a regulação de ações.

E cabe aos operadores do Direito melhor compreender a ocorrência dessas mudanças paradigmáticas. As crises (jurídico-constitucionais, políticas, econômicas, sociais etc.) dos tempos atuais se apresentam ao constatarmos as nossas dificuldades em sintonizar os fatos sempre cambiantes da realidade ao Direito que, para não se tornar dissociado da vida, tem de se ajustar – sobretudo pela hermenêutica – às novas situações ou, ainda, atualizar-se para apresentar melhores soluções aos velhos problemas (CAMBI, 2006). Daí a importância de apreensão dos novos paradigmas no Direito.

O Direito não pode ficar engessado aos métodos arcaicos, engendrados pelo pensamento iluminista do século XVIII. O pensar o Direito, e sua concretização, não podem ficar presos a institutos e paradigmas inadequados aos fenômenos contemporâneos, sob pena de se dissociar da realidade e frustrar o seu escopo fundamental de abordar a condição humana nas múltiplas e complexas relações sociais, jurídicas, políticas e econômicas.

Em nova dimensão aberta, mais adequada ao momento atual (dito por alguns de pós-modernismo jurídico), o que se busca é questionar as bases iluministas do Direito moderno, concebido como instrumento de revelação de verdades, mediante o raciocínio

silogístico, pelo qual os valores jurídicos seriam auto-evidentes, porque inatos ao homem, bastando, como crítica, se valer do uso inadequado da razão.

O novo, por sua vez, está posto dentro das múltiplas e complexas relações sociais, inclusive para ser compreendido. No dizer de Luis Roberto Barroso (2005), “o direito vive uma grave crise existencial. Não consegue entregar os dois produtos que fizeram sua reputação ao longo dos séculos. De fato, a injustiça passeia pelas ruas com passos firmes e a insegurança é a característica de nossa era”.

Ou seja, nestes tempos de globalização, não há dúvidas que estamos vivendo novas formas de modernidade social, política e econômica, a caracterizar uma sociedade diferenciada e de risco. Trata-se de uma complexidade social sem igual, característica de uma “sociedade técnica, informativa e de risco”, de um mundo globalizado; de surgimento de comunidades supranacionais, de reinvenção do território, de um Direito Constitucional “comunitário”, “global” ou “internacional”; de guerras e fundamentalismos; de grandes inovações tecnológicas, de questões envolvendo a informática, a revolução da informação; a biotecnologia, inseminações, clonagens etc.; de emergência de novos direitos e novos deveres; de pluralismo jurídico, político, econômico e social; com problemas de representação política; de graves problemas sociais, de violência, de saúde, de pobreza, de escassez de alimentos, de destruição de nosso meio ambiente; entre outros tantos.

Todas estas dimensões, apresentadas algumas como crises de nossa sociedade, são importantes para nossa reflexão, inclusive com o surgimento de novas teorias da justiça e da ética. Ou seja, a todo instante o Direito se depara com estas dimensões, com muitos efeitos para as ordens jurídicas, a começar pela Constituição, como ordenação do Estado e da sociedade, e, portanto, no campo de atuação do Direito Constitucional e dos demais ramos jurídicos.

As transformações mais importantes no Direito Constitucional contemporâneo se deram a partir da Segunda Guerra Mundial, devendo ser ressaltado os processos de democratização e de reconstitucionalização dos países, a exemplo das Constituições italiana (1947), alemã (1949), francesa (1958), portuguesa (1976), espanhola (1978) e brasileira (1988).

Sob um novo paradigma, o de construção de um Estado democrático de Direito, estas Constituições primaram, dentre outros aspectos, pelo aperfeiçoamento da organização democrática do Estado e da sociedade; pela racionalização e limitação do poder estatal, dentro de um sistema de freios e contrapesos, com instituição de mecanismos democráticos de participação política dos cidadãos; de mecanismos efetivos de controle da Constituição; e pela previsão de direitos individuais, coletivos e difusos, como direitos humanos fundamentais.

Sob estes aspectos históricos, os acontecimentos das últimas décadas estão imprimindo novas compreensões e reflexões no Direito constitucional hodierno, dando origem a um Novo Constitucionalismo, também denominado Neoconstitucionalismo ou Constitucionalismo contemporâneo.

No Brasil, a Constituição de 1988 inaugurou um processo de democratização que, apesar das muitas mazelas sociais, políticas e econômicas, sintetiza, ao nosso ver, um avanço extraordinário, mormente pelos fatos políticos e novas legislações advindas, e pelo surgimento de uma importante cultura de valorização da consciência e sentimento constitucional.

Sob o aspecto filosófico, o novo Constitucionalismo se fundamenta no pós-positivismo. Segundo Luis Roberto Barroso (2001), “a superação histórica do jusnaturalismo

e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função e sua interpretação. O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspecto da chamada nova hermenêutica e a teoria dos direitos fundamentais”. Neste contexto, o pós-positivismo desenvolveu a distinção entre regras e princípios constitucionais (como subespécies do gênero norma constitucional), para dar força normativa a estes, com o escopo de ampliar a efetividade da Constituição. Os princípios passam a ter relevância jurídica na conformação judicial dos direitos. O positivismo jurídico, arraigado a uma compreensão do Direito extremamente formalista, começou a perder importância com o surgimento dessas novas técnicas interpretativas. A Constituição, compreendida como um sistema aberto de princípios e regras (CANOTILHO, 1999), ressalta os valores jurídicos fundantes e resgata os ideais de justiça e de realização dos direitos fundamentais. Desse modo, o reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais na perspectiva pós-positivista e principiológica do Direito influenciou decisivamente para o desenvolvimento de uma nova hermenêutica constitucional.

Sob o aspecto teórico, o novo Constitucionalismo caracteriza-se, em primeiro lugar, pelo reconhecimento de força normativa à Constituição. Na esteira dos ensinamentos de Konrad Hesse (1991) deve-se reconhecer que a Constituição não é apenas uma carta de intenções políticas, mas que está dotada de normatividade. O caráter jurídico imperativo ou a vinculação positiva refere-se a todas as normas constitucionais, inclusive as normas programáticas. Em segundo lugar, pela expansão da jurisdição constitucional. A interpretação e aplicação da Constituição, pelos juízes e Tribunais constitucionais, deflagraram o surgimento de um Direito constitucional jurisprudencial. Trata-se de um fenômeno internacional, que começou nos EUA e se alastrou pelos diversos países europeus. Esta tendência não é diferente no Brasil, principalmente nas últimas décadas. Basta ver a quantidade de obras publicadas sobre hermenêutica constitucional e de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, principalmente analisando as decisões do STF. Em terceiro lugar, pelo desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Esta terceira vertente do Neoconstitucionalismo surge com a constitucionalização dos direitos materiais e garantias processuais fundamentais, retirando do direito infraconstitucional o núcleo hermenêutico do intérprete. A Constituição apresenta-se como locus hermenêutico. O Direito constitucional do século XXI resgata, por meio da interpretação constitucional, a Constituição viva, aberta, normativa e real, e a sua concretização (direitos fundamentais) é tarefa primordial a ser desempenhada pela Administração Pública. E, por fim, na esteira do entendimento de Michele Carducci (2003), pela compreensão de um Direito constitucional altruísta. Para o autor (2003) “falar de Direito constitucional ‘altruísta’ significa colocar-se o problema do outro simplesmente como destinatário de normas e de interpretações consolidadas e compartilhadas, mas sim como sujeito ativo desta mesma comunhão constitucional, como ator do desenvolvimento das teorias constitucionais e dos métodos de compreensão dos problemas de igualdade complexa, da equidade, da ponderação, do julgar; em uma palavra, das questões cruciais da teoria constitucional contemporânea diante da globalização, do pluralismo multicultural e multiétnico, da sempre mais difusa low intensity citizenship que desjuridifica as realidades, dentro e fora da Europa”. Nestes tempos de globalização e de grandes transformações sociais, econômicas e políticas, de interdependências entre os povos, o pensar o “por si” e o “por outros” traz importantes

reflexões sobre a liberdade, dignidade humana, justiça, democracia, não-discriminação, cidadania dos outros, responsabilidade social, meio ambiente etc. Neste sentido, “a redefinição da liberdade como responsabilidade-para-com-os-outros coloca em questão um conceito de liberdade individual que, colocando-se como lugar de intersecção entre ‘liberdade positiva’ (a capacidade de ser e de agir) e ‘liberdades negativas’, universaliza o direito de ter direitos para todo o gênero humano” (CARDUCCI, 2003).

2 A INTERPRETAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL

Em relação à nova dogmática de interpretação constitucional deve-se levar em conta os diversos aspectos que a caracterizam em suas especificidades. Em primeiro lugar, porque se trata de interpretação da Constituição, que compreendem os princípios e regras constitucionais. Interpretar uma norma contida na Constituição (ou do bloco de constitucionalidade) é atribuir-lhe um sentido (significado), mediante a utilização de métodos e princípios próprios, desenvolvidos e cientificamente sistematizados pela Hermenêutica constitucional. O ato de interpretar é o significado atribuído.

Em segundo lugar, pela importante constatação de que os problemas de interpretação da norma constitucional são mais amplos e complexos do que a lei comum ou ordinária. Neste sentido, a norma constitucional se distingue da norma infraconstitucional por apresentar algumas peculiaridades:

A primeira especificidade se refere à supremacia da norma constitucional. A supremacia da Constituição advém da sua origem de um Poder Constituinte Originário, com prevalência de uma teoria material da Constituição; pela rigidez constitucional (procedimentos de reforma mais rígidos e complexos, a exemplo do art. 60, da CF/88); e por instituir mecanismos de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, como defesa da Constituição (o que denota a sua supremacia em relação às demais normas inferiores).

Da supremacia da Constituição decorre a filtragem constitucional, no sentido de que todas as normas inferiores, por adquirirem o seu fundamento de validade da Constituição, devem ser interpretadas conforme o seu comando.

Nesse viés, nós podemos dizer que a Constituição desenvolve uma função de irradiação sobre todo o Direito. Com isso, podemos concluir que há uma Hermenêutica constitucional, com absorção da chamada Hermenêutica jurídica clássica. Ou seja, para cada problema (real ou imaginário), em todo e qualquer ramo jurídico, o Direito concorre integralmente para sua solução, através do filtro constitucional (PEREIRA, 2001). Isto sublinha o caráter normativo da Constituição.

A Constituição também se diferencia das demais normas infraconstitucionais pela natureza de sua linguagem. As Constituições da atualidade apresentam-se recheadas de princípios. Por sua vez, os princípios constitucionais constituem-se em normas abertas e conceitos indeterminados. A abertura constitucional a um modelo principalista, com força normativa, passa a ocupar um espaço importante na regulação constitucional até então ocupado apenas pelas regras, como espécies normativas.

Outra peculiaridade da norma constitucional se refere ao seu conteúdo específico, a exemplo das normas programáticas que, por sua vez, estabelecem diretrizes e programas, contendo valores a serem preservados e fins sociais, a serem realizados pelos Poderes públicos (art. 3º da CF/88).

Por fim, o caráter político da norma constitucional as diferencia das demais normas inferiores. A Constituição apresenta-se como o estatuto jurídico do político (BURDEAU, CANOTILHO). O Poder Constituinte originário, ao organizar o Estado e a sociedade, por meio da Constituição, institui a juridicização dos valores políticos imperantes na sociedade. As normas de organização político-administrativa do Estado e dos poderes são exemplos do caráter eminentemente político de seus preceitos.

Como podemos verificar, os problemas de interpretação das normas constitucionais são mais amplos e complexos do que a leis comuns ou infraconstitucionais, pois abordam questões jurídico-políticas, e se situam no vértice superior da pirâmide normativa e, por isso, repercutem sobre todo o ordenamento jurídico. Daí decorre o surgimento dos métodos e princípios de interpretação especificamente constitucional.

3 OS MÉTODOS E PRINCÍPIOS DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Para Canotilho (1999), “a interpretação das normas constitucionais é um conjunto de métodos, desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência com base em critérios ou premissas (filosóficas, metodológicas, epistemológicas) diferentes mas, em geral, reciprocamente complementares”. Os principais métodos de interpretação indicados pela doutrina são os métodos jurídico ou hermenêutico clássico, o tópico-problemático, hermenêutico-concretizador, científico-espiritual, normativo-estruturante e o da comparação constitucional.

Na tarefa interpretativa da norma constitucional, convém ressaltar que os métodos hermenêuticos clássicos, idealizados por Savigny (fundador da Escola Histórica do Direito, em sua obra *Sistema*, de 1840), e ulteriormente aperfeiçoados, são insuficientes para se proceder a interpretação da norma constitucional, pois concebidos mais especialmente para o direito privado.

Em razão das especificidades de sua natureza e distinções da norma constitucional em face da norma infraconstitucional, acima indicadas, a interpretação constitucional não pode seguir os mesmos caminhos adotados pelo direito privado, de mera descoberta de uma vontade intrínseca ou de um conteúdo pré-existente da norma.

Neste desiderato, a interpretação dos institutos constitucionais também deve ser implementada mediante comparação com os vários ordenamentos jurídico-constitucionais (HÄBERLE, 2003).

A nova interpretação constitucional não abandonou os métodos clássicos (o gramatical, o lógico, o histórico, o sistemático e teleológico), mas revitalizou a hermenêutica constitucional ao ressaltar a teoria principiológica, principalmente pelas contribuições de Ronald Dworkin, Robert Alexy, Gomes Canotilho, dentre outros. Isto permitiu encontrar um meio-termo entre a vinculação e flexibilidade, buscando melhores soluções para os conflitos entre direitos fundamentais. Ou seja, pela teoria das regras prevalece a dimensão da validade ou não-validade e, em caso de antinomias, os casos devem ser resolvidos pelos critérios hierárquico (a norma superior prevalece sobre a norma inferior), cronológico (a norma posterior revoga a norma anterior) e especialidade (a norma especial prevalece sobre a norma geral). As decisões são do tipo “tudo ou nada”. Por outro lado, pela teoria dos princípios é possível buscar soluções ajustadas às pretensões sociais legítimas, que sejam, ao mesmo tempo, vinculantes e flexíveis.

A Constituição, como um sistema aberto de princípios e regras, deve ser concretizada não só pela atividade do legislador, mas, também pela atividade do judiciário, da administração pública etc. A sua concretização dá-se por meio de um processo de reconstrução do Direito aplicável ao caso concreto, à luz do padrão constitucional e através de um procedimento argumentativamente justificado que proporcione, ao mesmo tempo, segurança jurídica (controle do arbítrio) e legitimidade do juízo (racionalidade da adequabilidade) (MÜLLER, 1996; PEREIRA, 2001). Desse modo, é possível aplicar a Constituição às circunstâncias do caso concreto, permitindo solucionar as complexas colisões entre direitos fundamentais e, assim, levar a sério a Constituição.

Neste contexto, conforme os ensinamentos de Konrad Hesse (1998), Gomes Canotilho (1999) e outros, a nova dogmática de interpretação constitucional, em vista de suas especificidades e complexidades, fundamenta-se em diversos princípios de interpretação especificamente constitucional, a exemplo dos seguintes: princípio da unidade da Constituição (pelo qual o intérprete deve considerar as normas constitucionais não preceitos isolados e dispersos, mas sim integrados a um sistema unitário de regras e princípios, em sua globalidade, evitando, com isto, contradições entre normas constitucionais); princípio do efeito integrador (na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política – por meio de soluções pluralisticamente integradoras); princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (deve ser atribuída à norma constitucional o sentido que lhe dê maior efetividade social, a exemplo da interpretação que reconhece maior eficácia aos direitos fundamentais); princípio da conformidade funcional (o intérprete não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo constituinte originário); princípio da harmonização ou concordância prática (o qual procura impor à coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de modo a evitar o sacrifício – total – de uns em relação a outros, pois inexistente hierarquia entre princípios); princípio da força normativa da Constituição (pelo qual deve dar primazia às soluções hermenêuticas que ressaltem a eficácia ótima ou de máxima efetividade das normas constitucionais; neste caso, deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a atualização normativa, de forma a garantir a sua eficácia e permanência); princípio conforme à Constituição (diante das normas plurissignificativas ou polissêmicas – que possuem mais de uma interpretação – deve-se preferir a interpretação que mais se aproxime da Constituição e, portanto, não seja contrária ao texto constitucional); e princípio da proporcionalidade (onde o intérprete deve colocar-se a favor do menor sacrifício do cidadão na hora de escolher os diversos significados da norma - deve o intérprete verificar a necessária correspondência equitativa entre o sacrifício do direito e a regra em questão – o princípio da proporcionalidade constitui medida de adequação dos meios aos fins perseguidos pela norma, sendo que esta deve ser aplicada em sua “justa medida”).

Na visão de Konrad Hesse (1998), aos princípios da interpretação constitucional corresponde a missão de orientar e dar causa ao processo de relação, coordenação e valoração dos pontos de vistas ou considerações que devem levar à solução do problema. Desse modo, o texto normativo passa a ser um dos elementos mais importantes do processo de concretização. No dizer de Paulo Bonavides (1997), o teor da norma só se completa

com o ato interpretativo, não havendo interpretação da Constituição independente dos problemas concretos.

4 OS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO

Os intérpretes oficiais da Constituição são os legisladores, os administradores, os juízes e os doutrinadores, a denominada sociedade fechada dos intérpretes da Constituição; mas, na esteira dos ensinamentos de Peter Häberle (1997), em sentido amplo, no ato da interpretação deve ser levado em conta toda sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, ou seja, todas as potências públicas, todos os que interpretam e aplicam a Constituição.

De acordo com esta visão, o conceito de interpretação apresenta-se como um processo aberto e público, que o intérprete oficial deve levar em conta no ato de interpretar a Constituição. A eficiência da interpretação depende não só do método ou princípios de interpretação, mas também de quem os aplica.

5 INTERPRETAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA, REFORMAS CONSTITUCIONAIS E EXPANSÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Nos últimos tempos, o cidadão-usuário passa a ter uma participação importante no planejamento, execução e controle da Administração Pública. Em nova perspectiva, a estrutura rígida, burocratizada e centralizada da Administração Pública, com fundamento na legalidade e cumprimento dos procedimentos administrativos, dá espaço a uma nova perspectiva de gestão pública com descentralização político-administrativa, com menores níveis de hierarquia, com relações de confiança, com o controle dos processos administrativos, por resultado, e com o pleno atendimento ao cidadão-usuário. Trata-se da Administração Pública sistêmica ou gerencial, que surge como alternativa ao modelo de Administração Pública burocrática. Neste viés, as relações entre a administração e sociedade tornaram-se mais próximas e em sentido horizontal, com grande ênfase na qualidade, descentralização de serviços e participação dos cidadãos na gestão e fiscalização dos serviços públicos.

Em nova tendência, a Emenda à Constituição nº 19, de 1998, avança na direção de uma administração sistêmica, com promoção de flexibilidade, eficiência e cidadania. Todavia, acredita-se que o modelo burocrático de administração pública não se cumpriu efetivamente, como estágio necessário para a implantação do modelo gerencial.

Nesta nova perspectiva, cabe-nos apresentar alguns aspectos importantes da interpretação constitucional da organização administrativa brasileira direcionada aos seus intérpretes.

Como visto acima, a interpretação da norma constitucional implica, por consequência, reconhecer a própria dinâmica da Constituição como instrumento concreto de organização administrativa e de motor propulsor da vontade estatal e da sociedade. E o administrador, ao exercer as suas atribuições ou praticar um ato, deve fazê-lo de acordo com o que determina formalmente e materialmente a Constituição.

O paradigma da validade meramente formal do Direito, em que bastava ao Estado cumprir o processo legislativo para que a lei viesse a ser expressão do Direito, inclusive como fonte de sua legitimação, passou a ser superado pela visão de que o Direito deve ser

compreendido dentro das relações de poder. O estreito vínculo entre Direito e Política deu origem aos conceitos de proporcionalidade ou razoabilidade, adequabilidade, senso comum, interesse público etc, que são informadas por relações de poder.

O processo histórico desdobra-se em diferentes níveis, com intensidade e extensão heterogêneas. Um dos extratos importantes é o jurídico. No caso do Brasil, o processo de democratização instaurado pela Constituição de 1988 implica numa intensa construção, pois a mesma não é suficiente para produzir a modificação das relações políticas, sociais e econômicas.

Não se pode comparar a interpretação constitucional realizada no momento político atual do Brasil, dentro de um processo de democratização, com a interpretação empreendida no período em que o País esteve submetido à ditadura militar. Sob novo paradigma, o que se quer é construir um Estado democrático de Direito, em que prevaleça a cidadania plena.

Em novo viés, a interpretação da Constituição deve ser dinâmica e atualizadora, no intuito de sempre aproximar a Constituição à realidade, às exigências dos tempos atuais. Entre as diversas possibilidades, deve-se buscar a mais adequada, razoável e justa.

De um Direito fortemente direcionado pela vontade estatal, com a Constituição de 1988, fundamentada na construção de um Estado democrático de direito, o cidadão passa a ser o centro vital de toda a Administração Pública. Na gestão da coisa pública deve prevalecer a defesa dos direitos dos administrados, buscando a consagração da transparência, impessoalidade, razoabilidade, isonomia, publicidade, moralidade e eficiência.

Assim não basta ao administrador cumprir formalmente as leis, mas também os princípios constitucionais. E, como vimos acima, a nossa realidade, refletida por uma sociedade complexa, diferenciada e de risco, não pode ser amparada apenas nas regras para a resolução de seus conflitos, mas também por meio de princípios. A consagração dos princípios constitucionais básicos do Direito administrativo, na Constituição de 1988, não encontra paralelo no Direito comparado.

A Constituição de 1988 alçou em nível constitucional as normas básicas do Direito administrativo, o que alargou sobremaneira a possibilidade de interpretação administrativa e judicial desses institutos.

A consagração constitucional do Direito Administrativo forçou, por exemplo, a necessidade de concretização das reformas gerais na estrutura do Estado brasileiro (reformas administrativa e previdenciária), por meio de emendas à Constituição, colocando o STF no centro das discussões sobre diversos temas administrativos tradicionais, como, por exemplo, regime jurídico do servidor público e direito adquirido, vantagens pessoais, acumulação de vencimentos e provimentos, acesso aos cargos públicos, aposentadoria, entre outros.

Portanto, um dos efeitos da constitucionalização do Direito administrativo foi a ingerência do Poder Judiciário em assuntos tradicionalmente de alçada do administrador. Neste sentido, é evidente a expansão da jurisdição constitucional nas questões administrativas, por meio de controle de constitucionalidade das leis e atos administrativos, concentrado e difuso. Com efeito, o Judiciário passa a atuar em assuntos administrativos dos outros poderes, de forma a impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância aos princípios e regras constitucionais.

Nesta tendência de um Direito Constitucional jurisprudencial ficam evidentes as influências dos métodos e princípios de interpretação constitucional, mais abertos e

politizados. Ou seja, com a ampliação do controle concentrado de constitucionalidade, com a aplicação do efeito vinculante, bem como com a instituição da súmula vinculante, pela Emenda à Constituição nº 45, de 2004, há uma evidente incidência dos métodos interpretativos constitucionais dos preceitos básicos da Administração Pública. No processo de reconstrução do Direito aplicável ao caso, à luz do padrão constitucional e através de um procedimento argumentativo e racionalmente controlável, por meio do filtro constitucional, o intérprete oficial deve levar em conta a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o processo de democratização instaurado pela Constituição de 1988 visa a construção de um Estado democrático de direito, e o cidadão passa a ser o centro vital de toda Administração Pública.

A Constituição de 1988 alçou em nível constitucional as normas básicas do Direito administrativo, o que alargou sobremaneira a possibilidade de interpretação administrativa e judicial desses institutos, com evidente influência e importância dos métodos e princípios de interpretação constitucional, mais abertos e politizados, mormente pelas ulteriores reformas gerais na estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Por sua vez, o Poder Judiciário passa a atuar em assuntos tradicionalmente de alçada do administrador. Com efeito, ocorre uma evidente expansão da jurisdição constitucional nas questões administrativas, de modo a impedir que a Administração Pública atue em discordância aos princípios e regras instituídos na Constituição.

Por fim, cabe enfatizar, a título de ilustração, que todo o trabalho hermenêutico deve permear a construção de uma dogmática constitucional emancipatória e altruísta. Ou seja, uma dogmática constitucional centrada na idéia de dignidade da pessoa humana, que tem como ponto de partida a idéia de que o Estado deve tutelar (administrativamente, normativamente e judicialmente) os direitos fundamentais, e, para tanto, desenvolver políticas voltadas ao pleno desenvolvimento das potencialidades do ser humano. A hermenêutica crítica deve estar comprometida com a concretização do princípio da “dignidade humana” e fincada numa compreensão humanista e não tecnocrática do mundo.

Não há dúvida, nós estamos vivendo uma época em que a atitude de cada um se reflete no todo, podendo ser sobre toda a humanidade, para as presentes e futuras gerações. Portanto, o mundo está precisando de atitudes éticas e solidárias, de responsabilidade solidária e social. Nesse contexto, o Direito tem um papel muito importante. Daí se falar de um Direito constitucional altruísta (Michelle Carducci, 2003), de um Direito constitucional com responsabilidade para com os outros, de forma a garantir o direito de ter direitos para todo o gênero humano, para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Trad. Ernesto Farzón Valdés, Madrid: CEC, 1993.
- BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 851, 1º.11.2005. Disponível: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>. Acesso em 13.11.2005.
- _____. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Revista de Direito Administrativo, nº 225:5-37, Rio de Janeiro: jul./set. 2001.
- _____. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios dos princípios no Direito brasileiro. In: O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- _____. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 2002.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 662-83.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CARDUCCI, Michele. Por um Direito constitucional altruísta. Trad. Sandra Regina Martini Vial, Patrick Lucca da Ros e Cristina Lazzarotto Fortes. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- CITTADINO, Gisele. Pluralismo, Direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2000.
- DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. Trad. Maria Guastavino. Barcelona: Ariel, 1995.
- _____. O império do direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1997.
- _____. El estado constitucional. Trad. Héctor Fix-Fierro. México: UNAM, 2003.
- HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.
- _____. Elementos de Direito constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: SAFE, 1998.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Saraiva – IDP, 2008.
- MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MÜLLER, Friedrich. Discours de la méthode juridique. Trad. Olivier Jouanjan. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. Hermenêutica filosófica e constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- STRECK, Lênio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2007.
- VERDÚ, Pablo Lucas. El sentimiento constitucional (aproximacion al estudio del sentir constitucional como modo de integracion política). Madrid: Reus, 1985.

Artigo recebido em maio de 2008 e aceito em junho de 2008
