

ANÁLISE DA LEGALIDADE COMO NORTE ADMINISTRATIVO À LUZ DA EVOLUÇÃO DOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS

*Analysis of Legality as an administrative guideline in Light of the Evolution of Constitutional
Texts*

Milla Finotti Alcure¹

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Elizete Maria Bartah²

Universidade Presbiteriana Mackenzie

DOI: <https://doi.org//10.62140/MAEB6022025>

Sumário: 1. Introdução; 2. A Legalidade como Fundamento do Estado de Direito; 3. A Expansão da Legalidade no Contexto das Constituições Sociais; 4. Considerações Finais;

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar a evolução dos textos constitucionais e a sua relação com a legalidade administrativa. O estudo identifica no Direito Administrativo a fonte instrumental da relação do Estado com os indivíduos, que evoluindo da condição de súditos, são paulatinamente conduzidos ao papel central de cidadãos e sujeitos de direito. Com análises de base histórica que remontam

¹ Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Compliance e Governança Corporativa pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU. E-mail: mfalcure@gmail.com. Link ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0242-3338>.

² Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: bartahadv@aasp.org.br. Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9058-2512>.

ao período Absolutista, seguido das Revoluções Liberais, e posterior advento do Estado Social, o estudo cerceia as modificações do princípio da legalidade como norte da conduta administrativa, destacando seu sentido amplo a partir do reconhecimento do papel do Estado na garantia da promoção da justiça e do bem comum.

Palavras-chave: Constituição, Estado Social, Direito Administrativo, Princípio da legalidade.

Abstract: This article aims to analyze the evolution of constitutional texts and their relationship with administrative legality. The study identifies Administrative Law as the instrumental source of the relationship between the State and individuals, who, evolving from the status of subjects, are gradually positioned as a central actors in the roles of citizens and rights-holders. Through historical analyses that trace back to the Absolutist period, followed by the Liberal Revolutions, and the subsequent emergence of the Social State, the study examines the transformations of the principle of legality as the guiding norm of administrative conduct, emphasizing its broader meaning in recognizing the State's role in ensuring the promotion of justice and the common good.

Keywords: Constitution, Social State, Administrative Law, Principle of Legality.

1. INTRODUÇÃO

O princípio da legalidade é a pedra fundamental das relações entre o Estado e seus subordinados. Na definição de Bandeira de Mello, “é o princípio capital para a configuração do regime-jurídico administrativo”³. O argumento do autor parte da compreensão deste princípio em vieses que vão além da sua atribuição basilar do

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2011, p. 99.

Direito Administrativo, mas como o princípio que dá forma e qualificação ao próprio Estado de Direito.

O princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública deve ser interpretado a partir da influência que este exerce sobre os particulares. Enquanto que na relação privada, a legalidade é assumida como pressuposto da autonomia da vontade, para a Administração, seu significado remonta a limitação da conduta estatal. Tomando empréstimo das palavras de Meirelles, significa dizer que “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”⁴.

A relação da legalidade com o Estado de Direito, advém da superação do arbítrio, dos desvios e dos excessos para a sistemática limitação e controle do Poder e, finalmente, a sua instrumentalização ampliada, inserida num contexto de Estado Social comprometido com a legitimidade do Poder e suas abordagens filosóficas e teóricas.

A sujeição aos parâmetros da legalidade submissa aos termos constitucionais, e posteriormente aos termos propostos pela lei e demais instrumentos normativos correlatos é o significado jurídico do próprio Estado de Direito⁵, que desse esquema não poderá desvencilhar-se sem que antes rompa com as limitações Constitucionais e origine, de forma legítima, ou não, um novo regime.

A relevância deste princípio somente pode ser compreendida quando se parte de uma contextualização histórica que o precede. A legalidade, assim como o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, foram as primeiras premissas desenhadas no ordenamento jurídico-administrativo e suas origens relacionam-se com a promulgação das primeiras Constituições, as quais superando o regime absolutista, passaram a impor limitações à atuação do soberano.

A presente pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar e qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica de textos jurídicos, trabalhos acadêmicos e obras clássicas de Direito Administrativo. O *corpus* teórico inclui artigos científicos,

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, 89.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e Controle Jurisdicional. 2ª ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

estudos históricos e livros de referência que sustentam a análise das transformações do princípio da legalidade no contexto da evolução constitucional. Esse método permite identificar a relação entre os textos constitucionais, as mudanças sociais e a consolidação da legalidade como norte da Administração Pública.

A investigação privilegia uma análise crítica dos fundamentos teóricos do Estado de Direito, desde o período absolutista até o advento das Constituições Sociais. As fontes analisadas são contextualizadas em sua dimensão histórica e jurídica, destacando o papel da legalidade na promoção da justiça e do bem-estar coletivo. Além disso, a pesquisa se vale de contribuições doutrinárias para demonstrar como o Direito Administrativo evoluiu a partir da interação entre os textos constitucionais e as demandas sociais.

Essa abordagem metodológica almeja a compreensão das mudanças no ordenamento jurídico e como estas refletem transformações políticas e sociais, assegurando que os princípios do Direito Administrativo sejam interpretados à luz das novas exigências da sociedade contemporânea.

2. A LEGALIDADE COMO FUNDAMENTO DO ESTADO DE DIREITO

Dentre os primeiros teóricos estatais, Bodin ganha destaque quando em sua obra “Os Seis Livros da República”⁶ (1576), elabora uma teoria abrangente do Estado, cuja conceituação se alinha ao ideal de um “um governo justo de várias famílias e do que lhes é comum, com poder soberano”⁷ assentando uma perspectiva eudemonológica na identificação da busca da felicidade como objetivo último do Estado/República.

A obra de Hobbes “Leviatã”⁸ (1651), utiliza a representação simbólica da figura bestial bíblica para defender a ascensão da resposta contratualista estatal, que

⁶ BODIN, Jean. Os Seis Livros da República: livro sexto. Tradução e revisão técnica José Inácio Coelho Mendes Neto. 1ª ed. São Paulo: Ícone, 2012.

⁷ BODIN, Jean. Os Seis Livros da República: livro sexto. Tradução e revisão técnica José Inácio Coelho Mendes Neto. 1ª ed. São Paulo: Ícone, 2012, p. 197

⁸ HOBBS, Thomas. Leviatã, ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

parte de uma renúncia mútua, definitiva e irrevogável em favor do soberano, com a superação daquilo que chama de “leis da natureza”, com vistas à promoção da paz.

Em comum, ambos os autores concebem o Estado sob a égide da figura despótica real, em que lógica contratual justifica exercício do poder sob vestes absolutistas, consolidada no chamado “Estado de Polícia”, cujas premissas teóricas partem da concentração de poder nas mãos do príncipe e que, na análise de Di Pietro, teria correspondido a um período da história de penumbra do direito público, uma vez que este se esgotava num preceito jurídico único e ilimitado.⁹

Tourinho assinala que no Estado de Polícia, o critério da ação política é a conveniência do administrador-monarca, que para a execução daquilo que entende conciliar-se com os propósitos de prosperidade e grandeza, assume a liberdade de prolação de seus fins, livres de regramento legal.¹⁰

Nunes identifica no documento de base constitucional denominado “Artigos do rei Henrique”¹¹, a influência de Théodore Bèze. Na obra “Do Direito dos Magistrados” (1574), Bèze, sob impacto da Noite de São Bartolomeu, desfere crítica à tirania, buscando afastar argumentos bíblicos que justificassem o poder absoluto dos tiranos. A elaboração de Bèze parte de argumentação retórica e de inspiração secular no direito romano e postulados feudais, a partir dos quais demonstra a legitimidade da resistência contra governantes tirânicos e a defesa dos direitos das comunidades políticas.¹²

Mais adiante, as construções teóricas do chamado “Estado de Direito” parte da insatisfação burguesa manifestada pensadores iluministas como Locke,

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

¹⁰ TOURINHO, Rita. Discricionariedade Administrativa: Ação de Improbidade & Controle Princiopológico. 2ª edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2009.

¹¹ Os “Artigos do Rei Henrique” foram criados em 1573, durante o interregno após a extinção da dinastia Jagiellon, na República das Duas Nações. Com 21 artigos aprovados pela *szlachta* em Kamien, foram estabelecidos os princípios fundamentais de governo e a Lei Constitucional, impondo ao monarca a obrigação de convocar o Parlamento regularmente, submeter os impostos extraordinários à aprovação da assembleia parlamentar e obter a anuência da “Sejm” (parlamento dominado pela nobreza) para declarar guerra ou celebrar a paz.

¹² NUNES, Silvio Gabriel Serrano. As Origens do Constitucionalismo Calvinista e o Direito de Resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Doi: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/es.php>. Acesso em: 12 de dez. de 2024.

Montesquieu e Rousseau, os quais erigiram o arcabouço argumentativo que racionaliza a limitação do poder do monarca e sua posterior transferência ao letramento legal, inspirando a condução de processos revolucionários, que sob o prisma impositivo da violência, pavimentaram os caminhos para a instauração da nova ordem jurídica.

As Revoluções Inglesas, culminadas na Revolução Gloriosa (1688), ajustaram o sistema político inglês ao limitar o poder monárquico, estabelecendo-o ao poder do Parlamento e à subsunção a lei. A defesa de Locke acerca do papel exercido pelos governos no atendimento dos interesses dos cidadãos, inclusive sob pena de deposição, conforme descrito em seu “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”¹³ (1689), influenciou a “Declaração dos Direitos” (1689), marcando a transição para sistemas constitucionais e introduzindo direitos inalienáveis e princípios contratualistas ao corpo jurídico inglês.

Montesquieu, em sua obra “**O Espírito das Leis**”¹⁴ (1748), concebeu a teoria da separação tripartite dos poderes como um mecanismo essencial para prevenir o abuso de autoridade. Tal formulação exerceu profunda influência na configuração constitucional dos Estados Unidos enquanto nação independente, consolidando o modelo republicano de governo tripartite sob o prisma da organização funcional e da limitação recíproca entre os poderes.

Já Rousseau, em “O Contrato Social”¹⁵ (1762), fundamentou a transferência da soberania do monarca ao povo, promovendo a igualdade e a liberdade como bases normativas. Suas ideias moldaram a revolução Francesa e a modelagem do conceito de Estado de Direito, através de sua definição do poder como emanção dos cidadãos em busca do interesse comum e da justiça social.

As premissas revolucionárias, serviram à gradual institucionalização do Estado de Direito, cujas bases constitucionais autorizaram a formulação do Direito Administrativo e a implementação da legalidade como norte da ação estatal.

¹³ LOCKE, John. Segundo Tratado Sobre Governo Civil – e Outros Escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução: Magda Lopes; Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

¹⁴ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Do Espírito das Leis. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

¹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social: princípios do direito político. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. Revisão de Edison Darci Heldt. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

A legalidade, nas palavras de Bonavides, se exprime nos sistemas políticos a partir da observância das leis e a consonância restrita com o direito estabelecido. Em tal medida, o funcionamento do regime e a autoridade investida aos governantes é regido segundo as linhas-mestras traçadas pelo texto Constitucional.¹⁶

Entre as múltiplas consequências jurídicas oriundas da conformação do Estado de Direito, destaca-se o imperativo que o Poder Público seja chamado a regulamentar e conter as atividades da esfera privada, assim como estabelecer limites à própria atuação.¹⁷ A lei, com seu rigor intransigente, vem então impor-se sobre o livre arbítrio régio.

Nessa fase, a atuação do Estado na órbita da atividade privada e a elaboração do Direito Administrativo em si era reduzido. Conforme assinala Di Pietro, dentro da linha do *laissez faire, laissez passer*, eram as questões de mote estatal restritas às atividades tidas como essenciais, dentre as quais a autora destaca a defesa contra o inimigo externo, a segurança interna e a justiça.¹⁸

A destarte das conquistas relacionadas à limitação da ação de um Estado, agora amparado na legalidade e na justicialidade, conforme elabora Nohara, tais mudanças logo padeceram insuficientes à consecução de todo o ideário revolucionário: uma vez conquistado o poder, a burguesia se ocupou de garantir apenas para si a hegemonia ideológica e a igualdade, que fazia parte do lema da Revolução Francesa.¹⁹ O direito restringiu-se a uma generalidade formal e abstrata, afastado de pressupostos efetivos de igualdade material entre os indivíduos.

O chamado Estado Liberal, restou assentado como a marca dessa primeira fase Constitucional. Assinalado pelo abstencionismo, o modelo estatal liberal foi favorável aos interesses da burguesia, que diante da ausência de limitações, pode

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª edição, revista e atualizada. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹⁷ TÁCITO, Caio. Evolução do Direito Administrativo. Revista do Serviço Público. Ano XVII, v. 66, n. 3, p. 536-540, março 1955. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/273>. Acesso em: 11 de dez. de 2024.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Discricionariiedade Administrativa na Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

¹⁹ NOHARA, Irene Patrícia Diom. Direito Administrativo. 13ª ed. revista, atualizada e ampliada. Barueri: Atlas, 2024.

acumular bens e capitais. De outro lado, refletiu um Estado desconectado com os anseios populares.

Objecções violentas contra a lógica jurídica purista e ineficaz do Estado deu origem àquilo que Bonavides chama de “processo de dinamitação do constitucionalismo burguês”. A tentativa inócua da burguesia de simplificar a sociedade, ignorando as forças elementares e obscuras que sustentam o grupalismo humano não suportou as modificações capitalistas implementadas a partir da Revolução Industrial.²⁰ O avanço industrial, sustentado por um regime estatal de caráter impositivo meramente negativo, agravou sucessivas crises econômicas que impactaram profundamente os sistemas jurídicos europeus.

A primeira fase do Estado de Direito gradualmente cedeu espaço a novas perspectivas, moldadas pelas transformações que marcaram a transição do século XIX para o século XX. Diante de um cenário de pobreza extrema, desemprego e exploração da classe trabalhadora, emergiram movimentos sociais e políticos que encontraram na positivação dos direitos sociais sua expressão jurídica mais significativa.

A expansão da legalidade, transcende sua função original, como mera limitação do poder estatal, transformando-se em um instrumento dinâmico e multifacetado. Essa evolução reflete a crescente necessidade de adequar a atuação administrativa aos desafios contemporâneos, incorporando princípios que assegurem justiça social, igualdade material e proteção dos interesses públicos primários.

O Direito Administrativo assume o papel da operacionalização dessa nova concepção de legalidade, cumprindo-lhe a tarefa de adaptação às demandas sociais em sua complexa interconexão social, garantindo que a Administração Pública contribua ativamente para a realização do bem comum e para a construção de uma sociedade mais equitativa e solidária.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

3. A EXPANSÃO DA LEGALIDADE NO CONTEXTO DAS CONSTITUIÇÕES SOCIAIS

Severas crises econômicas e revoltas populares ensejaram mudanças na construção jurídica estatal voltadas a uma abordagem mais social e reconhecedora do papel do Estado na vida dos indivíduos. A reconfiguração dos Textos Constitucionais escalonou em linha progressiva, ganhando maior força a partir da segunda metade do Século XX, quando o ideário democrático defendido pelos países Aliados, logra vitória no combate global, impactando em definitivo as estruturas legais nos países ocidentais.

Pertence a Hegel a construção teórica que promove a ruptura com o direito natural e o formalismo iluminista que conferia ao indivíduo precedência à sociedade. Na obra “princípios da Filosofia do Direito”²¹ (1821) Hegel desenvolve a sua visão dialética do Estado e da sociedade, conferindo a integração do indivíduo à sua família, sociedade civil e ao Estado como expressão máxima da razão e da liberdade, combatendo assim, a liberdade e o individualismo exacerbado, que levaria a polarização social, pobreza e alienação.

A “Primavera dos Povos” é o fenômeno europeu, apontado por Bercovici, como o marco nas disputas entre o proletariado e a burguesia. Referenciando Marx, o autor assinala que a insurreição operária de 1848, a primeira grande batalha entre as duas classes da sociedade moderna, obrigou a república burguesa a mostrar a sua verdadeira face: “a face de um Estado cujo fim é eternizar a dominação do capital e a escravização do trabalho”²².

Medauar aponta na universalização do sufrágio e na suplementação dos sindicatos relevantes elementos de pressão reivindicatória aos preceitos de proteção social. Para a autora, a edição de leis previdenciárias, nos primeiros anos do século

²¹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

²² BERCOVICI, Gilberto. Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 211.

XX romperam com a ideia restritiva assistencial, firmando as novas matrizes mediante a noção de risco social e reformuladora do papel do Estado²³.

Tendo as Constituições Mexicana (1917) e a Constituição de Weimar (1919) como marcos teóricos, os chamados “direitos fundamentais de segunda dimensão” foram incorporados aos textos constitucionais, legitimando a busca pela igualdade material e justiça social.²⁴ As repercussões dessa nova abordagem trouxeram transformações nas bases ideológicas do Direito, em especial no que tange ao seu papel na sociedade - seara em que o Direito Administrativo incorpora novas perspectivas, assimilando conceitos que o aproximam da busca daquilo que Bandeira de Mello sintetiza no binômio “supremacia do interesse público” e “indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração”²⁵.

A ascensão do Estado Social retira, em partes, a preponderância atribuída à lei. Se até então, esta era a pedra basilar da atuação administrativa, tanto em decorrência de fatores históricos relacionados a imposição de regimes autoritários, quanto à expansão de seu sentido, e incorporação de termos mais genéricos e conformes aos preceitos relacionados aos interesses coletivos, a lei passa a ocupar um papel de menor relevância na assimilação das funções do Estado.

Regimes totalitários e autoritários, como o fascismo, o nazismo e mesmo as ditaduras militares na América Latina são os clássicos exemplos de subversão da lógica legalista em prol de condutas arbitrárias.

Bonavides, ao analisar os aspectos jurídicos e sociológicos da legitimidade, identifica que a posse do poder legal demanda o preenchimento de cláusulas gerais relacionadas à juridicidade e exequibilidade, dotadas de critérios de controle da constitucionalidade. Em seguida, o autor identifica na falta da consciência dessas cláusulas por parte do povo alemão, “aquilo que na hora fatal da conspiração nazista entregou a ordem jurídica da Alemanha à ditadura inescrupulosa”²⁶.

²³ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

²⁴ NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Direito Administrativo*. 13ª ed. revista, atualizada e ampliada. Barueri: Atlas, 2024.

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2011.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição, revista e atualizada. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 149.

Tanto no exemplo alemão como nos regimes autoritários latino-americanos, a ausência de legitimidade popular e constitucional é suprimida com a captura da força do judiciário e do legislativo, estratégia que confere legalidade às condutas inescrupulosas e conceitualmente criminosas desses regimes.²⁷ Sentido em que Carmen Lúcia Antunes Rocha desenvolve a argumentação de que o processo pode instrumentalizar a antidemocracia, quando balizado na crença vã ou convicção ingênua de que é o processo um instrumento abúlico, política e juridicamente.²⁸

A desarticulação da legalidade, parte portanto, da valoração do princípio da soberania, e a sua associação com valores concretamente vinculados a critérios materiais de justiça e controle constitucional.

A Lei Fundamental de Bonn²⁹ (1949) é mencionada por Medauar como elemento consagrador do entendimento amplo do direito, norma esta, que em sua dimensão formal prevê submissão à Constituição e separação entre Poderes, e que em sua dimensão material, arrola os direitos fundamentais que devem ser respeitados por todos os Poderes e a busca por justiça e segurança social.³⁰

A compreensão da legalidade em sua vertente expandida, é também elemento modificador do conceito. Por muito tempo, o princípio da legalidade traduzia com exclusividade a relação entre a Administração e o Parlamento legislativo. O advento das Constituições Sociais trouxe a contemplação da legalidade sob uma ótica mais ampliada e assentada na efetivação dos direitos fundamentais. A legalidade agora deve refletir justiça social e proteção dos interesses públicos primários, orientando a atuação estatal na promoção do bem-estar coletivo.

A introdução do Estado Social, trouxe inúmeras transformações ao regime jurídico-administrativo, que a partir da ampliação das atividades assumidas pelo

²⁷ NEVES, Fernando. Estado e Autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 22, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41378>. Acesso em: 11 de dez. de 2024.

²⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 34, nº 136, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/287/r136-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 11 de dez. de 2024.

²⁹ ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Traduzido por Assis Mendonça, Aachen. Revisão jurídica por Urbano Carvelli, Bonn. Versão alemã de 23 de maio de 1949. Edição de junho de 2022. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

Estado, destacou-se do seu papel meramente limitador, típico do exercício do poder de polícia, passando a impor obrigações positivas, abrangendo além da ordem pública, a ordem econômica e social.³¹

O novo plano constitucional revela a crescente interferência do Estado em prol do bem-estar-social. Esta nova configuração assinala a transformação da legalidade e sua interpretação pelo Direito Administrativo.

Eisenmann, ao apresentar o seu argumento da superação da legalidade restrita, cujo emprego tradicional se limitava às relações entre leis e atos administrativos, propõe a sua concepção ampliada, por meio da qual a legalidade define uma relação entre os atos praticados pela Administração, incluindo todas as espécies de normas jurídicas que possam reger as ações administrativas.³² Dessa forma, legalidade passa a ser compreendida como o conjunto de normas oriundas de diferentes fontes, expandindo sua aplicação no direito administrativo contemporâneo.

A visão ampliada da legalidade parte de pressupostos relacionados à concretização dos valores políticos que inspiram o Estado Social, os quais desdobram-se em publicidade dos atos administrativos, proporcionalidade e razoabilidade como métrica das decisões, impessoalidade nas relações da administração e os administrados, motivação dos atos administrativos e em preponderante medida, a primazia do interesse público primário.

Nessa vertente, o Direito Administrativo assume a tarefa de interpretar a legalidade em acepção consonante com aquilo que os Textos Constitucionais Sociais assumem como diretrizes, não mas admitindo a captura da lei como instrumento institucional de governos arbitrários.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

³² EISENMANN, Charles. *O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade*. *Revista de Direito Administrativo*, 1959. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/19443>. Acesso em: 12 dez. 2024.

A interpretação da legalidade e sua condução instrumentalizada pelo Direito Administrativo acompanha a evolução das diretrizes do Estado norteadas pelos Textos Constitucionais que conduzem este caminho.

As Revoluções Liberais, que levaram ao fim o regime Absolutista, inauguraram um novo modelo de organização estatal que incorporou em seu cerne os anseios preludiados por teóricos iluministas, introduzindo os preceitos relacionados a separação entre a autoridade administrativa e judiciária, a preponderância dos atos administrativos sobre os interesses dos particulares, a responsabilidade do poder público e a mais significativa das mudanças, a obrigatoriedade da submissão da Administração às leis.³³

A construção do Estado de Direito, portanto se alicerça na supremacia da lei como seu fundamento maior, o que nessa primeira fase do constitucionalismo, por refletir as ideias liberais e os interesses burgueses, significava a sua restrita aceção.

Elaboradas críticas a esta interpretação restritiva da legalidade coincidem ideologicamente com as críticas ao Regime Liberal predominante nas primeiras Constituições, as quais garantindo a máxima liberdade para acumulação de bens e capitais, relacionam-se ao permissivo sistema jurídico liberal e as causas da desigualdade social.

A reestruturação política que deram origem aos anseios populares manifestos em consecutivas revoltas a partir do final do século XIX, e com maior intensidade teórica em meadas do século XX, quando o fim da Segunda Guerra revelou alguns dos piores horrores da humanidade, tiveram impacto na reformulação das bases Constitucionais e por consequência na interpretação do princípio da legalidade.

A lei, em seu sentido amplo, busca agora, a rigorosa consumação dos fundamentos sociais dos Textos contemporâneos. Essa nova concepção da justiça, amplia as funções do Direito Administrativo e potencializa o seu papel transformador.

³³ VEDEL, Georges. Droit Administratif. Paris: Presses Universitaires de France, p. 62-63. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/288972/mod_resource/content/1/georges%20vedel%20-%20droit%20administratif.pdf. Acesso em 12 de dez. de 2024.

A análise dos marcos evolutivos constitucionais permite observar a ampliação da concepção da legalidade, que ultrapassando o seu papel originário de limite ao arbítrio estatal, consolida-se como vetor de promoção e legitimação social. Essa transição, embasada na integração dos valores democráticos e sociais, reflete a constante busca por uma Administração Pública que não apenas respeite as leis, mas também promova ativamente a justiça social.

Portanto, a trajetória da legalidade, intrinsecamente ligada à evolução dos textos constitucionais e do Direito Administrativo, reafirma seu caráter dinâmico e adaptável. A cada ciclo histórico renova-se, incorporando as demandas de uma sociedade em constante mudança, elevando o patamar dos compromissos jurídicos relacionados aos valores democráticos e da dignidade humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Traduzido por Assis Mendonça, Aachen. Revisão jurídica por Urbano Carvelli, Bonn. Versão alemã de 23 de maio de 1949. Edição de junho de 2022. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BODIN, Jean. Os Seis Livros da República: livro sexto. Tradução e revisão técnica José Inácio Coelho Mendes Neto. 1ª ed. São Paulo: Ícone, 2012.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª edição, revista e atualizada. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris: Fontemoing, 1921. Vol. 1. Disponível na coleção Robarts - University of Toronto.

EISENMANN, Charles. O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade. *Revista de Direito Administrativo*, 1959. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/19443>. Acesso em: 12 dez. 2024.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre Governo Civil – e Outros Escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução: Magda Lopes; Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução: Mário e Celestino da Silva. Série: Edições do Senado Federal, 248, 2019.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

NEVES, Fernando. Estado e Autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 22, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41378>. Acesso em: 11 de dez. de 2024.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Direito Administrativo*. 13ª ed. revista, atualizada e ampliada. Barueri: Atlas, 2024.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *As Origens do Constitucionalismo Calvinista e o Direito de Resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze*. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2017. Doi: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/es.php>. Acesso em: 12 de dez. de 2024.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 34, nº 136, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/287/r136-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 11 de dez. de 2024.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social: princípios do direito político. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. Revisão de Edison Darci Heldt. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

TÁCITO, Caio. Evolução do Direito Administrativo. Revista do Serviço Público. Ano XVII, v. 66, n. 3, p. 536-540, março 1955. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/273>. Acesso em: 11 de dez. de 2024.

TOURINHO, Rita. Discricionarietà Administrativa: Ação de Improbidade & Controle Princiopológico. 2ª edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2009.

VEDEL, Georges. Droit Administratif. Paris: Presses Universitaires de France, p. 62-63. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/288972/mod_resource/content/1/georges%20vedel%20-%20droit%20administratif.pdf. Acesso em 12 de dez. de 2024.