



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

A BOA ADMINISTRAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

SUZANA MARIA FERNANDES MENDONÇA

29159

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO CIENTÍFICO EM
CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS (2.º CICLO) - ESPECIALIDADE DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS

ORIENTADOR: PEDRO MONIZ LOPES

LISBOA

2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. DIREITOS FUNDAMENTAIS	7
1.1. Breve Contextualização Histórica	9
1.2. Dignidade Humana	12
1.3. Classificação	18
1.4. Características Basilares	24
1.4.1. Existência do Estado	25
1.4.2. Poder do Povo	28
1.4.3. Historicidade	32
2. DIAGNÓSTICO SOBRE A BOA ADMINISTRAÇÃO	33
2.1. Nova Perspectiva sobre a Atuação Administrativa	34
2.2. Delimitação	38
2.3. Princípios e Ponderação	44
2.4. Boa Administração e Bom Governo	47
2.6. Controle	61
2.7. Supremacia do Medo	65
2.7. Viabilidade de um Direito Fundamental à Boa Administração	70
3. DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO	72
3.1. Conteúdo	74
3.2. Garantias Administrativas Decorrentes da Boa Administração	78
3.2.1. Tratamento Imparcial	79
3.2.2. Razoável Duração do Processo Administrativo	82
3.2.3. Direito de Ser Ouvido	90
3.2.4. Direito de Acesso	91
3.2.5. Fundamentação das Decisões	94
3.2.6. Outras Garantias	99
3.3. Dupla Faceta	101
4. A BOA ADMINISTRAÇÃO COMO ELEMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	109
4.1. Relação entre os Direitos Fundamentais e a Boa Administração	111
4.2. Direitos Fundamentais de Prestação Negativa	116
4.3. Direitos Fundamentais de Prestação Positiva	119
4.3. Desvio de Finalidade como Obstáculo à Concretização de Direitos Fundamentais	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
Referências Bibliográficas	145

RESUMO

Embora consista em um conteúdo relativamente novo no universo jurídico, a boa administração vem gradativamente conquistando seu espaço e adquirindo destaque, especialmente em termos de discussões doutrinárias, de forma a refletir uma temática de extrema relevância para o atual contexto jurídico, político e social. O núcleo inerente a boa administração, assim, firma seus alicerces não somente no entendimento doutrinário, mas também em recentes e diversos textos legais, tanto em sede europeia, como no âmbito dos ordenamentos nacionais. Seu teor, ademais, reflete duas perspectivas, sendo que uma das facetas corresponde a um princípio que orienta toda a atuação empenhada pela Administração Pública, enquanto a outra vertente constitui um direito fundamental que cuja substância passa justamente pela fixação de condutas e práticas administrativas correta e adequadamente desempenhadas. Ambas as perspectivas associadas ao tema da boa administração serão melhor apresentadas e abordadas nas suas características e especificidades ao longo deste trabalho. A boa administração, desse modo, visa assegurar que todo o conjunto de atividades desenvolvidas no domínio da Administração Pública será bem realizado nas suas mais variadas etapas, de tal maneira que, de fato, revelem-se capazes de atender efetivamente os interesses da coletividade. Apresenta-se, assim, como uma relevante ferramenta para a garantia de uma concreta tutela dos direitos dos indivíduos, tanto no respeito pelos direitos subjetivos de ordem administrativa, como na efetivação do conjunto de direitos fundamentais. O potencial de influência da boa administração, nessa esteira, pode atingir ampla e profundamente a mentalidade administrativa, de modo a estimular os agentes e os órgãos administrativos no exercício consciente, responsável e atento de suas funções, também em observância a um grupo de parâmetros, de modo a ter como foco o apropriado alcance de determinados objetivos. A extensão do seu conteúdo, bem como as particularidades e eventuais questões extraídas do seu núcleo serão tratadas no presente trabalho.

Palavras-chave: Boa Administração. Direitos Fundamentais. Princípios. Administração Pública.

ABSTRACT

Although it is a relatively new content in the legal universe, good administration is gradually gaining ground and earning prominence, especially in terms of doctrinal discussions, in order to reflect a topic of extreme relevance to the current legal, political and social context. The nucleus inherent in good administration thus establishes its foundations not only in the doctrinal understanding but also in recent and diverse legal texts, both in Europe and in the framework of national laws. Its content, moreover, reflects two perspectives, one facet being a principle that guides all the work undertaken by the Public Administration, while the other is a fundamental right whose substance runs through the establishment of properly performed administrative conducts and practices. Both perspectives associated to the theme of good administration will be better presented and addressed in its characteristics and specificities throughout this work. Good administration thus aims to ensure that the whole set of activities developed in the field of Public Administration will be well performed in its most varied stages, in such a way that, in fact, they are able to effectively meet the interests of the collectivity. It is thus presented as a relevant tool for guaranteeing a concrete protection of the individuals rights, both in respect of subjective rights of administrative order and in the implementation of the set of fundamental rights. The potential influence of good administration therefore can reach broadly and deeply the administrative mentality, in order to stimulate the agents and the administrative organs in a conscious, responsible and attentive exercise of their functions, also in compliance with a group of parameters, in order to achieve certain objectives. The extension of its content, as well as the particularities and possible questions extracted from its nucleus will be treated in the present work.

Key Words: Good Administration. Fundamental Rights. Principles. Public Administration.

INTRODUÇÃO

A forma como a Administração Pública é compreendida e operacionalizada tem sido alterada, uma vez que a sua especial posição no Estado Democrático de Direito e, em última instância, a sua razão de existir, passou a ser percebida diferentemente da concepção tradicional de vasta predominância e superioridade sobre os particulares. As exigências sociais sucedidas nomeadamente após o período pós-guerras remodelaram as necessidades da coletividade e, conseqüentemente, todo o aparato que envolve as atuações estatais designadas no sentido de satisfazê-las.

Demanda-se do Estado, e, em termos práticos, da própria Administração Pública, considerando que as execuções públicas ficam sob sua responsabilidade, uma posição mais ativa para a garantia de estruturas e condições que fundem elementos suficientes para consubstanciar o bem-estar da coletividade. O rompimento da percepção clássica administrativa transita, assim, pela noção da importância de se atentar para os interesses dos membros da sociedade. E é nesse contexto que a boa administração fixa seus alicerces.

Objeto de intensa discussão doutrinária em tempos relativamente recentes, o conteúdo extraído da boa administração vem ganhando destaque nos diversos ordenamentos jurídicos. Embora não se tenha da doutrina um posicionamento pacífico quanto a perspectiva prática da boa administração e em quais condições seu núcleo se insere, sua existência no universo jurídico conquista gradativamente mais espaço.

A boa administração consta de ordenamentos nacionais como um princípio que orienta toda a atividade desempenhada pela Administração Pública, como é o caso de Portugal. Constitui, nesse sentido, uma novidade no universo administrativo, especialmente se comparada com outros princípios amplamente firmados e difundidos como a legalidade e o interesse público.

Ademais, como qualquer outro, a boa administração guarda relações com os demais princípios da Administração Pública. Sua essência apresenta

significado autônomo, muito embora adquira maior robustez quando fundada também em observância aos mais variados princípios que orientam a atividade empenhada em sede administrativa.

Nessa esteira, a boa administração assentaria em âmbito administrativo uma maior atenção para com os interesses da coletividade, de modo a atuar conforme parâmetros que aproximem os serviços públicos prestados daqueles designados como destinatários de determinadas ações desempenhadas pela Administração Pública. Os agentes e órgãos administrativos, assim, passariam a agir em observância aos critérios estabelecidos como razoáveis para se atingir uma boa administração e, conseqüentemente, atender de maneira adequada as demandas rotineiramente postas diante da Administração.

Por outro lado, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, do ano de 2000, inseriu a boa administração no seu texto, de modo a agregar ao dispositivo referente a uma boa administração pública um conjunto de direitos subjetivos de ordem administrativa a serem assegurados pela Administração no desenvolvimento de suas atividades. Nesse sentido, a Carta de Nice moveu a boa administração para a condição de direito fundamental, assegurando aos destinatários da atuação administrativa o respeito pelas suas posições jurídicas.

Os direitos arrolados ao longo do dispositivo associado à boa administração trazem velhos conhecidos do direito administrativo, como a motivação das decisões administrativas e a razoável duração do processo administrativo. No entanto, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia inova ao estabelecer sob um mesmo revestimento uma reunião de direitos dos indivíduos perante a Administração Pública, agrupados em nome de um direito fundamental à boa administração.

Inicialmente, nesse sentido, pode-se observar que há duas vertentes conectadas a uma mesma denominação refletida pela boa administração, embora seus sentidos sejam ligeiramente diversos. Por configurar-se como um tema relativamente novo, esta e outras variadas questões ainda estão

associadas ao conteúdo expresso pela boa administração, e também serão abordadas ao longo do trabalho.

Este trabalho, assim, procura dissecar ambas as ramificações atribuídas ao conteúdo da boa administração, com a finalidade de analisar como o núcleo da boa administração estabelece suas bases no sistema administrativo e no conjunto de direitos fundamentais, bem como explorar quais os efeitos podem ser produzidos a partir do emprego efetivo do seu conteúdo, especialmente aqueles que afetam diretamente a coletividade.

1. DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais, considerados como aqueles de maior essencialidade às pessoas, são reconhecidos meramente pela humanidade¹ inerente aos indivíduos. Constituem, de maneira ampla, portanto, aqueles direitos mais básicos para que cada membro da sociedade tenha uma vida digna.

Por constarem da constituição, os direitos fundamentais se posicionam no nível mais elevado na estrutura do ordenamento jurídico de um Estado. O processo de fundamentalização, dessa forma, concedeu ao indivíduo a posição central na titularidade de direitos, condição revelada pelos direitos fundamentais². Logo, eventual norma jurídica que venha a contrariar qualquer direito fundamental³ prontamente torna-se inconstitucional.

Nesse sentido, os direitos fundamentais representam aqueles garantidos em caráter jurídico-institucional e vigentes em um ordenamento jurídico⁴, isto é, posições jurídicas de reconhecimento e proteção em âmbito constitucional⁵. A

¹ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 20.

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 416.

³ ALEXY, Robert. Teoria Discursiva do Direito, 2ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2015, p. 127.

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 393.

⁵ Jorge Miranda em sua obra Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, p. 11, registra o conceito formal de direitos fundamentais como sendo aquele compatível com o sentido formal da Constituição, revelando as posições jurídicas dos indivíduos enquanto constantes do texto

sua relevância é expressada na medida em que regulamentam e protegem institutos essenciais para os indivíduos, de modo a trazerem amparo para a estrutura de significado fundamental para a sociedade⁶.

A partir do seu conteúdo, o indivíduo pode exigir o respeito pelos direitos fundamentais, especialmente contra o Estado⁷. Isso ocorre devido à característica histórica inerente aos direitos fundamentais, já que constituem fruto de lutas sociais pela tutela adequada dos institutos de maior valor para a sociedade, muitas vezes violados pelo próprio Estado.

Verifica-se, nesse sentido, a importância do aspecto evolutivo dos direitos fundamentais, uma vez que não apenas amparam aqueles bens de maior substancialidade para comunidade, mas também integram a história do próprio constitucionalismo. A crônica evolutiva dos direitos fundamentais culmina, em última análise, no atual entendimento firmado acerca do Estado Constitucional⁸.

Nessa esteira, os direitos fundamentais estabelecem o seu conteúdo nos ordenamentos jurídicos conforme sucede a evolução das sociedades, o que significa que novos bens podem receber o mesmo acolhimento jurídico-social, se as necessidades coletivas assim demandarem. A amplitude valorativa dos direitos fundamentais protege os indivíduos nas mais diversas áreas de sua existência, de modo a refletir a sua relevância para o alcance de uma vida com qualidade, assim como de um bem-estar social.

A configuração da Constituição Federal de 1988, por sua vez, revela precisamente relevância atribuída aos direitos fundamentais, uma vez que o catálogo se encontra logo no fragmento inicial do texto. Compõem, dessa

constitucional. Isso significa que todos os direitos fundamentais em sentido formal também constituem direitos fundamentais em sentido material. Já Robert Alexy, em sua Teoria dos Direitos Fundamentais, p. 68-69, aponta como critério formal dos direitos fundamentais a maneira como a sua positivação sucede, de modo a sustentar que as normas de direitos fundamentais são aquelas diretamente expressas justamente por essas disposições.

⁶ ALEXY, Robert. Teoria Discursiva do Direito, 2ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2015, p. 129.

⁷ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004. p. 55.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018, p. 307.

forma, a identidade da própria Constituição, considerando, ainda, a impossibilidade de qualquer reforma constitucional tendente a eliminar ou reduzir tal catálogo de direitos⁹, conforme enunciado pelo art. 60, § 4º.

Já a Constituição da República Portuguesa de 1976, impõe como limite em caráter material para revisão do texto constitucional, no art. 288º, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pelos direitos dos trabalhadores e pelo sufrágio, na forma descrita. Ademais, o rol de direitos fundamentais pode ser encontrado no início da carta constitucional, o que também indica a posição central desse grupo de direitos no ordenamento português.

O conteúdo emitido pelos direitos fundamentais é suficientemente robusto para assegurar às pessoas a proteção e a promoção em âmbito estatal daqueles institutos primordiais para uma vida digna. A essência dos direitos fundamentais, portanto, está plenamente estabelecida no atual contexto jurídico-constitucional, de modo a vincular o Estado e as pessoas no seu devido respeito.

1.1. Breve Contextualização Histórica

A atual configuração de direitos fundamentais não foi de simples consolidação, nem mesmo abrigou todo o agregado de bens jurídicos simultaneamente. O processo de reconhecimento de direitos considerados como fundamentais percorreu diversos momentos da história, de modo a incorporar conteúdos de extrema relevância para o alcance do bem-estar dos membros da coletividade e, de maneira mais profunda, da própria dignidade humana.

A concepção de se agrupar um catálogo de direitos favoráveis aos indivíduos não é novidade, uma vez que ocorreu em pactos, forais e cartas de franquia nas mais variadas etapas da história. A diferença, entretanto, reside no fato de que todas as tentativas anteriores haviam falhado no quesito

⁹ MENDES, Gilmar. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, 3ª ed., Saraiva, São Paulo, 2004, p. 1.

universalidade, uma vez que os rol de direitos atendiam as necessidades de determinados grupos¹⁰.

Os direitos fundamentais foram surgindo de maneira gradativa, uma vez que a sua história, bem como a sua evolução, certamente passam pelos mais variados regimes políticos e lutas sociais¹¹ travadas ao longo da história com o firme objetivo de obter melhores condições. Receberam destaque a partir das revoluções liberais no século XVIII, essencialmente como liberdades, reflexo da autonomia¹² inerente aos indivíduos.

Os direitos asseguram sua fundamentalidade em razão dos abusos cometidos pelo Absolutismo. A Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, no ano de 1776, fruto da Revolução Americana, já que são inseridos em seu texto direitos e liberdades reconhecidos nas declarações inglesas anteriores, datadas do séc. XVII. Ademais, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consequência da Revolução Francesa, também reconhece à pessoa direitos naturais, cujo conteúdo é marcado pela inviolabilidade e inalienabilidade¹³. Momentos históricos que ocasionaram a consolidação do Estado de Direito, uma vez que são fixados os chamados direitos contra o Estado¹⁴.

Tais liberdades, então, representavam a materialização da proteção de institutos jurídicos que antes eram deliberadamente violados por aqueles que detinham o poder. A tutela dos direitos decorrentes das revoluções liberais, assim, garantiu o início da redução da margem de contraste existente entre a população e o Estado¹⁵, muito embora não em caráter absoluto, uma vez que

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 38ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2012, p. 244.

¹¹ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 37.

¹² VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 51.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 99-100.

¹⁴ FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2015, p. 92.

¹⁵ Também neste momento da história, conforme afirma Felipe de Melo Fonte em sua obra Políticas Públicas e Direitos Fundamentais, p. 92, o modelo absolutista, notadamente marcado não apenas pela centralização do poder, mas também pelo excesso de regalias das autoridades da época, se depara com a sua ruína. Por outro lado, a ideia de Estado

ainda eram deduzidos conforme arbítrio das autoridades¹⁶. Apesar de representar o momento em que o poder político finalmente direciona parcialmente sua atenção para a vontade emanada pelos indivíduos¹⁷, as liberdades, à época, não simbolizaram valores suficientemente fortes para evitar os horrores empreendidos ao longo das grandes guerras.

Os direitos fundamentais, em uma estrutura um pouco mais próxima da contemporânea, somente passaram a ter maior potência a partir do fim do período em que vigiam os regimes totalitários, quando as autoridades se utilizavam de ideologias para angariar o apoio da força bruta das massas como forma de permanência no poder¹⁸. Os excessos cometidos na altura culminaram em uma mudança drástica na forma como a pessoa era percebida pelo Estado, recebendo amparo em âmbito constitucional que proporcionasse normas de proteção de bens jurídicos essenciais ao indivíduo.

O conteúdo dos direitos fundamentais, apesar de constar de outros documentos anteriores¹⁹, adquiriu força a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, em razão das deliberadas violações da dignidade humana ocorridas no período. A previsão de um extenso catálogo de direitos fundamentais nas Constituições foi reflexo da ruptura com os regimes totalitários vigentes por certo tempo e que desrespeitavam a própria humanidade da pessoa, de modo a retirar do indivíduo a possibilidade de exercício de direitos.

A consolidação dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico, dessa forma, como decorrência concreta do fim dos regimes ditatoriais e totalitários, ofereceu às pessoas meios de salvaguardar sua dignidade,

estabelecida após as revoluções respalda a soberania estatal na vontade popular, de modo a dar gênese ao Estado Democrático.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 94.

¹⁷ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2015, p. 93.

¹⁸ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*, Companhia de Bolso, São Paulo, 2012, p. 278.

¹⁹ Os direitos sociais, por exemplo, como pontua Felipe de Melo Fonte em sua obra *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*, p. 94, antes tratados como incumbência de entidades como a igreja, as ordens de caridade ou mesmo a família, passaram a adotar certos contornos nas constituições francesas datadas de 1793 e 1848 e nas constituição alemã de 1849. A constituição mexicana de 1917 e a alemã de 1919, esta conhecida como Constituição de Weimar, foram, entretanto, as mais simbólicas para a evolução dos direitos sociais.

preservar sua integridade e proteger as liberdades associadas à sua autonomia. Assim, o cruel tratamento produzido em sede de totalitarismo e de ditadura, razão de completa desconsideração pela pessoa e sua dignidade, não somente teve fim, mas também, por meio da consagração de direitos fundamentais nos textos constitucionais emergentes após a conclusão de tal período, assinalou devidamente a lembrança de que todo o ocorrido não pode ser suscetível a repetição.

Prova disso é o registro produzido na Constituição Federal de 1988, quando o dispositivo constante do Título referente aos Direitos e Garantias Fundamentais expresso pelo art. 5º, III, afirma que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento de natureza degradante ou desumana. Vale lembrar que o texto constitucional foi marco da redemocratização, após décadas de ditadura militar.

Ademais, a própria Constituição da República Portuguesa de 1976, em seu Título de Direitos, Liberdades e Garantias, também contém dispositivo de redação parecida com a brasileira, de modo a servir como clara inspiração formal e material à Constituição de 1988, ao afirmar em seu art. 25º que ninguém pode ser submetido a tortura, nem mesmo a penas e tratos de ordem cruel, desumana ou degradante.

Nesse sentido, os direitos fundamentais apontam não somente a proteção dos bens jurídicos de extrema essencialidade às pessoas, mas também o encerramento de um período de arbitrarias violações à dignidade humana. O bem-estar da pessoa, portanto, passa a ser fixado em posto de elevada consideração, de modo a ser o Estado o responsável pelo seu amparo, seja pela promoção de meios para tanto ou pela defesa de suas liberdades.

1.2. Dignidade Humana

Os direitos fundamentais apresentam íntima conexão com a dignidade humana. Esta demanda um respeito constante pela existência de cada pessoa individualmente considerada, de modo a constituir obrigação em caráter

universal, não somente o respeito pelo seu conteúdo, mas também a proteção²⁰ do seu núcleo.

Ter uma vida digna frequentemente carrega, por associação, a ideia viver bem, o que condiciona precisamente alguns elementos primordiais à própria dignidade²¹. Nesse sentido, ter uma vida de qualidade²² representa viver da melhor maneira possível, conforme as exigências mínimas²³ para se identificar o conteúdo expresso pela dignidade²⁴.

Elemento constante de diversas constituições nacionais, bem como dos mais variados documentos de natureza internacional, a dignidade humana passou a ter seu significado convertido à condição de conceito jurídico, como efeito desencadeado após o desfecho da Segunda Guerra Mundial²⁵, quando os mais variados textos constitucionais passaram a contar com um extenso catálogo de direitos fundamentais²⁶. Na condição de qualidade intrínseca que caracteriza o próprio indivíduo, a dignidade humana deve ser assegurada, portanto, pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais²⁷, o que também impulsiona a doutrina²⁸, considerando a expressividade associada ao seu conteúdo²⁹, na formulação de percepções diversas acerca da matéria.

²⁰ OTERO, Paulo. Instituições Políticas e Constitucionais, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 552.

²¹ DWORIKIN, Ronald. Justiça para Ouriços, Almedina, Coimbra, 2012, p. 203.

²² Para cada indivíduo a dignidade constitui, para além da concepção que aborda uma boa vida, um limiar de liberdade pessoal, de autonomia e de bem-estar a ser tutelado, promovido e respeitado por parte do Estado, conforme afirma Jorge Reis Novais em sua obra Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional, p. 51.

²³ Nessa perspectiva, a dignidade humana encontra íntima conexão com o mínimo existencial, uma vez que reflete o atendimento às necessidades básicas consideradas por sua essencialidade à configuração de uma vida digna, conforme aponta Thiago Santos Rocha, em seu trabalho Aproximações Teóricas ao Conteúdo do Mínimo Existencial no Ordenamento Jurídico Brasileiro, p. 369-370.

²⁴ CERVERA, Victoria Camps. *Bioética & Debat*, Tribuna Aberta del Institut Borja de Bioética, año XIII, n. 50, 2007, pp. 1-32.

²⁵ BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2014, p. 62.

²⁶ PÉREZ, Jesús González. *La Dignidad de la Persona y el Derecho Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 7, n. 29, Belo Horizonte, 2007, pp. 11-35.

²⁷ ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Dignidad de la Persona, Derechos Fundamentales y Bloque Constitucional de Derechos: Una Aproximación desde Chile y América Latina*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay, n. 5, Montevideu, 2010, pp. 79-142.

²⁸ Não raro a dignidade humana é inserida pela doutrina em interpretações variadas. Francisco de Abreu Duarte e Lucas Alcici apontam no trabalho Das Dimensões da Dignidade Humana na Jurisprudência do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos: o Caso Velásquez Rodríguez

A conjuntura de superioridade associada à dignidade pode ser verificada tanto por corresponder a um fundamento para ordem jurídica, como também por consistir em relevante valor para a própria comunidade política³⁰, uma vez que representa a fonte jurídico-positiva de maior generalidade³¹ de preceitos substanciais³², bem como a via dupla associada aos direitos fundamentais, já que equivale à sua origem e ao seu fundamento³³.

Ainda sob a perspectiva jurídica, a dignidade humana se manifesta nas constituições como um princípio que estrutura o Estado de Direito³⁴, de modo a balizar, inclusive, as decisões políticas. Nesse sentido, a dignidade humana tem a capacidade de acrescentar seu conteúdo à todas as normas³⁵, bem

v. Honduras, p. 488-490, que a dignidade humana pode configurar um padrão de controle em caráter autônomo, refletindo um limite associado, por exemplo, à uma função negativa de controle de políticas públicas. Pode também constituir uma garantia ao conteúdo expresso por cada um dos direitos fundamentais, servindo como um limite verificado na interpretação de cada direito a depender do caso concreto. Ademais, pode corresponder à um elemento de resolução de conflito submetido à ponderação, consistindo, portanto, um critério apto a desempatar o impasse, que será inclinado para a alternativa que mais se aproxima à dignidade.

²⁹ Jorge Reis Novais em sua obra *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*, vol. I, p. 24-25, afirma que uma perspectiva fechada da dignidade humana seria extremamente prejudicial, uma vez que partiria da premissa que a Constituição amparou determinado conceito decorrente de uma concepção particular, que naturalmente não seria compartilhada de maneira consensual. Por outro lado, uma percepção aberta da dignidade da pessoa humana sustentaria a fixação de um princípio constitucional supremo, a partir do qual todo o ordenamento jurídico poderia fincar seus alicerces, de modo a possibilitar a sua aplicação pelas mais variadas correntes e percepções típicas de um pluralismo.

³⁰ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da Pessoa Humana: Conteúdo, Trajetórias e Metodologia*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2016, p. 77.

³¹ O caráter abstrato da dignidade humana, embora gere alguns obstáculos à uma concreta fixação conceitual e, conseqüentemente, à uma exequibilidade em plenitude, não deixa de firmar um parâmetro mínimo de proteção do seu conteúdo, nem mesmo permite a livre disposição de seu núcleo ao legislador, conforme pontua Catarina Santos Botelho, em seu trabalho *A Dignidade da Pessoa Humana e o Direito à Saúde - Políticas Públicas e Ativismo Judicial*, p. 85.

³² ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 354.

³³ BINENBOJM. Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo - Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, p. 50.

³⁴ REIS NOVAIS, Jorge. *A Dignidade da Pessoa Humana, Dignidade e Inconstitucionalidade*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2016, p. 35.

³⁵ Luís Roberto Barroso, em sua obra *Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo*, p. 67-68, aponta que a dignidade constitui alicerce de direitos, de modo que seria contraditório considerar o seu conteúdo como um direito em si. Ademais, segundo o autor, se a dignidade fosse um direito fundamental, por exemplo, estaria sujeita à ponderação com outros direitos, o que a situaria em posição mais fraca do que teria caso utilizada como fator externo na aferição de soluções nas hipóteses de colisões de direitos.

como orientar a sua interpretação, de modo a evitar qualquer análise que eventualmente a viole³⁶.

A sua importância está devidamente fixada logo no início da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, III, enunciada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A Constituição da República Portuguesa, por sua vez, e também na abertura de seu texto, no art. 1º, prevê que uma das bases da República corresponde justamente à dignidade da pessoa humana, o que demonstra a sua relevância³⁷ para todo o ordenamento jurídico português.

A condição de fundamento da República atribuída à dignidade humana confirma que a existência do Estado sucede em função do indivíduo, já que a pessoa constitui precisamente a finalidade de toda a atividade desempenhada em âmbito estatal. Da mesma forma, a dignidade humana representa tanto limite, como tarefa do próprio Estado³⁸.

Na condição de valor que irradia o significado de supremacia, a dignidade humana proporciona aos indivíduos uma composição de igualdade³⁹. Nesse sentido, a dignidade equivale a um valor intrínseco à pessoa, e em decorrência desse valor, conectado à própria virtude expressa pela humanidade ou mesmo à aceção da existência⁴⁰, todos merecem igual tratamento cujo alicerce é o respeito⁴¹.

Ademais, a dignidade humana revela um certo grau de dinamismo característico do seu próprio conteúdo, de maneira que a sua definição decorre

³⁶ PÉREZ, Jesús González. *La Dignidad de la Persona y el Derecho Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 7, n. 29, Belo Horizonte, 2007, pp. 11-35.

³⁷ A dignidade humana é elemento presente nas mais diversas constituições, justamente pela sua posição de destaque. A dignidade dos cidadãos é enunciada pelo art. 3 da Constituição da República Italiana; a dignidade da pessoa e a inviolabilidade de direitos são registradas no art. 10 da Constituição Espanhola; a intangibilidade da dignidade humana, bem como a obrigação de todo o poder público em respeitá-la, consta logo do art. 1 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018, pp. 267-270.

³⁹ REIS NOVAIS, Jorge. *A Dignidade da Pessoa Humana, Dignidade e Direitos Fundamentais*, Vol. I, Coimbra, 2016, p. 62.

⁴⁰ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*, Editora Saraiva, São Paulo, 2002, p. 211.

⁴¹ NUSSBAUM, Martha. *Political Emotions, Why Love Matters for Justice*, Belknap Press, Cambridge, 2013, p. 119-120.

de um incessante e intenso processo de desenvolvimento. Isto significa, em última análise, que o próprio indivíduo constitui um ser em permanente evolução⁴², considerando a dignidade justamente como essência intrínseca à pessoa.

A dignidade, como um dos pilares do Estado de Direito, emite um conteúdo apto a conferir à pessoa uma condição de natureza única e absoluta, de maneira a carregar consigo um elevado grau de respeito pela humanidade⁴³ que lhe é inerente. Tal circunstância exprime a importância de uma proteção do estado de ser autônomo típico da pessoa, além de vindicar a proibição de conjunturas que eventualmente possam vir a suscitar a sua instrumentalização ou até mesmo objetificação⁴⁴.

Portanto, o valor inerente à pessoa, refletido pela dignidade humana, equivale à combinação de aspectos que todos os indivíduos guardam em comum intrinsecamente. Tal valor se manifesta firmemente presente na esfera jurídica quando se empossa na posição de fator de origem dos direitos fundamentais⁴⁵.

A dignidade humana configura-se, portanto, como um elemento anterior a qualquer direito, muito embora os direitos também desempenhem relevante papel na sua proteção e promoção, especialmente os direitos fundamentais. Nesse sentido, o cumprimento do compromisso em caráter moral dos direitos fundamentais de respeitar a dignidade humana de todos os indivíduos somente sucede se atuarem de maneira coordenada uns com os outros⁴⁶.

O conteúdo enunciado pela dignidade, dessa maneira, confere ao Estado a tarefa de proteção e respeito⁴⁷ máximo ao indivíduo, bem como de

⁴² MAC CRORIE, Benedita. Os Limites da Renúncia a Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares, Almedina, Coimbra, 2017, p. 80.

⁴³ REIS NOVAIS, Jorge. A Dignidade da Pessoa Humana, Dignidade e Direitos Fundamentais, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 58-59.

⁴⁴ MAHLMANN, Matthias. *The Good Sense of Dignity: Six Antidotes to Dignity Fatigue in Ethics and Law*, Oxford University Press, 2013, pp. 593-614.

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2014, p. 76-77.

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen. Um Ensaio sobre a Constituição, Edições 70, Lisboa, 2012, p. 35.

⁴⁷ Por constar da Constituição - Federal e da República Portuguesa-, e em posição de destaque considerando a sua condição de fundamento da República, a dignidade humana deve ser

atenuação de conjunturas que eventualmente se oponham ao alcance de uma vida com dignidade⁴⁸. Atribui ao Estado, portanto, um papel ativo no respeito pela dignidade humana, uma vez que esta consta da mais elevada norma presente em um ordenamento jurídico, representada pela própria Constituição⁴⁹.

Nesse sentido, a dignidade humana vincula a atuação do Estado⁵⁰ de formas diversas precisamente em razão da posição de respeito por ele devida em relação ao conteúdo expresso pela dignidade. O desempenho estatal não somente deve firmar a garantia de condições mínimas, em caráter material, necessárias para que os indivíduos alcancem uma existência condigna⁵¹, mas também respeitar o conteúdo da dignidade como instrumento de proteção contra eventuais condutas de natureza invasiva⁵² empenhadas em sua atuação.

A dignidade humana, assim, corresponde à um mecanismo de limitação do Poder Público, de maneira a eliminar a possibilidade de eventuais arbítrios ou até mesmo atos de natureza autoritária quando do exercício do poder⁵³. O Estado deve exercer a sua função pública, portanto, tendo como foco o zelo pela dignidade humana, uma vez que consiste precisamente em um fundamento da própria República.

respeitada, protegida e promovida pelo Poder Público, caso contrário, se estará diante de hipótese de inconstitucionalidade, conforme aponta Jorge Reis Novais em sua obra *A Dignidade da Pessoa Humana*, Vol. II, p. 43.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988* (e-book), 9ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2011, p. 277.

⁴⁹ BULLÉ-GOYRI, Víctor M. Martínez. *Reflexiones sobre la Dignidad Humana en la Actualidad*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XLVI, n. 136, 2013, pp. 39-67.

⁵⁰ O conteúdo expresso pela dignidade humana deve orientar a atividade desempenhada pelo Estado, conforme pontua Jesús González Pérez em seu artigo *La Dignidad de la Persona y Derecho Administrativo*, uma vez que representa uma norma não apenas de conduta, mas também de limite de direitos.

⁵¹ OTERO, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 556.

⁵² MAC CRORIE, Benedita. *Os Limites da Renúncia a Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 91.

⁵³ OTERO, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 557.

Assim, se o indivíduo se encontra em posição de extrema relevância, tendo em vista a sua própria dignidade, este conteúdo deve ser protegido pelo Estado por meio da garantia de direitos fundamentais intrínsecos à esta concepção⁵⁴. A dignidade humana, portanto, passa diretamente pela plenitude no exercício de direitos fundamentais⁵⁵, uma vez garantidores da defesa e da promoção daqueles bens jurídicos essenciais à todos os membros da sociedade.

1.3. Classificação

Os avanços vivenciados pela sociedade e a conseqüente urgência por direitos hábeis a envolver as necessidades modernas configuram fatores determinantes para a fixação do rol de direitos fundamentais constantes na constituição. Considerando a gênese em caráter gradativo dos direitos fundamentais, estes receberam da doutrina um tratamento em blocos, o que culminou no firmamento de uma classificação.

Os direitos fundamentais constituem o agrupamento de normas cuja essência remete à soberania popular, sendo seu conteúdo mecanismo apto a assegurar uma convivência social em caráter pacífico, igualitário e livre⁵⁶, o que demonstra precisamente a posição de destaque que conquistou no ordenamento jurídico. Este grupo de direitos, inclusive, resta caracterizado essencialmente pela universalidade, uma vez que os titulares e destinatários são universais⁵⁷, sem qualquer distinção.

Assim, todos os membros da comunidade são titulares simultaneamente de direitos e deveres, consagrados em termos constitucionais, o que também

⁵⁴ SERENO, Giuliano. *La Dimensione Costituzionale della Dignità Umana: Da Concetto Filosofico a Elemento Normativo di Diritto Positivo*, Tesi di Dottorato, Sapienza Università di Roma, 2015, p. 69.

⁵⁵ Jorge Reis Novais, em sua obra *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional*, p. 49, aponta, inclusive, que a dignidade humana, sob a perspectiva material, sustenta a premissa dos direitos fundamentais como trunfos contra a maioria, uma vez que, além de constituir princípio supremo que reflete um alicerce do Estado de Direito, também fundamenta a própria existência dos direitos fundamentais.

⁵⁶ LAMMÉGO BULOS, Uadi. *Curso de Direito Constitucional*, 10ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2017, p. 526.

⁵⁷ ALEXY, Robert. *Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 217, 1999, pp. 55-66.

se estende aos direitos fundamentais. Todos os indivíduos, a partir dessa perspectiva, detêm todos os direitos e deveres à eles designados⁵⁸.

Ademais, a divisão dos direitos fundamentais em categorias constitui uma construção doutrinária, porém, relevante para estabelecer uma distinção dos instrumentos considerados necessários ao devido exercício de cada conjunto de direitos, bem como do comportamento do próprio Estado em relação aos direitos fundamentais.

A classificação em dimensões é realizada como forma de determinar uma diferenciação quanto à natureza ou até mesmo em relação à evolução histórica dos direitos fundamentais, ainda que seja objeto de inúmeras discussões doutrinárias, de modo a não representar uma catalogação unânime. A discordância encontra-se, especialmente, na terminologia, já que “geração” não seria capaz de demonstrar a cumulatividade que decorre de todo o processo de reconhecimento dos direitos fundamentais, conteúdo melhor explicitado pela escolha da palavra “dimensão”⁵⁹.

A gênese de um conjunto de direitos não implica, portanto, no encerramento do grupo anterior, mas sim nas sucessivas complementações referentes ao território dos direitos fundamentais⁶⁰. Nesse sentido, os direitos fundamentais, como atualmente entendidos, foram firmando seus alicerces gradativamente, uma vez que as próprias necessidades de proteção experimentadas pela comunidade evoluíram ao longo do tempo.

A principal pretensão popular no final do séc. XVIII, momento em que revoluções liberais sucediam⁶¹, era precisamente limitar os poderes do Estado, de maneira a viabilizar a proteção das liberdades individuais. A preocupação

⁵⁸ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 303.

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 102.

⁶⁰ MELLO, Marco Aurélio. Supremo e Políticas Públicas: Entre Direitos Fundamentais e Democracia in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 31-60.

⁶¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional, 8ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2013, p. 137.

inicial, portanto, era garantir a pessoa os direitos mais básicos, daí se retira o caráter individualista dos direitos fundamentais nas declarações elaboradas até a Primeira Guerra Mundial⁶².

A primeira dimensão diz respeito aos direitos em caráter individual, de modo a impedir a intervenção estatal na esfera privada. Nesse sentido, para viabilizar o pleno exercício de direitos desta dimensão, impõe-se ao Estado tarefas para com a sociedade caracterizadas como prestações de natureza negativa ou de abstenção⁶³. Há, nesse sentido, um certo bloqueio negativo das ações estatais⁶⁴, de modo a evitar interferências indevidas do Estado.

Os direitos individuais⁶⁵, ou direitos, liberdades e garantias, asseguram a proteção contra eventuais invasões do Poder Público na esfera pessoal⁶⁶ dos indivíduos, dessa forma, representam escudos diante do poder que detém o Estado. Nesse sentido, para que um indivíduo esteja apto a exercer o seu direito, faz-se imprescindível que o Estado apenas o deixe sozinho⁶⁷, sem qualquer necessidade de desembolso financeiro ou dispêndio prestacional para tanto. Alguns exemplos presentes neste conjunto são os direitos à vida, à liberdade de expressão e de locomoção.

Muito embora configurem liberdades para o exercício da autonomia pessoal, tais direitos não proporcionam justificativa para o agir caótico⁶⁸ por parte das pessoas, uma vez que devem ser considerados o contexto social em

⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 38ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2012, p. 244.

⁶³ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004. p. 12.

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações*, 2007. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/DOCTRINA_9.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.

⁶⁵ A primeira Constituição Portuguesa, datada do ano de 1822, separou logo o Título I para abordar os Direitos e Deveres Individuais dos Portugueses, entre eles, os direitos à propriedade (art. 6º) e à livre comunicação de pensamentos (art. 7º). Já a primeira Constituição Brasileira, de 1824, trata sobre as Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros apenas no Título 8º, o último do texto. A inviolabilidade dos direitos cíveis e políticos era garantida (art. 179) com fundamento na segurança individual, na liberdade e na propriedade.

⁶⁶ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 51.

⁶⁷ FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2015, p. 93.

⁶⁸ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 51.

que vivem, bem como o respeito pelas demais normas estabelecidas pelo ordenamento jurídico-político. Mostra-se como inviável, portanto, a utilização dos direitos individuais como escudo para a prática de condutas incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o objetivo é alcançar uma liberdade de maneira igual para todas as pessoas, por meio do ajuste de eventuais desigualdades, e não através de um conteúdo de igualdade sem liberdade⁶⁹, nem de liberdade sem igualdade. Assim, os direitos fundamentais não consistem em ato de permissão para o desrespeito à liberdade dos demais, até mesmo como forma de também se observar a igualdade.

Já a principal marca dos direitos de segunda dimensão reside na alteração dos níveis de exigência em relação ao Estado, de maneira a se identificar a necessidade de intervenções do Poder Público para a garantia do bem-estar de toda população, tendo como base a igualdade. Ocorre um verdadeiro reconhecimento de que o caráter abstencionista do Estado não se mostrava suficiente para o atendimento de todas as necessidades da sociedade⁷⁰.

Tal fato sucedeu em razão das consequências dos problemas gerados pela industrialização⁷¹, momento em que as condições de vida da população se mostravam precárias. Passa a se demandar do Estado, então, uma postura de cunho ativo para fins de justiça social⁷². A reivindicação por justiça social, bem como a alteração no direcionamento das atenções da natureza individualista

⁶⁹ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 35.

⁷⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011, p. 332.

⁷¹ A migração em larga escala para as grandes cidades em razão de necessidade de mão de obra para as indústrias, como pontuado por Felipe de Melo Fontes em sua obra Políticas Públicas e Direitos Fundamentais, p. 95, culminou, juntamente com as crises econômicas vivenciadas no período, em um grande excedente de desempregados, de maneira que os empregadores preferiam deslocar a incumbência referente ao cuidado com essas pessoas. Uma maior interferência estatal para oferecer assistência aos indivíduos passou a ser não apenas pauta burguesa, mas também desejo popular.

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 108.

para uma perspectiva social dos direitos, concede à esta categoria o título de direitos sociais⁷³, econômicos e culturais.

Emana desta dimensão, portanto, um caráter positivo, definido pela imposição ao Estado de uma obrigação de agir⁷⁴, como forma de preservação do acesso não apenas aos materiais indispensáveis à garantia de direitos, mas também de prestações para a sua devida promoção. Nesse sentido, cabe ao Poder Público a adequada execução de ações para fins de efetivação das normas que consagram os direitos sociais. Constam da categoria em questão, entre outros, os direitos à saúde, à educação e ao trabalho.

Apesar da característica positiva, os direitos sociais também possuem vertente negativa. O Estado, por exemplo, por intermédio de condutas em caráter arbitrário, não pode impedir o devido acesso da sociedade aos direitos sociais, nem mesmo ditar às pessoas comportamentos contra a sua vontade, como é o caso de uma eventual imposição de tratamento médico⁷⁵.

A terceira dimensão, por sua vez, está associada à solidariedade. Caracterizados como mais recentes que aqueles constantes das categorias anteriores, fato perceptível pela atenção relativamente fresca em caráter normativo, doutrinário e jurisprudencial, especialmente em comparação aos direitos de liberdade e de igualdade, os direitos neste grupo se distinguem por apresentar titularidade difusa e coletiva⁷⁶. Os principais exemplos de direitos de terceira dimensão consagrados constitucionalmente são os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁷⁷, à autodeterminação dos povos e à conservação e utilização do patrimônio cultural.

⁷³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional, 8ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2013, p. 137.

⁷⁴ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 15.

⁷⁵ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 138.

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 111.

⁷⁷ O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em um dos principais exemplos de direito-dever, uma vez que configura não apenas a um direito de subjetividade da atual geração, mas também um dever fundamental de proteção desta para consigo mesma e para as gerações futuras, conforme consta do art. 225 da Constituição Federal. A Constituição

Embora os direitos fundamentais perpassem pelo comportamento do Estado, seja este positivo ou negativo, não se exime da sociedade determinado grau de zelo. A percepção de que o indivíduo vive em uma coletividade⁷⁸, de maneira a necessitar de um senso de colaboração de seus semelhantes, é incorporado pela doutrina - e pela constituição - para sustentar a concepção de deveres fundamentais, cujo conteúdo impulsiona os indivíduos a agir⁷⁹ na proteção de bens jurídicos. Configuram, assim, deveres jurídicos do indivíduo para com a sociedade, de modo a também poderem ser por esta reclamados⁸⁰.

Ainda que não correspondam a unanimidade na doutrina, cita-se a quarta dimensão de direitos fundamentais. Como a mais moderna entre as categorias em pauta, a quarta dimensão revela a existência de direitos em razão da evolução tecnológica e social, especialmente aqueles referentes às biociências⁸¹.

Nesse sentido, o aspecto comum entre todos os direitos fundamentais é precisamente a questão que envolve a circunstância, uma vez que nascem quando há risco de que as estruturas de poder possam afetar direta e negativamente a dignidade humana⁸². A categorização, dessa forma, revela justamente a evolução histórica do conteúdo e da expansão dos direitos fundamentais, sem prejuízo do surgimento de novos⁸³.

da República Portuguesa, em seu art. 66º, n. 1, também revela a existência de um direito-dever a um ambiente ecologicamente equilibrado.

⁷⁸ PUFENDORF, Samuel. *De los Deveres del Hombre y del Ciudadano Según la Ley Natural*, Livro I, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 35.

⁷⁹ O dever fundamental de pagar impostos consiste em um dos principais exemplos nesta categoria, dando título, inclusive, para a obra de Casalta Nabais que dissecou os mais diversos aspectos sobre o tema. Ademais, pode-se citar outros deveres previstos nas mais variadas constituições, como o dever de proteção do meio ambiente (art. 225 da Constituição Federal; art. 66º da Constituição da República Portuguesa; art. 45 da Constituição Espanhola) e o dever dos pais de assistência para com os filhos (art. 229 da Constituição Federal; art. 36º, n. 5 da Constituição da República Portuguesa; art. 39, n. 3 da Constituição Espanhola).

⁸⁰ CASALTA NABAIS, José. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra, 2015, p. 64.

⁸¹ LAMMÊGO BULOS, Uadi. *Curso de Direito Constitucional*, 10ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2017, p. 530.

⁸² VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 68.

⁸³ O texto constitucional não assinala um rol taxativo de direitos fundamentais, conforme afirma Jorge Miranda em sua obra *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, p. 200, uma vez viável a abertura para ampliação do catálogo, cujo preenchimento ocorre com a integração de novos direitos de acordo com o momento.

A cláusula aberta de direitos fundamentais permite o preenchimento do conjunto como novos direitos. Consta do art. 5º, §2º da Constituição Federal de 1988 a impossibilidade de exclusão de outros direitos e garantias derivados dos princípios e do regime, bem como dos tratados internacionais. A Constituição da República Portuguesa, por sua vez, menciona, em seu art. 16º, n.º 1, que a enumeração de direitos fundamentais não elimina a existência de outros que constem de regras e leis aplicáveis no âmbito do direito internacional⁸⁴.

O atual catálogo, portanto, não encontra-se limitado, nem mesmo encerrado, o que permitiria a inclusão, por exemplo, de um direito fundamental à boa administração. Diante disso, e da mesma forma que o atual rol de direitos considerados como fundamentais foi fruto de lutas e avanços sociais, novos direitos podem adquirir a mesma configuração conforme as modernas necessidades e demandas da sociedade.

1.4. Características Basilares

Como conteúdo de relevante significado jurídico e social, os direitos fundamentais constituem verdadeiros instrumentos de proteção e promoção do bem-estar dos membros da sociedade. O livre e pleno exercício de direitos fundamentais, de maneira mais ampla, traduz o respeito pela dignidade humana.

A existência de direitos fundamentais, assim, é justificada pela necessidade de proteção da pessoa, bem como de bens jurídicos imprescindíveis à uma vida com dignidade. Representam, ainda, escudos contra eventuais condutas que possam violar justamente os conteúdos de maior essencialidade ao indivíduo.

Nesse sentido, quando se trata de finalidade, os direitos fundamentais podem apresentar duas vertentes, a de defesa e a de instrumentalização.

⁸⁴ O reconhecimento de tratados e convenções internacionais, em sede de direitos fundamentais, como integrantes da constituição material portuguesa, como pontua Vieira de Andrade em sua obra *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 41, revela a possibilidade de fixação de diretrizes para a aplicação de ordem judicial das normas internas, em conformidade com as balizas de direito internacional.

Como direitos instrumentais, ditam princípios orientadores de toda a ordem jurídica, provendo, ainda, instrumentos hábeis para reivindicação pela proteção de bens, bem como pelo devido cumprimento de prestações sociais. Já na condição de direitos de defesa, concedem a possibilidade de ingresso em juízo para fins de proteção de bens que tenham sido lesados⁸⁵, o que, de certa forma, reflete essencialmente a proibição de intervenção do Poder Público na esfera privada.

Revela-se inegável, por múltiplas razões, a existência de uma conexão entre o Estado e os direitos fundamentais, de modo a culminar em uma das principais características associadas à estrutura de tal grupo de direitos. Este e outros aspectos centrais mostram-se como extremamente relevantes para a atual conformação dos direitos fundamentais.

1.4.1. Existência do Estado

Quando se trata de direitos fundamentais, o Estado, em íntimo vínculo com o conteúdo de tais direitos, pode assumir posições diversas. Retira-se do tópico em questão uma premissa referente à multiplicidade de facetas do Estado: é inviável a existência de direitos fundamentais fundada na inexistência do Estado.

Como criação da comunidade jurídica, os direitos fundamentais dependem da existência de uma estrutura política, materializada pelo Estado. O sistema político deve ser capaz de ordenar o aparato social, bem como oferecer meios e instrumentos que garantam as devidas condições para o exercício de direitos⁸⁶. A partir desta proposição, verifica-se a primeira faceta do Estado, ligada ao centro de poder responsável pela organização política e social.

Essa tarefa de organização em caráter político e social atribuída ao Estado, e exercida pelos mais diversos órgãos e entidades, não apenas ordena

⁸⁵ LAMMÊGO BULOS, Uadi. Curso de Direito Constitucional, 10ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2017, p. 527.

⁸⁶ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 69.

a estrutura de poder, mas também sustenta uma relação com a comunidade, reflexo da liberdade política, isto é, do vínculo entre governantes e governados⁸⁷. Nesse sentido, a estruturação do aparato político, bem como as balizas das relações estatais com as pessoas, devem ser ordenadas pelo Estado.

Os direitos fundamentais, por sua vez, demonstram justamente a conexão existente entre Estado e pessoa, de modo a se afetarem mutuamente. A finalidade e a organização do Estado, bem como o exercício e a limitação do poder constituem atribuições que lidam com a pessoa e suas necessidades. Da mesma forma, as pretensões coletiva ou individualmente reconhecidas dependem de normas editadas pelo Estado que as regulem devidamente⁸⁸.

As normas constitucionais conferem, ainda, a incumbência de proteção e promoção de direitos fundamentais, a ser realizada pela estrutura política refletida pelo Estado. Portanto, por meio de seus órgãos e agentes, o Estado detém a função de organização de toda a estrutura política e social apta garantir à população meios para o devido exercício de seus direitos fundamentais.

A partir das normas, dessa forma, cria-se uma vinculação entre o Estado e os direitos fundamentais, uma vez que o próprio Estado encontra-se na posição de sujeito passivo das vinculações em caráter constitucional⁸⁹. Configura incumbência do Estado, portanto, o respeito pelas normas, até mesmo como forma de efetivação de direitos fundamentais⁹⁰.

O catálogo de direitos fundamentais foi gradualmente formado a partir de circunstâncias em que o poder exercido pelo Estado excedia limites, de modo a

⁸⁷ MIRANDA, Jorge. Formas e Sistemas de Governo, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2007, p. 27.

⁸⁸ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, pp. 17-18.

⁸⁹ OTERO, Paulo. Instituições Políticas e Constitucionais, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 535.

⁹⁰ As normas referentes aos direitos fundamentais geram tarefas fundamentais incumbidas ao Estado, conforme pontua Paulo Otero em sua obra Instituições Políticas e Constitucionais, p. 536, que revelam precisamente a responsabilidade em caráter público pelos direitos fundamentais, enunciada pela constituição.

prejudicar o bem-estar social. A partir disso, movimentos sociais tomaram iniciativa no sentido de alterar conjunturas desfavoráveis, o que resultou na instituição de direitos fundamentais. Assim, considerando que os direitos fundamentais consistem em posições jurídicas face o Estado⁹¹, conclui-se que esses direitos constituem formas de limitação do poder estatal.

A segunda faceta do Estado, nessa esteira, diz respeito especificamente aos direitos individuais. Como mencionado anteriormente, estes são exercidos mediante prestações negativas do Estado, uma vez que configuram direitos de defesa contra condutas de interferência indevida eventualmente exercidas por agentes em âmbito estatal.

A posição do Estado, nessa circunstância, consiste em não agir de maneira a invadir a esfera privada dos indivíduos, ou seja, uma conduta em caráter de abstenção. Logo, os órgãos e agentes do Estado devem adotar um comportamento de natureza não-intervencionista para fins de viabilização do adequado exercício dos direitos individuais.

Já a terceira posição do Estado, está associada com os direitos fundamentais que dependem de prestações positivas para a sua devida efetivação. A função estatal, nesse caso, consiste em fornecer meios e instrumentos necessários ao exercício de tais direitos. Diferentemente dos direitos individuais, os direitos sociais repousam o seu conteúdo sobre a conduta ativa do Estado no sentido de promover e garantir aqueles bens jurídicos considerados essenciais aos membros da sociedade.

A partir dessa premissa, portanto, o Estado deve agir de maneira a garantir a efetivação de direitos que dependem precisamente de sua atuação ativa, por meio da qual os indivíduos podem usufruir dos bens jurídicos que lhes são assegurados pela constituição. Logo, a sua posição, nessa perspectiva, é a de provedor ou prestador de direitos fundamentais.

⁹¹ REIS NOVAIS, Jorge. Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado Democrático de Direito, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p. 18.

Nesse sentido, verifica-se a uma concepção de tripla função do Estado no tocante aos direitos fundamentais. O Estado, em sua primeira faceta, como ente responsável pela organização política e social e pela sua relação com a sociedade. A segunda posição, especificamente sobre os direitos fundamentais em caráter individual, cujo preenchimento ocorre pela atuação estatal de abstenção. E a terceira função, na qual a conduta ativa do Estado realizada por meio de prestações assegura a efetivação de direitos fundamentais.

A estrutura do Estado constitucional, nesse sentido, revela deter como fundação não somente a organização de poder, a forma de Estado, o sistema de governo, mas também precisamente os direitos fundamentais. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais constituem, portanto, de maneira simultânea, a base e o fundamento⁹² do Estado.

Assim, seja na centralidade da organização da estrutura social e política, na conjuntura de condutas de abstenção ou na posição de atuação em caráter prestacional, o Estado cumpre sua tripla função na proteção dos direitos fundamentais. Entretanto, não se trata de qualquer Estado, como a experiência histórica já revelou ter sido condição insuficiente, mas sim um Estado Democrático de Direito, devidamente apto a garantir direitos fundamentais, sob a guarda da constituição.

1.4.2. Poder do Povo

A perspectiva atual de direitos fundamentais, diferentemente de concepções anteriores de direitos, concretiza o seu reconhecimento a todos os indivíduos ou a certos grupos, como é o caso de trabalhadores, meramente por motivos associados à humanidade⁹³ inerente à cada pessoa. Entretanto, não faz desta única condição para tanto, uma vez que o avanço histórico e social⁹⁴, responsável pela ampliação do catálogo de direitos fundamentais, também

⁹² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 160.

⁹³ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 20.

⁹⁴ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 37.

consiste em elemento relevante para a contemporânea percepção destes direitos.

O indivíduo, por constituir ser sociável, integra um grupo que apresenta identidade coletiva, um dos bens públicos produzidos pelo contrato social⁹⁵. A comunidade, ademais, quando marcada por aspectos sociais, culturais e históricos comuns entre seus membros, culmina na caracterização de uma nação. A localização de uma comunidade em determinado território acaba por firmar um poder político próprio, revelado pelo Estado. Nesse sentido, todos as pessoas integrantes desta comunidade retratam a concepção de povo⁹⁶. Assim, o conjunto de indivíduos cuja vinculação, de maneira estável e institucional, ocorre por meio de um ordenamento jurídico constitui um povo⁹⁷.

O povo, a duras penas e por consequência de reivindicações sociais, adquiriu ao longo da história maior visibilidade e voz nas decisões que afetavam direta e indiretamente a comunidade. A sua posição foi alterada gradualmente de sujeito exclusivamente de obrigações, para sujeito de direitos e deveres. Conferir ao povo direitos e deveres, dessa maneira, significa ter assegurada a proteção de determinados bens jurídicos, com a contrapartida do cumprimento de deveres essenciais para o bem-estar social.

O poder do povo reporta-se à união popular, revelada pelos mais diversos movimentos sociais, cuja força culminou em marcos históricos de tamanha relevância que moldaram todo o contexto político e normativo referente à proteção da pessoa. Um povo passivo em relação às indiferenças da monarquia francesa para com as necessidades coletivas, por exemplo, não teria sido capaz de lutar pela consolidação dos primeiros direitos fundamentais, os direitos de defesa. De maneira similar, os direitos sociais, reflexo justamente de um senso de justiça social, não teriam sido firmados na ausência de uma vontade popular convertida em ação.

⁹⁵ SOUSA SANTOS, Boaventura. Reinventar a Democracia, 2ª ed., Gradiva, Lisboa, 2002, p. 11. Ademais, o autor afirma que os demais bens públicos produzidos pelo contrato social são a legitimidade da governação, o bem-estar econômico e social e a segurança.

⁹⁶ OTERO, Paulo. Instituições Políticas e Constitucionais, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 492.

⁹⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 10ª ed., Malheiros, São Paulo, 2000, p. 92

O povo em modo passivo não detém a habilidade de alterar conjunturas desfavoráveis, o que já foi devidamente comprovado pelas mais variadas experiências históricas, uma vez que rupturas, em geral, decorrem de reivindicações populares. As consequências de movimentos sociais por melhorias clamadas pela população tendem a ser muito positivas, sobretudo no âmbito de direitos fundamentais. Estes foram conquistados de maneira gradual e, posteriormente, incluídos em textos constitucionais por meio da vontade popular ou do poder do povo.

Ademais, se inexistisse a dose de poder popular, o Estado sequer teria a incumbência de garantir e efetivar direitos fundamentais, uma vez que a população não os reivindicaria. Um povo desprovido de poder constitui um povo inapto a exercer seus direitos fundamentais.

Para além das reivindicações sociais, ao povo é assegurado um relevante artifício de participação política e social por meio do voto. O povo ativo detém a capacidade de eleger seus representantes, cujo exercício do trabalho gera textos normativos, entre outros efeitos. As normas, por sua vez, são convertidas em prática nas mais variadas funções executadas pela estrutura do Estado com a finalidade de atingir, por meio de tais ações, os destinatários, revelados justamente pelo povo⁹⁸. O ciclo, portanto, tem seu início e fim fundados no povo.

No tocante aos direitos fundamentais, especificamente, o circuito é rigorosamente o mesmo. O povo, no exercício do seu direito-dever democrático⁹⁹, escolhe aqueles representantes que atuarão de forma a proteger e efetivar os seus direitos, conforme as atribuições que lhes são cabíveis.

⁹⁸ MÜLLER, Friedrich. Quem é o Povo? - A Questão Fundamental da Democracia, 3ª ed., trad. Peter Naumann, Max Limonad, São Paulo, 2003, p. 60.

⁹⁹ À cada indivíduo é garantido o direito de se manifestar por meio de voto sobre a escolha de seus representantes para o exercício de variadas funções no Estado. Entretanto, também caracteriza-se como um dever de colaboração social, uma vez que o povo não se encontra apenas na posição de destinatário das prestações estatais, positivas ou negativas, mas também de polo ativo na manutenção da democracia, e, de certa forma, de agente iniciador do ciclo democrático.

O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal enuncia que todo poder emana do povo, de modo que pode ser exercido de maneira direta ou por meio de representantes. A escolha de membros da sociedade para ocupar cargos no Legislativo e no Executivo revela a imagem mais nítida do poder popular.

Entretanto, e como o próprio dispositivo constitucional pontua, não configura o único mecanismo hábil a demonstrar a força do povo. O referendo e o plebiscito, como formas de consulta à população quanto à determinado tema, são alguns exemplos, bem como a possibilidade de envio de projeto de lei de iniciativa popular para apreciação pelo Congresso Nacional, todos previstos no art. 14 do texto constitucional. Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 5º, LXXIII, também prevê a possibilidade de ação popular em casos específicos. Isso demonstra que ao povo é concedido poder suficiente para proteger seus interesses e seus direitos fundamentais.

Nesse sentido, o próprio povo, no exercício de sua soberania¹⁰⁰ e em decorrência de preceitos constitucionais, detém o poder de escolher, por meio de voto direto e secreto, os membros da sociedade que serão responsáveis pela representação da sua vontade em sede política¹⁰¹. A soberania popular baseada em previsão constitucional - caso contrário se estaria diante de hipótese de democracia sem lei¹⁰² - é responsável pela seleção dos indivíduos diretamente responsáveis pela elaboração e execução dos meios que

¹⁰⁰ O papel conferido ao povo e reproduzido pela soberania popular não admite a possibilidade de execução em caráter anárquico ou ajurídico, uma vez que sua operatividade encontra-se prevista no próprio texto constitucional, como pontua Paulo Otero em sua obra *Direito Constitucional Português - Organização do Poder Político*, p. 123.

¹⁰¹ Isto se for considerada a tese da integração, cujo conteúdo explicita justamente uma integração entre direitos fundamentais e democracia, conforme anotado na obra *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático* de Jorge Reis Novais, p. 19. De certa forma, como assinalado ainda na obra em questão, a compatibilidade entre ambos revela o próprio significado do Estado Democrático de Direito. Potencialmente, entretanto, é possível a oposição entre os direitos fundamentais e o princípio democrático, o que significaria que os primeiros representariam triunfos contra a maioria que esteja à frente do poder. Tema desenvolvido por Jorge Reis Novais nas obras *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a Maioria*, Coimbra Editora, 2006; *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra Editora, 2010.

¹⁰² OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português - Organização do Poder Político*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2017, p. 123.

viabilizarão a defesa dos direitos fundamentais, e em sentido mais amplo, dos interesses sociais.

A execução com efetividade das atribuições definidas em termos constitucionais, e compatíveis com os respectivos cargos, é algo que se espera dos representantes. Isto significa que o povo tem a expectativa de que seus interesses serão devidamente zelados por tais membros da sociedade, ascendidos por meio da vontade popular aos altos postos na estrutura política do Estado¹⁰³.

Portanto, o poder do povo, por um lado, diz respeito à força dos movimentos sociais que se levantam contra regimes e gestões indiferentes, bem como clamam por melhores condições, o que, em última instância, culminou justamente no atual catálogo de direitos fundamentais. Por outro lado, o voto nos moldes atuais, após lutas e avanços diversos, também demonstra o poder do povo na escolha dos representantes que melhor atenderam aos seus interesses, sobretudo na proteção e efetivação de seus direitos fundamentais.

1.4.3. Historicidade

O conteúdo dos direitos fundamentais é profundamente marcado por aspectos históricos, já que a composição do atual catálogo, previsto em textos constitucionais, sucedeu de maneira gradual, conforme avanços políticos e sociais sucedidos ao longo do tempo. A delimitação dos direitos fundamentais, assim, foi estabelecida em decorrência das lutas e dos movimentos sociais e, conseqüentemente, culminou na evolução em caráter histórico¹⁰⁴ do seu conceito.

¹⁰³ Nesse sentido, os poderes não se fundam apenas no Estado de Direito, mas também traduzem um compromisso com a democracia, conforme pontua Friedrich Müller na sua obra *Quem é o povo?*, p. 60. Acrescentando à este ponto, os poderes Executivo e Judiciário, este por meio de decisões judiciais para tanto, são responsáveis por tornar prática as normas elaboradas pelo Legislativo. Assim, os poderes devem estar atentos aos interesses da coletividade, em especial quanto à proteção e promoção de direitos fundamentais, não somente por força de previsão constitucional, mas também, e principalmente, em respeito à vontade popular por meio de escolha democrática.

¹⁰⁴ BARROS, Renata Furtado de. *Direito Constitucional I*, Estácio, Rio de Janeiro, 2016, p. 62.

O elemento histórico é verificado em razão dos antecedentes que resultaram na atual conformação dos direitos fundamentais, como a *Magna Carta* (1215), a *Petition of Rights* (1628) e a *Bill of Rights* (1688). Entretanto, os documentos de maior relevância para o conteúdo expresso pelos direitos fundamentais são a Declaração da Virgínia (1776), a Declaração Norte-Americana (1787) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Como já mencionado, em geral, os documentos em questão constituem efeitos de movimentos sociais por melhores condições.

As declarações concebidas ao longo da história servem de inspiração para a consolidação do conteúdo emitido pelos direitos fundamentais. Em última instância, os avanços históricos podem consistir na fundamentação de maior magnitude¹⁰⁵ no alcance da atual configuração jurídica do rol de direitos fundamentais.

Nesse sentido, não somente o surgimento, mas também o desenvolvimento dos direitos fundamentais sucede conforme o momento e o contexto históricos, o que revela, inclusive, a forma gradual como esses direitos se firmaram nos respectivos ordenamentos jurídicos. Logo, as conquistas alcançadas ao longo da história exerceram, e ainda exercem, influência sobre o contemporâneo conteúdo emanado dos direitos fundamentais.

2. DIAGNÓSTICO SOBRE A BOA ADMINISTRAÇÃO

Ainda que a intensa discussão doutrinária não tenha alcançado um termo comum sobre o papel da boa administração no ordenamento jurídico¹⁰⁶, a sua existência não pode ser negada, seja no aspecto de princípio, ou na

¹⁰⁵ AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed., Malheiros, São Paulo, 2005, p. 173.

¹⁰⁶ No Brasil, a doutrina se pronuncia sobre a boa administração na condição de direito fundamental aplicado às decisões administrativas, como visto, por exemplo, em Direito Fundamental à Boa Administração Pública, de Juarez Freitas, ou na possibilidade da abertura material do catálogo de direitos fundamentais para comportar a incorporação da boa administração como direito fundamental implícito, conforme visto na obra de Ingo Wolfgang Sarlet, A Eficácia dos Direitos Fundamentais (e-book), p. 250. Já em Portugal, discute-se fortemente - argumentos que serão posteriormente aqui apresentados - sobre a condição da boa administração tanto como princípio, previsto no art. 5º do CPA, quanto como direito fundamental, uma vez enunciado no art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual se comentará mais adiante.

vertente de direito fundamental. Neste tópico, a boa administração será abordada sob o aspecto de princípio.

A boa administração é um princípio relativamente novo, especialmente em comparação com princípios clássicos, como é o caso da legalidade e do interesse público. Entretanto, vem ganhando espaço e força nos mais diversos ordenamentos jurídicos ao longo dos últimos anos.

Como os demais princípios que compõem a estrutura jurídica, a boa administração orienta a atuação desenvolvida pela Administração Pública, de modo a influenciar a tomada de decisão administrativa. Nesse sentido, a conduta administrativa deve ser conduzida de acordo com critérios definidores de uma boa administração, isto é, não apenas em conformidade com a lei, mas também de maneira a entregar ao indivíduo uma solução otimizada.

O princípio da boa administração produz uma atribuição à Administração Pública, representada pelo dever de preencher as suas tarefas da maneira mais eficiente possível¹⁰⁷, como forma de ser atingido o bem comum. Logo, a Administração está sujeita à uma obrigação, ou um dever, de bem administrar, o que implica atuar de maneira a obter a melhor solução ou o melhor resultado conforme parâmetros principiológicos, designadamente o interesse público.

Não se sustenta, entretanto, a influência na configuração da atividade administrativa de um conteúdo que remonta a ideia de bem administrar, se o entendimento que circunda a própria Administração Pública ainda permanece assentado na concepção de ampla supremacia sobre os particulares. A moderna Administração Pública passa a perceber com maior clareza a sua função de servir ao melhor interesse geral.

2.1. Nova Perspectiva sobre a Atuação Administrativa

A concepção clássica da Administração Pública, e conseqüentemente do direito administrativo, de vasto domínio sobre os particulares tem sido alterada ao longo dos anos, como forma de melhor assegurar os direitos dos

¹⁰⁷ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 35.

membros da sociedade. Não se trata, no entanto, de posicionar a Administração em pé de igualdade com os particulares, uma vez que possui prerrogativas próprias.

São reservadas para a Administração Pública prerrogativas inaplicáveis aos privados, como o poder de expropriação ou de requisição de bens e serviços, de imposição de sanções administrativas e de medidas de polícia, a possibilidade de alteração unilateral de contratos, a existência de prazos ampliados em juízo¹⁰⁸, entre outras.

Por outro lado, a Administração também está sujeita a restrições, até mesmo como forma de limitar o seu poder e de manter o foco do exercício de sua função no interesse público. Tais sujeições estão guardadas somente à sua atuação, como a observância de princípios específicos e da finalidade pública, a submissão necessária aos concursos públicos para a seleção¹⁰⁹ e contratação de recursos humanos, entre outras.

Em relação aos aspectos do direito administrativo na sua versão tradicional, sua atividade não se ocupava com a boa administração de decisões, uma vez que as normas protegiam as pessoas de condutas arbitrárias eventualmente cometidas pela Administração, de maneira a voltar a sua atenção para a revisão, em âmbito judicial, das decisões ilegais¹¹⁰. Nesse sentido, a Administração esperava por um manejo judicial, de certa forma comum, posterior à sua atuação, o que refletia na ausência de foco na prevenção de situações que atingissem tal patamar.

O método tradicionalmente utilizado não favorecia, assim, a concepção de boa administração, o que tem sido alterado ao longo do tempo com a maior preocupação com a tomada de decisões administrativas. As escolhas administrativas, especialmente as pautadas pela discricionariedade, aumentam o seu calibre se, além de legais, também se mostram corretas e adequadas à

¹⁰⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 132.

¹⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 133.

¹¹⁰ SOLÉ, Juli Ponce. *Good Administration and Administrative Procedures*, *Indiana Journal of Global Studies*, 2005, pp. 551-588.

circunstância em questão. Revela-se como mais vantajoso, portanto, atuar conforme padrões de boa administração do que investir em mecanismos de controle de danos decorrentes de uma má administração.

Apesar da inegável amplitude do poder da Administração, este não pode ser exercido conforme arbítrio¹¹¹, uma vez limitado pelos direitos fundamentais e pela boa administração¹¹². A discricionariedade, nessa esteira, deve se pautar conforme determinados parâmetros de ação, até mesmo por não constituir um poder em caráter absoluto, muito menos impassível de questionamento. Pelo contrário, as condutas em sede de discricionariedade devem estar atentas aos direitos dos destinatários, bem como ao atendimento adequado das demandas coletivas.

A razão de ser da Administração Pública passa a romper as barreiras tradicionais, de modo a ser demandada uma posição mais ativa do Estado no sentido de garantir boas condições para a comunidade. As exigências da sociedade foram alteradas após o fim do período de guerras, uma vez que a paz social não depende apenas da ordem, mas também da atividade da Administração no sentido de oferecer os meios necessários para o bem-estar, por meio de medidas de planejamento social e econômico¹¹³.

Não se trata, em vista disso, de uma diferente fase da Administração Pública, mas sim uma nova compreensão ou percepção desta¹¹⁴. Essa moderna concepção não confere ao Estado meramente a posição de prestador de serviços públicos. O Estado constitui, sobretudo, agente responsável pela

¹¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 112.

¹¹² José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, p. 112, pontua, ainda, que o Poder Público se submete aos direitos fundamentais à boa administração, de modo a se atingir tal patamar quando a atuação é transparente, dialógica, imparcial, eficiente e em conformidade com a legalidade temperada. Isto representa, mais uma vez, o entendimento da doutrina brasileira de que a posição da boa administração no ordenamento jurídico está conectada com os direitos fundamentais.

¹¹³ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 57.

¹¹⁴ GONÇALVES, Pedro Costa. Ensaio sobre a Boa Governança da Administração Pública a Partir do Mote da "New Public Governance", in O Governo da Boa Administração Pública, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 7-33.

garantia de direitos e liberdades, e, para tanto, um conjunto de novas técnicas jurídicas viabiliza justamente o cumprimento dessa função.

A nova perspectiva, portanto, impulsiona a Administração no sentido de tornar o direito administrativo mais humano, uma vez que assume compromisso com a população, bem como com os meios necessários para a melhoria na sua qualidade de vida, através das mais variadas instituições¹¹⁵ componentes da Administração Pública. O exercício da função administrativa, assim, deve significar muito mais que um elenco de competências ou poderes atribuídos à Administração, já que constitui, na realidade, um conjunto de deveres a serem cumpridos¹¹⁶ no sentido de atingir de maneira adequada toda a coletividade.

A existência das instituições passa justamente pelo atendimento adequado e eficiente dos interesses comuns. Assim, e para melhor satisfazer as necessidades das pessoas, individual e coletivamente consideradas, as instituições devem conduzir a sua atividade de acordo com diversos critérios¹¹⁷, mas sempre em serviço do bem-estar comum.

Esse novo entendimento desencadeia a aproximação entre o Estado e a sociedade, de modo a incentivar a Administração Pública, na condição de aparato que viabiliza a promoção dos fins estatais¹¹⁸, a procurar modelos mais efetivos e adequados de organização. O poder que o Estado apresenta, portanto, deve ser utilizado visando servir a pessoa, de maneira a garantir a concretização de direitos e a promoção do bem-estar comum¹¹⁹.

¹¹⁵ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo*, Disponível em: < http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf > Acesso em: 9 de fevereiro de 2018.

¹¹⁶ DELPIAZZO, Carlos E.. *La Buena Administración como Imperativo Ético para Administradores e Administrados*, Revista de Derecho, año 9, n. 10, 2014, pp. 41-57.

¹¹⁷ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El Derecho a la Buena Administración en las Relaciones entre Ciudadanos y la Administración Pública*, Revista AFDUC, n. 16, ISSN: 1138-039X, 2012, pp. 247-273.

¹¹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, 6ª ed., Editora Método, São Paulo, 2018, p. 110.

¹¹⁹ VALLE, Jaime Andrés Villacreses. *Bases Constitucionales del Derecho a una Buena Administración en el Ecuador*, Disponível em:

A Administração, ademais, participa do fenômeno de constitucionalização do Direito, cuja influência permeia todos os aspectos sob a guarda do direito administrativo. Além da limitação ao exercício da discricionariedade, a constitucionalização do direito administrativo também determina certos deveres de atuação¹²⁰. A partir disso, a Administração Pública passa a ter maior cuidado na execução de suas atividades, como forma de preservar, sobretudo, os direitos fundamentais.

A boa administração, nessa esteira, manifesta-se como forte aliada do comportamento administrativo, uma vez apta a nortear todas as suas ações no sentido de entregar ao administrado uma solução em caráter ótimo. A compreensão da essência irradiada pela boa administração perpassa, portanto, por uma nova percepção da atividade executada pela Administração Pública, cujo conteúdo, em última análise, altera o propósito da sua função, de modo a centralizar os esforços administrativos justamente na pessoa, fim último de toda a atuação desempenhada em âmbito administrativo.

2.2. Delimitação

A noção de boa administração pode ser verificada, inicialmente, mediante a ideia oposta, representada pela má administração, cuja ocorrência pode ser constatada a partir de ações que falham em seguir as orientações ditadas por regras e princípios¹²¹. Frequentemente, a má administração pode ser identificada a partir do empreendimento de comportamentos em caráter negligente, desatencioso, moroso, ineficiente, incabível, entre outros fatores.

A má administração implica, usualmente, na dissipação de recursos financeiros, materiais e humanos que poderiam ter aplicação diversa e em favor da sociedade, o que, de certa forma, atalharia a efetivação de seus

<https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2016/03/jaime_andres_villacreses_valle.pdf>
Acesso em 9 de fev. de 2018.

¹²⁰ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito, Revista Direito Administrativo, n. 240, Rio de Janeiro, 2005, p. 1-42.

¹²¹ ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

direitos fundamentais. A gestão descuidada de recursos públicos, bem como a versão dolosa¹²² da má gestão, refletida pela corrupção, consumam a noção de má administração.

Outro dos possíveis aspectos de materialização de uma má administração constitui a inatividade administrativa, verificada por meio da omissão de uma atividade não somente legalmente devida, mas também materialmente possível¹²³. Trata-se, portanto, da conduta que deturpa o eixo das atividades atribuídas a Administração Pública, de modo a esvaziar a sua verdadeira razão de existir, que consiste precisamente em estar à disposição e à serviço dos interesses gerais¹²⁴. A inatividade administrativa caracteriza-se, dessa maneira, pela existência de um dever legal de atuação, que, porém, restou ignorado ou omitido¹²⁵, tendo como efeito a ausência de efetivação da atividade devida, o que revela uma conduta de má administração.

A delimitação do conteúdo expresso pela boa administração, a partir disso, passa a ser relativamente mais compreensível, ainda que se apresente como devidamente apta a construir um balizamento sem a necessidade de se recorrer ao seu inverso direto, o que aqui se faz para fins de melhor conhecimento acerca do tema. A boa administração, nessa esteira, encaminha o comportamento administrativo para potencializar a solução final entregue aos indivíduos, de modo a ser célere, adequada e cabível.

Não se trata, contudo, do deferimento de todos os pedidos alçados à portas da Administração Pública, mas sim, de conceder uma resposta rápida dentro da possibilidade administrativa, compatível com a demanda passada às mãos da Administração e congruente na relação entre o pedido e a

¹²² SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración y El Derecho Administrativo Iberoamericano del Siglo XXI: Buen Gobierno y Derecho a una Buena Administración contra Arbitrariedad y Corrupción*. Disponível em: < <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf> > Acesso em: 10 de fev. de 2018.

¹²³ PUENTE, Marcos Gómez. *Responsabilidad por Inactividad de la Administración*, Revista Documentación Administrativa, nº 237-238, 1994, pp. 141-204.

¹²⁴ Expressão espanhola “*intereses generales*” que refere-se ao serviço prestado pela Administração Pública para o atendimento do interesse público, conforme previsão do art. 103 da Constituição Espanhola.

¹²⁵ PUENTE, Marcos Gómez. *Responsabilidad por Inactividad de la Administración*, Revista Documentación Administrativa, nº 237-238, 1994, pp. 141-204.

fundamentação. É importante que não reste dúvidas aos indivíduos sobre as questões encaminhadas ao domínio da Administração.

O Código do Procedimento Administrativo de Portugal, ademais, prevê, em seu art. 5º, a materialização jurídica do princípio da boa administração, de modo a conectar a atuação à elementos de celeridade, economicidade e eficiência. O dispositivo acrescenta, ainda, que a atividade desempenhada pela Administração Pública deve ser organizada e desburocratizada, como forma de aproximação dos serviços das populações.

O texto do novo CPA¹²⁶ aponta que a Administração deve¹²⁷ atuar de maneira eficiente na prossecução do interesse público. Assim, os critérios referentes à rapidez tocam a atividade administrativa justamente na satisfação célere do interesse público, enquanto na economicidade, a ordem é não dispendir irresponsavelmente as quantias dos contribuintes¹²⁸.

Nessa esteira, a rotina não pode parar por lentidão ou inércia da Administração Pública na tomada de decisões¹²⁹. Isso significa que qualquer preenchimento do interesse público não se mostra como suficiente, uma vez que as condutas devem ser compostas de eficiência e economicidade, de

¹²⁶ Do anterior Código do Procedimento Administrativo, constava no art. 10º o princípio da desburocratização e da eficiência: “Princípio da desburocratização e da eficiência - A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões.”

¹²⁷ Luiz Cabral de Moncada, em sua obra Código do Procedimento Administrativo Anotado, p. 83, aponta que o destaque feito pelo no CPA é importante no sentido de valorizar os critérios substanciais da conduta administrativa. Pontua, ademais, que enquanto no antigo CPA a celeridade, a economia e a eficiência apareciam como consequência indireta de um modelo qualificado pela aproximação dos serviços das populações de forma não burocratizada, o novo CPA registra a independência da economicidade, da celeridade e da eficiência. Nesse sentido, existem por si e não como resultado de observância de determinado procedimento formal ou modelo orgânico.

¹²⁸ QUADROS, Fausto de. A Revisão do Novo Código do Procedimento Administrativo: Principais Inovações in O Novo Código do Procedimento Administrativo, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 9-30.

¹²⁹ QUADROS, Fausto de. A Revisão do Novo Código do Procedimento Administrativo: Principais Inovações in O Novo Código do Procedimento Administrativo, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 9-30.

modo a atingir efetivamente a melhor solução conforme a ótima satisfação do interesse público¹³⁰.

A introdução da boa administração no CPA revela, ademais, a percepção do nível de complexidade da decisão administrativa, servindo, assim, como uma orientação para a conduta empenhada pela Administração Pública, de modo a ser abastecida por elementos de ordem econômica, sociológica e ética¹³¹. Nesse sentido, indica precisamente a tendência de conformação das atividades administrativas ao seu conteúdo, independentemente da natureza de tais condutas¹³². Delimita seu território, portanto, partindo das fundações até às atividades¹³³, configurando-se como um princípio hábil a influenciar intensamente a organização, o funcionamento e a execução de toda atuação desenvolvida em sede administrativa.

Muito embora a Constituição da República Federativa do Brasil não mencione, em caráter explícito, a boa administração, o seu conteúdo encontra-se dissipado por diplomas jurídicos diversos, o que pode ser verificado especialmente no texto da Lei 9784/99, que regula o processo administrativo. O art. 2º da lei, ao arrolar os princípios orientadores da atuação administrativa, não restringe o rol, uma vez adicionado o vocábulo “dentre outros”.

O parágrafo único do mesmo dispositivo, ademais, define os critérios a serem observados nos processos administrativos. Os que se enquadram adequadamente nas balizas da boa administração são: o atendimento aos fins de interesse geral, a objetividade no atendimento ao interesse público, a adequação entre meios e fins, indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, a observância das formalidades indispensáveis à garantia dos direitos dos administrados, adoção de formas suficientes e simples para proporcionar o apropriado grau de segurança, certeza e respeito

¹³⁰ OTERO, Paulo. Direito do Procedimento Administrativo, vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 272.

¹³¹ MONCADA, Luís Cabral de. Código do Procedimento Administrativo Anotado, 3ª ed., Quid Juris, Lisboa, 2019, p. 84.

¹³² ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

¹³³ SALVIA, Filippo. *La Buona Amministrazione e i Suoi Miti*, Diritto e Società, Padova, 2004, pp. 551-568.

aos direitos dos indivíduos e a interpretação da norma administrativa do modo que melhor assegure o atendimento do fim público (art. 2º, parágrafo único, incisos II, III, VI, VII, VIII, IX e XIII, da Lei 9784/99).

Todos os elementos anteriormente mencionados também compõem o conteúdo de uma boa administração, uma vez que constituem parâmetros de atuação a serem seguidos no sentido de conceder aos indivíduos não somente o melhor fim possível para as questões levadas à Administração, mas também a melhor condução praticável dos meios para que se alcance o aludido fim.

A boa administração consta, ademais, da Constituição Italiana, que em seu art. 97 prevê que seja assegurada a imparcialidade e o bom andamento da Administração Pública. O termo “bom andamento”, embora tenha se perdido na tradução, é considerado pela doutrina, especialmente a italiana, como de significado compatível com o conteúdo extraído do princípio da boa administração.

Por um bom andamento entende-se que o desempenho administrativo deve estar vinculado não somente ao mérito do ato, mas também à consonância da atividade administrativa com a finalidade almejada¹³⁴. Ademais, o princípio da boa administração - ou do bom andamento, como define e postula o ordenamento jurídico italiano - produziria um significado bidimensional, uma vez que constituiria instrumento apto a afetar tanto a organização administrativa, como a finalidade da atuação da Administração Pública¹³⁵.

O conteúdo expresso pelo princípio da boa administração, assim, impulsiona a Administração a realizar todas as funções ligadas à sua atividade de maneira eficiente, ou seja, fazer bem aquilo que deve ser feito¹³⁶. Parece,

¹³⁴ CLEMENTE, Giorgio. *Buona Amministrazione e Sistema dei Controlli tra Diritto Interno e Comunitario*, Disponível em: <
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/consiglio_di_presidenza/incontri_studio_e_formazione/Corso_neo_referendari_febbraio_2008_clemente.pdf > Acesso em: 9 de fev. de 2018.

¹³⁵ SPASIANO, Mario. *Il Principio de Buon Andamento: Dal Metagiuridico ala Logica del Risultato in Senso Giuridico*, Ius Publicum, 2011, pp. 1-34.

¹³⁶ DELPIAZZO, Carlos E.. *La Buena Administración como Imperativo Ético para Administradores e Administrados*, Revista de Derecho, año 9, n. 10, 2014, pp. 41-57.

de certa forma, trivial afirmar que a atuação administrativa deve ser bem realizada, mas sequer seria possível tecer comentários sobre o tema, especialmente sob a perspectiva doutrinária, se justamente o trivial fosse devidamente executado.

Daí a necessidade de princípios para sustentar e nortear a atuação desempenhada em âmbito administrativo, uma vez que a lei, embora essencial na condução das atividades, não supre todas as possibilidades existentes no domínio da Administração Pública, especialmente aquelas balizadas pela discricionariedade. Sendo assim, os princípios ostentam o ofício de vetores de referência para todas as fases da prática administrativa.

Logo, da mesma forma que a tutela jurisdicional efetiva passa pela celeridade e efetividade da sua prestação, também as atividades desenvolvidas em sede administrativa se mostram eficazes quando são não somente materialmente justas, mas também razoavelmente concluídas no quesito temporal¹³⁷. A tutela administrativa efetiva, dessa maneira, além de percorrer o conteúdo emanado pelos princípios, também transita por elementos de eficiência, presteza, rapidez, economicidade, entre outros, para completar o seu ciclo e entregar um desfecho apropriado, espelhando a essência de uma boa administração pública.

A boa administração, como princípio, auxilia o agente nas suas escolhas, de modo a serem realizadas conforme padrões de economicidade, eficiência, celeridade e objetividade, bem como em consonância entre o pedido e a solução oferecida. Como os demais princípios, portanto, a boa administração exerce influência sobre o comportamento administrativo, mediante a designação de parâmetros a serem seguidos a fim de que os objetivos almejados pela Administração Pública sejam alcançados em um ponto ótimo.

¹³⁷ MALLÉN, Beatriz Tomás. *El Derecho Fundamental a una Buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, p. 185.

2.3. Princípios e Ponderação

Considerando que a boa administração apresenta-se como um princípio, especialmente em observância à previsão do Código do Procedimento Administrativo Português, é importante registrar os aspectos primordiais da norma revelada pelo princípio. Ademais, assinala-se que a distinção entre regras e princípios será tratada mais adiante neste trabalho.

A estrutura dos princípios sustenta um alto grau de generacidade¹³⁸, mostrando-se capaz de condensar um extenso conjunto de informações¹³⁹. Configuram, nessa esteira, mandatos de otimização, de modo que a satisfação do seu conteúdo deve ser realizada na máxima extensão possível¹⁴⁰, em observância aos elementos jurídicos e fáticos relativos à circunstância em tela.

Na condição de comandos de otimização, portanto, os princípios podem ser preenchidos em níveis diversos, a depender das possibilidades fáticas e jurídicas¹⁴¹ envolvidas para essa satisfação. Ademais, a conversão em prática do seu conteúdo, isto é, a sua forma de aplicação, passa necessariamente pela ponderação¹⁴².

Diferentemente das regras¹⁴³, o conflito entre princípios desvela a hipótese referente aos casos difíceis. A circunstância jurídica correspondente a

¹³⁸ Ao se firmar uma relação de proporcionalidade, estabelece-se a premissa que a generalidade de uma norma é diretamente proporcional à quantidade de informação que é transmitida ao órgão público responsável pelas decisões que amparem precisamente o conteúdo dessa norma, conforme registra Pedro Moniz Lopes, em sua obra *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas*, p. 140.

¹³⁹ LOPES, Pedro Moniz. *Princípios como Induções Deonticas: A Previsão Indutiva, o Déficit Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos* in *Estudos de Teoria do Direito*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 174.

¹⁴⁰ LOPES, Pedro Moniz. *Princípios como Induções Deonticas: A Previsão Indutiva, o Déficit Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos* in *Estudos de Teoria do Direito*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 172.

¹⁴¹ ALEXY, Robert. *On the Structure of Legal Principles*, *Ratio Juris*, vol. 13, n. 3, 2000, pp. 294-304.

¹⁴² LOPES, Pedro Moniz. *The Syntax of Principles: Genericity as a Logical Distinction between Rules and Principles*, *Ratio Juris*, vol. 30, n. 4, 2017, pp. 471-490.

¹⁴³ Pedro Moniz Lopes, em seu trabalho *Princípios como Induções Deonticas*, p. 169, aponta que o conflito entre duas regras apresenta como solução a prevalência de uma sobre a outra, como decorrência da realização de um juízo de invalidade daquela regra identificada como superada. Assim, na hipótese de conflito entre duas regras cujos sentidos revelem-se opostos, uma delas será inválida no ordenamento. Já na circunstância de conflito aparente, ou seja, em se tratando de regras de caráter especial ou excepcional cuja aplicabilidade mostre-se hábil ao

um conflito entre princípios parte de uma realidade composta pela existência de um conjunto de fatos e de uma situação que demande do ordenamento jurídico uma efetiva diretriz normativa¹⁴⁴. A partir dessa premissa, há de ser realizada uma análise acerca dos fatos reais em questão e daqueles fatos de determinada relevância hipoteticamente inseridos na conjuntura que viabilizaria a utilização da respectiva norma.

O conflito de princípios decorrente de determinada situação gera uma análise a ser empreendida por meio da dissecação da circunstância em questão em fatos de importância para todo o quadro jurídico extraído precisamente desse cenário. Em seguida, pode-se compreender mais facilmente quais os fatos ensejam a permissão ou proibição de ações conectadas a cada princípio analisado¹⁴⁵.

Após o exame minucioso sobre os fatos relevantes, deverá ser utilizado um método de ponderação que seja apto a arrolar uma escala de preferências que considere a adequação, a necessidade e a proporcionalidade¹⁴⁶ em sentido estrito¹⁴⁷ a fim de determinar não somente a solução¹⁴⁸ mais pertinente ao caso jurídico concreto apresentado, mas também o maior nível de defesa no

caso em questão, prevalece aquela regra que, muito embora não cesse sua validade no ordenamento, seja suficiente para determinar a inaplicabilidade da regra geral, uma vez que a conjuntura fática satisfaça os aspectos referentes justamente à utilização da regra especial ou excepcional.

¹⁴⁴ LOPES, Pedro Moniz. Princípios como Induções Deonticas: A Previsão Indutiva, o Déficit Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos in Estudos de Teoria do Direito, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 193.

¹⁴⁵ LOPES, Pedro Moniz. Princípios como Induções Deonticas: A Previsão Indutiva, o Déficit Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos in Estudos de Teoria do Direito, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 195-197.

¹⁴⁶ Robert Alexy, em seu trabalho Constitutional Rights, Balancing and Rationality, p. 135, pontua que a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito constituem ramificações da proporcionalidade.

¹⁴⁷ LOPES, Pedro Moniz. Princípios como Induções Deonticas: A Previsão Indutiva, o Déficit Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos in Estudos de Teoria do Direito, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 201.

¹⁴⁸ A partir da utilização da necessidade e da adequação como ferramentas de ponderação, tende-se a optar pela prevalência daquele princípio que menos interfira no outro, isto é, aquele que obstrua em menor grau de intensidade o preenchimento do outro, conforme aponta Robert Alexy, em seu trabalho Constitutional Rights, Balancing and Rationality, p. 135-136. Isso demonstra que o uso da necessidade e da adequação corresponde à preocupação em relação aos aspectos fáticos envolvidos. Enquanto a proporcionalidade em sentido estrito é a responsável pela análise das possibilidades legais e de sua otimização, de modo a estar encarregada, assim, da ponderação em si.

ordenamento jurídico, especialmente tendo a vista o resultado mais otimizado¹⁴⁹ entre os possíveis.

Na hipótese de colisão entre princípios, cuja circunstância aponta para a permissão de algo sustentada por um dos princípios, enquanto indica a sua proibição fundamentada por outro princípio, haverá a cedência de um deles. Logo, nas condições apresentadas pelo caso concreto, sucederá a prevalência de um dos princípios conflitantes sobre o outro¹⁵⁰, o que não significa que a conjuntura de preponderância subsistirá em circunstâncias diversas.

Nesse sentido, verifica-se que o princípio detém uma característica *prima facie*, uma vez que não apresenta a capacidade de isoladamente indicar determinada direção de ações. Isso significa que a viabilidade de uma definição quanto ao sentido em que deve caminhar a circunstância concreta passa necessariamente pela identificação de todos os princípios¹⁵¹ cujo conteúdo mostre aplicabilidade no caso jurídico em questão.

O princípio da boa administração, nessa esteira, também se insere neste contexto, uma vez que, como todo princípio, pode ser posicionado em conflito com outro a depender do cenário. Um exemplo interessante ocorrido no Brasil pode exibir bem uma circunstância de conflito em que a boa administração esteja envolvida.

Por força da Constituição Federal de 1988, foi criada a Defensoria Pública para exercer a tutela jurídica dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade. Entretanto, na prática, a novidade foi implementada de maneiras diversas, destacando-se o quadro do estado de Santa Catarina. Não se realizou concurso público para o provimento de vagas para defensores, porém, a Administração estadual definiu que, até que estas fossem

¹⁴⁹ A predominância de um princípio sobre o outro, sem haver para este qualquer custo ou qualquer prejuízo concreto para a sua existência naquele contexto, importa a materialização da eficiência de Pareto, conforme defende Robert Alexy, em seu trabalho *La Fórmula del Peso*, p. 15. Logo, mostra-se plenamente possível a melhora de determinada posição não envolvendo o agravo de outra.

¹⁵⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 93.

¹⁵¹ LOPES, Pedro Moniz. *Princípios como Induções Deonticas: A Previsão Indutiva, o Déficit Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos in Estudos de Teoria do Direito*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 205.

preenchidas nos termos constitucionais¹⁵², a Ordem dos Advogados do Brasil da seccional catarinense ficaria responsável por prestar assistência jurídica para a população hipossuficiente.

Assim, a Administração se viu diante de um cenário que lhe demandava uma posição, isto é, que fosse tomada uma decisão para resolver esse impasse entre os princípios da legalidade e do concurso público e a efetiva entrega da assistência jurídica aos grupos da sociedade que assim necessitem, esta, em última instância, representando um reflexo de uma boa administração pública. Nesse contexto, a Administração Pública entendeu que a opção mais adequada seria o fornecimento imediato de assistência jurídica para a comunidade por meio da força de trabalho representada pelos advogados dativos, já que não era possível a realização do concurso público¹⁵³ para as respectivas vagas por determinado período.

Nesse sentido, a boa administração constitui um princípio que orienta a atuação desenvolvida em âmbito administrativo e, como qualquer outro, pode encontrar-se em oposição com princípios que indiquem posições diversas em determinado caso. Em tal hipótese, assim, caberá à Administração Pública a realização de juízos de ponderação para determinar a solução mais compatível com a circunstância apresentada.

2.4. Boa Administração e Bom Governo

Cumprido destacar, ademais, para melhor compreensão do sentido da boa administração, a distinção entre o seu significado e o de bom governo. Embora representem conceitos sob a circunscrição pública, não reproduzem

¹⁵² Aponta o art. 37, II, da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

¹⁵³ Em decisão proferida pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal no ano de 2012 (ADIn 4270 e 3892, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa), ficou definida a inconstitucionalidade das normas estaduais que amparavam a defensoria dativa exercida pela OAB/SC. A Corte Constitucional determinou o prazo de um ano para que as respectivas normas perdessem sua eficácia, o que culminaria, então, com a realização de concurso público para o provimento das vagas de defensores públicos.

exatamente o mesmo conteúdo. Suas respectivas substâncias congregadas, contudo, apontam para os aspectos mais nucleares do apropriado exercício da função pública, em atenção às demandas coletivas e aos propósitos aspirados.

O Governo é aquele definido mediante a escolha oriunda da vontade popular exercida pelo voto. Reputa-se responsável pelo desenvolvimento de programas e compromissos em caráter político, a serem devidamente executados por meio da atuação da Administração Pública, esta sendo a estrutura que serve a sociedade. É atribuição da Administração, nesse seguimento, gerir e administrar os recursos públicos necessários ao alcance do interesse geral, em conformidade com as linhas desenhadas pelo Governo¹⁵⁴.

A boa administração, assim, diz respeito à forma como as tarefas administrativas deverão ser realizadas¹⁵⁵, isto é, trata da execução adequada dos projetos traçados pelo Governo¹⁵⁶. Já o bom governo, versa sobre a atividade política na formação e no desenvolvimento de projetos¹⁵⁷ que virão a afetar as mais diversas áreas da vida social de um país.

Quando se trata de boa administração e bom governo, os respectivos conteúdos são marcados por distinção, embora conectados intimamente para a instalação de uma estrutura responsável pelo cumprimento das funções indispensáveis ao interesse geral, especialmente na execução de políticas públicas. Para que se desenrole a concretização de tal delineamento, são

¹⁵⁴ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, Disponível em: < http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf > Acesso em: 10 de abril de 2018.

¹⁵⁵ SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración y El Derecho Administrativo Iberoamericano del Siglo XXI: Buen Gobierno y Derecho a una Buena Administración contra Arbitrariedad y Corrupción*. Disponível em: < <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf> > Acesso em: 10 de fev. de 2018.

¹⁵⁶ GIL, José Luis Meilán. *El Paradigma de la Buena Administración*, AFDUC, n. 17, 2013, pp. 233-258.

¹⁵⁷ Rodríguez-Arana Muñoz em sua obra *Gobernanza, Buena Administración e Gestión Pública*, compara o bom governo e a boa administração à cabeça e ao corpo, respectivamente, como maneira de melhor delimitar o significado de ambos os conceitos. Acrescenta que o bom governo representa o poder, enquanto a boa administração reflete o agir, de modo que devem estar em perfeita harmonia para a efetivação de políticas públicas. Pontua, ainda, que a má administração é aquela que se deixa levar meramente por valores políticos e o mal governo consiste naquele que ultrapassa a esfera de domínio da Administração.

necessárias melhores normas e melhores políticas suficientemente aptas a contribuir para o correspondente alcance de melhores resultados¹⁵⁸.

No tocante à governança, mais um tópico sob a perspectiva da adequada atuação do Poder Público, o seu conteúdo reflete a participação de todos os possíveis atores junto à Administração Pública, de modo a representar uma natureza mais ampla¹⁵⁹ e conjunta dos esforços públicos. Isto significa que os mais variados órgãos e instituições participantes convergem na governança, de modo que a boa administração e o bom governo, unidos, reproduzem os valores emitidos precisamente pela boa governança¹⁶⁰.

A boa governança, por sua vez, carrega consigo a noção de pluralismo, traduzido precisamente pelo enaltecimento da interação entre instituições¹⁶¹, como elemento de desenvolvimento do trabalho traçado pelo Governo e desempenhado pela Administração. Assim, sua substância estimula a regência responsável dos temas do Estado, reunindo também os demais poderes¹⁶².

Os conceitos de boa administração e bom governo somados, portanto, ostentam essencialidade na apropriada efetivação de tarefas atribuídas ao Poder Público. Nesse sentido, a boa administração e o bom governo constituem força suficientemente robusta na adaptação dos projetos e das respectivas execuções à realidade da sociedade, como forma de atendimento a coletividade, representado pela entrega das melhores soluções possíveis.

2.5. Relação entre a Boa Administração e os Demais Princípios

¹⁵⁸ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, Disponível em: < http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf > Acesso em: 10 de abril de 2018.

¹⁵⁹ RUIZ, Pedro Padilla. *La Buena Administración como Fundamento de Actuación del Empleado Público*, RVAP, n. 108, 2017, pp. 383-402.

¹⁶⁰ SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración y El Derecho Administrativo Iberoamericano del Siglo XXI: Buen Gobierno y Derecho a una Buena Administración contra Arbitrariedad y Corrupción*. Disponível em: < <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf> > Acesso em: 10 de fev. de 2018.

¹⁶¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito Fundamental à Boa Administração e Governança: Democratizando a Função Administrativa*, Tese Pós-Doutorado Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2010, p. 87.

¹⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e Interconstitucionalidade*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2008, p. 327.

A atividade empenhada no domínio da Administração Pública é regida essencialmente pela lei, com sustentáculo nos princípios. A legalidade não deve ser interpretada como mandamento que versa apenas sobre autorizações ou proibições de atuação, mas em sentido profundo, também molda sua essência ao conteúdo expresso por critérios de boa administração¹⁶³, o que também estende a sua área de ação para os demais princípios de Direito Administrativo, essenciais para o preenchimento de eventuais lacunas nas decisões tomadas na rotina administrativa.

A amplitude do significado expresso pelos princípios, criticada por alguns por sua generalidade, os posiciona no posto de orientadores das mais diversas atuações geradoras de efeitos jurídicos justamente pela sua essência de natureza vasta, de maneira a ter aplicabilidade hábil em conjunturas variadas. Os princípios, a partir da força jurídica emanada de seu conteúdo, apresentam a capacidade de moldar toda a atividade desempenhada, especialmente no perímetro de domínio da Administração Pública, além da propensão de preenchimento das eventuais lacunas presentes no ordenamento jurídico.

Não seria impreciso afirmar que a lei, embora preveja uma gama de circunstâncias e instrua os agentes públicos no pertinente exercício de seu ofício, não é capaz de antecipar todas as situações que podem ser enfrentadas no cotidiano administrativo. A partir dessa premissa, os princípios manifestam-se por meio de seu conteúdo suficientemente potente para orientar e sustentar decisões tomadas pela Administração Pública, especialmente, porém não exclusivamente, nas conjunturas não compreendidas pelas previsões legais.

A legitimidade da atuação empenhada pela Administração Pública não está firmada exclusivamente na legalidade referente à norma respectiva que a sustenta, mas também na devida observância da gama de princípios orientadores da atividade administrativa. Embora a lei configure ponto de referência para as ações desenvolvidas no âmbito da Administração, o respeito pelo seu conteúdo não esgota os pressupostos de sustentação das decisões administrativas.

¹⁶³ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. II, Editora Saraiva, São Paulo, 1999, p. 126.

Não se minimiza aqui a expressividade da lei para a tomada de decisão administrativa, até mesmo porque a Administração Pública deve agir com fundamento no conteúdo legal e conforme as balizas por este determinadas¹⁶⁴. Se a solução encontra base legal, ao agente da Administração basta atuar em observância ao conteúdo previsto¹⁶⁵. Entretanto, quando não há subsunção entre o caso concreto e a lei, a fundamentação da resposta a ser dada pela Administração Pública merece edificar a sua estrutura nos princípios.

Como o regime administrativo não se baseia somente na interpretação das leis, mas também na expressão dos princípios, a forma de agir da Administração Pública deve se pautar precisamente nos marcos determinados pelo seu significado, além, claro, dos termos legais. A conduta administrativa, nesse sentido, segue as diretrizes estabelecidas pela substância nuclear derivada dos princípios, de modo que cada ação deve carregar consigo o conteúdo expresso por princípios diversos.

A legalidade, assim, orienta a Administração Pública, porém, não constitui conteúdo onipotente a ponto de fundamentar todas as atuações administrativas com exclusividade. Ademais, a legalidade também não assegura boas decisões administrativas, já que permite uma gama destas em conformidade com sua previsão, de modo que algumas escolhas são seguramente melhores que outras¹⁶⁶. A própria discricionariedade existente em determinadas circunstâncias da rotina administrativa, embora prevista em lei, revela essa margem de atuação cujas bases encontram-se firmadas em juízos de oportunidade e conveniência.

Nesse sentido, a lei faculta à Administração a possibilidade de escolha nessas situações, diferentemente dos quadros em que vincula a sua decisão e atuação. No perímetro da discricionariedade, a lei não determina a maneira como a Administração deve decidir, mas também não entrega uma liberdade de ação irrestrita, de modo a caber ao órgão administrativo a escolha da

¹⁶⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 38.

¹⁶⁵ FURTADO, Lucas Rocha. Princípios Gerais de Direito Administrativo, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2016, p. 24.

¹⁶⁶ CAUPERS, João. Introdução ao Direito Administrativo, 10ª ed., Âncora, Lisboa, 2009, p. 87.

solução mais adequada ao preenchimento do interesse público e do conteúdo expresso pelos princípios¹⁶⁷.

As normas existentes na esfera pública apresentam como finalidade substancial o atendimento do bem-estar em caráter coletivo, refletido pelo interesse público, ainda que também tutelem de maneira mediata o interesse individual¹⁶⁸. Nesse sentido, a ressonância política das necessidades de natureza coletiva materializa o núcleo do interesse público¹⁶⁹, uma vez que o programa político convertido em ação pública visa precisamente a sua realização¹⁷⁰.

Considerando o interesse público como elemento sob custódia da Administração Pública, os serviços por esta executados, como forma de conversão de tal princípio em prática, encontram sentido precisamente na apropriada satisfação das necessidades de natureza coletiva. O interesse público, portanto, concretizado pelo atendimento das finalidades em caráter comum, constitui simultaneamente fundamento e objetivo da Administração Pública, de modo que seus agentes e órgãos devem entregar uma solução em compatibilidade com o melhor interesse da coletividade.

A escolha administrativa, instruída não apenas pelas bases legais, mas também pelo significado extraído do conjunto de princípios orientadores da atividade desempenhada pela Administração Pública, deve ter como finalidade o alcance do interesse coletivo. O preenchimento dos requisitos estabelecidos tornam a atuação administrativa apta a atingir uma solução de maneira otimizada, sendo o interesse público a estrutura que sustenta um dever de boa administração¹⁷¹.

¹⁶⁷ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 72.

¹⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 136.

¹⁶⁹ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 64.

¹⁷⁰ MORCIANO, Michele. *L'efficacia dell'azione Pubblica: Preferenze Individuali, Interesse Pubblico e Servizi*, Rivista Elettronica di Diritto Pubblico, di Diritto dell'economia e di Scienza dell'amministrazione, 2010, pp. 1-20.

¹⁷¹ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 70.

Entretanto, o interesse público não representa o único princípio de marcante correlação com a boa administração, até mesmo porque, de certa forma, todos os princípios apresentam determinado nível de conexão com o conteúdo expresso pela boa administração. Bem administrar é observar a lei e os princípios para então tomar a decisão que componha em maior intensidade e qualidade as necessidades postas em cada circunstância administrativa.

O agente da Administração Pública, por exemplo, no exercício da sua função, deve atuar de maneira impessoal, como forma de não enviesar a atuação administrativa. A ação empenhada pelo agente público visando vantagens pessoais ou de terceiros¹⁷², em clara desconformidade com o significado expresso pelo princípio da impessoalidade, mancha decisão de maneira a acarretar a configuração de um desvio de finalidade, considerando ser o fim legal justamente aquele que se pretende alcançar de maneira impessoal¹⁷³.

No exercício de sua função, portanto, o agente público não constitui uma pessoa, mas sim um representante da própria Administração Pública na prática de seus atos¹⁷⁴. A partir dessa premissa, a conduta do agente na execução de sua função deve estar em compatibilidade com os preceitos regentes da atividade administrativa, especialmente com o princípio da impessoalidade, uma vez que a finalidade visada pela Administração corresponde ao interesse público, e não a inclinações meramente pessoais.

A impessoalidade conduz o agente administrativo na prática de atos essenciais ao interesse público, descartando vantagens e promoções de cunho pessoal. O agir administrativo de maneira impessoal foca o seu empenho na finalidade pretendida, que uma vez atingida acertadamente, revela a face da boa administração.

¹⁷² SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. Manual de Direito Administrativo, 4ª ed., Editora Jus Podivm, Salvador, 2016, p. 59.

¹⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Manuel; BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2016, p. 97.

¹⁷⁴ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo, 4ª ed., Editora Jus Podivm, Salvador, 2017, p. 71.

Assim, a atuação administrativa não deve objetivar prejuízos ou benefícios para determinadas pessoas¹⁷⁵, sejam estas agentes públicos ou terceiros, não somente em observância do princípio da impessoalidade, mas também em respeito pelo direcionamento dado pelo interesse público. As ações executadas na esfera administrativa, ademais, quando encaminhadas por vias de otimização até o alcance do resultado final, evidenciam qualidades inerentes ao núcleo da boa administração.

Da mesma forma, a composição da estrutura de uma boa administração também inclui a publicidade dos atos da Administração Pública, cuja finalidade é dar conhecimento à população de suas decisões, embora comporte como exceção as circunstâncias em que o sigilo mostre-se essencial. A ampla divulgação dos atos praticados no âmbito administrativo entrega à sociedade uma ferramenta de fiscalização da legitimidade¹⁷⁶ da atuação realizada pela Administração.

A publicidade no plano administrativo confere transparência a conduta de seus agentes e órgãos, de modo a estar estreitamente vinculada a democracia¹⁷⁷, já que garante a população justamente a possibilidade de fiscalização de natureza social¹⁷⁸ dos atos praticados pela Administração. Assim, sendo a transparência um vetor de acesso a informações de natureza pública de toda ordem, a sociedade passa a ter maior compreensão sobre as opções administrativas e orçamentárias e como estas produzem efeitos sobre a efetivação de direitos¹⁷⁹.

Nesse sentido, uma boa administração é aquela que garante a população, sob a estrutura do princípio democrático, o conhecimento das escolhas e direcionamentos dados pela atuação desenvolvida pela

¹⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 138.

¹⁷⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 78.

¹⁷⁷ A atividade administrativa em caráter oculto e subterrâneo reveste o comportamento característico dos Estados em que o autoritarismo desvela-se como o regime vigente, conforme indica Rafael Carvalho Rezende Oliveira em sua obra *Curso de Direito Administrativo*, p. 83.

¹⁷⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, 6ª ed., Editora Método, São Paulo, 2018, p. 83.

¹⁷⁹ FREITAS, Juarez. *Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração*, Revista Sequência, Florianópolis, n. 70, 2015, pp. 115-133.

Administração Pública, sobretudo porque atingiram diretamente os interesses coletivos. Assegurar uma administração essencialmente transparente¹⁸⁰ revela-se como condição vital para a formação de uma arranjo verdadeiramente compatível com a boa administração.

A boa administração, assim, afeta o comportamento administrativo no esclarecimento para a tomada de decisões e na condução das políticas executadas conforme critérios diversos. É indiscutível que a conduta administrativa também deve se pautar por valores de lealdade¹⁸¹, retidão e honestidade, parâmetros integrantes do conteúdo emanado pelo princípio da boa fé.

Nesse sentido, a conversão prática da boa fé estende seu poder de ação pelas mais diversas fases dos atos e das relações referentes à Administração, seja de formação, desenvolvimento ou até mesmo de extinção¹⁸². Detém, inclusive, força suficientemente robusta para assentar eventuais limites normativos à atuação em caráter discricionário¹⁸³ desenvolvida pela Administração Pública.

Embora seu conteúdo comporte um princípio de difícil definição, a sua essência se alastra por todas as fases da atuação administrativa, sobretudo na relação entre Administração Pública e indivíduos, como um dos seus principais vetores de orientação. A boa fé estabelece, assim, um termômetro para o comportamento ou um padrão de conduta cuja prática contém uma elevada carga ética apta a demandar das partes envolvidas tanto respeito, como reciprocidade¹⁸⁴.

¹⁸⁰ FREITAS, Juarez. *Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração*, Revista Sequência, Florianópolis, n. 70, 2015, pp. 115-133.

¹⁸¹ MONCADA, Luís Cabral de. *Boa Fé e Tutela da Confiança no Direito Administrativo em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, Coimbra, 2010, p. 574.

¹⁸² PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, Civitas Ediciones, Madrid, 1999, p. 117.

¹⁸³ LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 217.

¹⁸⁴ MENDONÇA, Suzana. *A Boa Fé na Atividade Administrativa*, Revista Eletrônica de Direito Público - e-Pública, vol. 5, n. 1, 2018, pp. 175-209.

Nesse sentido, a boa fé apresenta a capacidade de injetar a sua substância nas escolhas administrativas, de modo a garantir uma execução honesta, leal, reta e exata. Tais valores manifestam-se como basilares para suscitar um senso de segurança e confiança por parte da população nas ações realizadas pelos agentes e órgãos administrativos, também revelando algumas das principais marcas de uma boa administração.

A confiança desencadeada por uma boa atuação da Administração Pública transmite para os indivíduos um senso de segurança de que a condução de toda atividade possui legitimidade. Mostra-se importante, assim, o papel desempenhado por uma das ramificações da boa fé, o princípio da tutela da confiança ou proteção da confiança, uma vez que seu núcleo representa a fixação de um certo grau de previsibilidade da conduta da Administração, considerando um comportamento prévio que tutela a expectativa em caráter legítimo do particular de que a atuação será direcionada no mesmo sentido¹⁸⁵.

Nesse sentido, a tutela da confiança permite extrair a previsibilidade da atuação administrativa, uma vez em conformidade com o ordenamento jurídico e em respeito às relações firmadas, de modo a mirar a proteção das legítimas expectativas e limitar o arbítrio do Estado¹⁸⁶. Necessária para a manutenção de vínculos entre a Administração e os particulares, a tutela da confiança elimina, assim, eventuais incertezas¹⁸⁷ ou práticas imprevisíveis¹⁸⁸ relacionadas à atividade desempenhada no domínio administrativo, de modo a inspirar credibilidade naqueles afetados por tais atos.

Assegura-se ao particular, dessa forma, que tanto as expectativas futuras, como a confiança investida, não sejam injustificada e impropriamente frustradas em razão de condutas incompatíveis com parâmetros previamente fixados ou, por vezes, até irresponsáveis. A conexão entre a tutela da

¹⁸⁵ MERUSI, Fabio. *Buona Fede e Affidamento nel Diritto Pubblico: Il Caso della Alternanza*, Rivista di Diritto Civile, n. 5, 2001, p. 561-571.

¹⁸⁶ BINENBOJM. Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo - Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, p. 177.

¹⁸⁷ CARVALHO E SOUSA, Guilherme. *A Responsabilidade do Estado e o Princípio da Confiança Legítima: A Experiência para o Direito Brasileiro*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014, p. 76.

¹⁸⁸ REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008, p. 218.

confiança e a boa administração é consolidada na premissa de que a atividade administrativa configura-se como adequada quando concede ao particular uma solução que observa os cabíveis e corretos caminhos pela Administração já percorridos, evitando dar causa a oscilação, imprecisão e dubiedade.

Mostra-se relevante, então, a fixação de um certo nível de estabilidade e certeza¹⁸⁹, emanados dos atos praticados pela Administração Pública, conteúdo invocado pelo princípio da segurança jurídica. Como um elemento componente do núcleo do Estado de Direito¹⁹⁰, e conseqüentemente, também da moderna perspectiva da Administração Pública, a segurança jurídica estrutura a existência de institutos cuja aplicação conferem precisamente estabilidade às relações jurídicas, como a coisa julgada, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito¹⁹¹.

A necessidade de garantia de valores de imutabilidade e previsibilidade sustenta a substância do princípio da segurança jurídica, até mesmo como forma de evitar eventuais arbitrariedades¹⁹² por parte da Administração. Uma atuação com carga de estabilidade confere credibilidade aos atos praticados na esfera administrativa, de modo a constituir uma das qualidades inerentes à boa administração, uma vez que não será a Administração causa de resultados inesperados e incompatíveis com as linhas previamente designadas.

Outro princípio, ainda, de extrema relevância em termos de boa administração é a proporcionalidade, uma vez que constitui uma ferramenta de ponderação de elementos envolvidos nos mais variados cenários enfrentados pela Administração Pública. As decisões tomadas pela Administração devem

¹⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 90.

¹⁹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica, Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado, n. 21, 2010, p. 1-39.

¹⁹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 90.

¹⁹² SIMONETTI, José Augusto. *O Princípio da Proteção da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro: Estabilidade de Atos e Limitação da Discricionariedade Administrativa*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017, p. 36.

refletir equilíbrio, de modo a atenderem o interesse público sem um sacrifício excessivo dos interesses privados em conflito¹⁹³.

Assim, o princípio da proporcionalidade preza pela harmonia entre os meios empregados pela Administração e os fins que pretende atingir, de modo que tais bases devem ser medidas conforme parâmetros comuns da sociedade e em observância ao caso concreto¹⁹⁴. Nesse sentido, se a Administração Pública encontrar-se diante de duas possibilidades de escolha, deverá optar por aquela que se mostre menos danosa aos direitos fundamentais¹⁹⁵.

Logo, para que uma medida tomada no âmbito da atividade administrativa observe a essência da proporcionalidade, deve exprimir adequação, necessidade ou exigibilidade e a proporcionalidade em sentido estrito, sendo esta a ponderação entre vantagens e desvantagens de tal forma que o resultado indique equilíbrio¹⁹⁶. Nesse sentido, a conexão entre a proporcionalidade e a boa administração mostra-se indispensável para o alcance do melhor resultado, uma vez que o cumprimento da ação de bem administrar depende de uma avaliação quanto aos custos e aos benefícios dos atos praticados em relação à finalidade pretendida e à melhor forma de atingi-la adequadamente.

Todos os princípios anteriormente mencionados, entre outros, detêm o seu posto de influência para a formação de um núcleo de boa administração. Entretanto, provavelmente nenhum deles expresse melhor a essência emanada da boa administração do que o princípio da eficiência¹⁹⁷. A eficiência

¹⁹³ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 37.

¹⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 151.

¹⁹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 6ª ed., Editora Método, São Paulo, 2018, p. 87.

¹⁹⁶ SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. Manual de Direito Administrativo, 4ª ed., Editora Jus Podivm, Salvador, 2016, p. 72.

¹⁹⁷ O princípio da eficiência consta da Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 37, que arrola os princípios que orientam a Administração Pública. Já na Constituição da República Portuguesa, a eficiência figura como uma das incumbências prioritárias do Estado, conforme pontua o art. 81º, c.

confere à Administração Pública a incumbência de atuar conforme critérios de presteza, qualidade e rendimento¹⁹⁸.

O princípio da eficiência pode ser verificado sob perspectivas diversas, sendo relacionado tanto ao modo de exercício da função administrativa pelo agente público, uma vez que lhe incumbe a melhor execução possível de suas tarefas, como com a forma de estruturação e organização da Administração Pública, considerando a melhor solução para se alcançar o objetivo pretendido¹⁹⁹. O seu conteúdo, portanto, impulsiona a Administração a executar a prestação de serviços públicos de maneira a atender eficientemente as demandas coletivas.

Nesse sentido, as ações tomadas pela Administração mostram-se verdadeiramente eficientes quando os resultados almejados são devidamente preenchidos em maior qualidade e extensão e com menores custos²⁰⁰ como contrapartida. A economicidade e a apropriada produtividade²⁰¹ na prestação de serviços, bem como na execução das demais políticas integrantes das atribuições administrativas, compõem o conteúdo extraído do princípio da eficiência.

A conexão entre a eficiência e a boa administração revela-se a partir da premissa de que a boa administração carrega consigo requisitos referentes a eficiência²⁰², de modo que a implementação de medidas administrativas deve observar determinado grau de eficiência, além de economicidade e otimização, para garantir o bom andamento da atividade administrativa²⁰³. Ademais, os critérios de eficiência para uma boa administração são aplicáveis não somente

¹⁹⁸ SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. Manual de Direito Administrativo, 4ª ed., Editora Jus Podivm, Salvador, 2016, p. 69.

¹⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 154.

²⁰⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 6ª ed., Editora Método, São Paulo, 2018, p. 86.

²⁰¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 83.

²⁰² ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

²⁰³ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 77.

para a prestação de serviços de interesse coletivo, mas também aos serviços internos da Administração Pública²⁰⁴.

Assim, as medidas empregadas no âmbito administrativo devem seguir parâmetros referentes à eficiência, essencial para as práticas de boa administração. Uma Administração Pública eficiente não se preocupa apenas com o resultado, mas também com a forma como a solução será entregue ao administrado, uma vez que as balizas de atuação devem ser compatíveis com a circunstância e com a necessidade impostas, para que percurso seja engatado em vias de boa administração.

Importante destacar, ainda, que não se demanda da Administração Pública uma atuação com respeito aos principais princípios de direito administrativo desconectada de outras práticas extremamente positivas e essenciais para a satisfação do interesse público, como o zelo com recursos públicos e a pretensão de alcance de resultados²⁰⁵ de excelência, o que revela precisamente a autonomia conceitual da boa administração. Para além da conexão com os princípios regentes da atividade administrativa, a boa administração permite a inserção de outras condutas favoravelmente acrescentadas para a materialização de bons desfechos.

O vínculo estabelecido entre a boa administração e os princípios de direito administrativo, assim, potencializa o poder de ação e molda o método de decisão conforme os fatores envolvidos, até se alcançar um produto satisfatório. Logo, como conceito que impulsiona os agentes públicos no desempenho mais adequado das atividades para o alcance do melhor resultado possível, a boa administração pode atingir o seu pico quando conseguir reunir os conteúdos expressos pelos demais princípios, de modo a entregar uma solução otimizada - e bem fundamentada nas fronteiras administrativas - ao particular.

²⁰⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 84.

²⁰⁵ GOMES, Ramonilson Alves. *Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo: Centralidade do Tribunal Europeu de Direitos Humanos na Construção Dogmática e na Metodologia Tecnológica*. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/7k6dq745/TPUJ853JT20PPD93.pdf>> Acesso em: 7 dez. 2018.

2.6. Controle

A boa administração, como um conceito extraído de uma atuação satisfatória da Administração Pública para o alcance de um adequado resultado, toca toda a atividade administrativa, seja de organização interna ou de preenchimento da finalidade pretendida. A Administração Pública, nesse sentido, encontra-se ligada a um dever de boa administração, de modo que o seu cumprimento enseja a diferenciação entre decisões boas e ruins²⁰⁶.

Trata-se, portanto, de um preceito de que a Administração deve atuar bem, em conformidade com requisitos de eficiência em toda a atividade desempenhada em sua esfera, o que inclui sua organização interna, a substância das suas decisões e a forma como elas sucederão²⁰⁷. Nesse sentido, é de incumbência da Administração a execução de tarefas de modo e em ritmo ótimos, o que significa que todas as atividades sob custódia administrativa devem ser bem realizadas. Seja tal incumbência em caráter de dever ou de parâmetro de atuação, conduz a Administração em uma determinada forma de agir para que a finalidade pública seja acertada.

Um dever de boa administração compele os agentes e órgãos integrantes da Administração Pública a obter a melhor solução em conformidade com o interesse público, atuação que inevitavelmente gera efeitos jurídicos²⁰⁸. O respeito pela boa administração, assim, produziria um

²⁰⁶ CAUPERS, João. Introdução ao Direito Administrativo, 10ª ed., Âncora, Lisboa, 2009, p. 88.

²⁰⁷ ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

²⁰⁸ ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

dever jurídico imperfeito²⁰⁹, uma vez que a imperfeição seria verificada pela inexistência de uma sanção jurídica²¹⁰ em caso de violação de seu conteúdo.

A partir dessa premissa, ademais, caso levado aos tribunais, o questionamento em relação ao cumprimento da boa administração estaria violando o espaço do mérito da atuação administrativa²¹¹. O deslocamento da decisão administrativa para a extensão de domínio dos tribunais, além disso, poderia sintetizar também um impasse quanto à separação de poderes²¹².

Daí se verifica um problema quanto ao conteúdo emitido pelo princípio da boa administração, considerando que a sua apreciação judicial renderia certos embaraços para o ordenamento jurídico. A doutrina portuguesa²¹³, especialmente e em sua maioria, quando trata do tema, aponta precisamente na direção da impossibilidade de análise em juízo do cumprimento da boa administração ao longo das fases das mais variadas atividades desempenhadas pela Administração Pública.

Incluída como um dos princípios orientadores da atividades administrativa, a boa administração, entretanto, reveste-se das mesmas medidas designadas aos demais princípios de Direito Administrativo, como demonstra a opção do legislador em agregar tal conteúdo ao novo Código do Procedimento Administrativo português. Ainda que tal conceito renda

²⁰⁹ O dever jurídico imperfeito inviabiliza questionamentos referentes ao cumprimento do conteúdo do princípio da boa administração, como afirma João Caupers, *Introdução ao Direito Administrativo* p. 88. Também inviável seria a obtenção de uma declaração no tribunal de que a solução entregue não é a mais eficiente conforme elementos técnicos, uma vez que os tribunais apenas se pronunciarão sobre a legalidade das decisões administrativas e não sobre o seu mérito, como aponta Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, pp. 36-37.

²¹⁰ ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

²¹¹ REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008, p. 202.

²¹² ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

²¹³ Em sua obra *Introdução ao Direito Administrativo*, João Caupers revela justamente este entendimento, bem como Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos no título *Direito Administrativo Geral*, Tomo I e Diogo Freitas do Amaral em *Curso de Direito Administrativo*. Interessante pontuar que as duas primeiras obras mencionadas foram concluídas antes do início da vigência do novo Código do Procedimento Administrativo. Já a doutrina brasileira não trata do tema como um princípio, mas sim como um direito fundamental, o que será visto mais adiante.

discussões diversas, a sua existência no ordenamento jurídico é simplesmente inegável, o que significa que a utilização do dispositivo referente à boa administração como fulcro para questionamentos em juízo, observados os devidos parâmetros estabelecidos para a apreciação jurisdicional da atuação administrativa em geral.

Isso significa que da mesma maneira que a Administração Pública realizou uma ponderação para tomar uma decisão que lhe pareceu mais pertinente ao caso concreto, também os tribunais poderiam, quando devidamente provocados, efetuar um exame com o objetivo de elucidar e definir se a escolha administrativa e a forma como esta sucedeu estão em harmonia com o conteúdo extraído da boa administração.

Não se fala aqui de levar aos tribunais todo o conjunto de decisões administrativas, mas de entregar à sociedade a possibilidade de questionar judicialmente, sem vedações preliminares, se a Administração, dentro de suas incumbências e possibilidades jurídicas, bem administrou ou não, até mesmo como forma de impedir obstáculos à efetivação do direito fundamental de acesso à justiça. Assim, se o particular eventualmente vier a se sentir de alguma forma lesado em razão de uma violação ao princípio da boa administração, poderia ingressar em juízo para adquirir a prestação jurisdicional adequada ao caso.

Pode gerar certo nível de preocupação a possibilidade de juízes virem a decidir de maneira contrária ao que ficou definido pela Administração meramente para manter a discordância, razão pela qual deve se chamar as autoridades públicas aptas a tomar decisões de elevada relevância, especialmente dos Poderes Executivo e Judiciário, ao foco no interesse público. É importante, ainda, que as autoridades que estejam à frente de instituições de Estado conservem a lealdade institucional na adoção das mais diversas medidas, bem como o equilíbrio nas suas decisões.

Ademais, não se trataria de hipótese de violação da separação de poderes precisamente porque a apreciação em juízo de questões administrativas nada mais é do que compatível com as disposições

constitucionais e legais, inclusive considerando ser facilmente admitida a apreciação jurisdicional quando se trata de outros princípios orientadores da atividade administrativa. O que não se deve fazer é estipular quais os princípios aplicados aos atos desenvolvidos pela Administração são passíveis de indagação judicial e quais não. Qualquer princípio cuja violação que tenha causado algum dano poderia, portanto, ensejar judicialização.

Ademais, a sindicabilidade trata não somente da possibilidade apreciação judicial das decisões administrativas, mas também de controle por parte da própria Administração Pública ou até mesmo das cortes de contas. A viabilidade de condutas de controle dos atos administrativos mostra-se essencial para evitar o desenvolvimento de arbitrariedades, de modo que a sindicabilidade configura instrumento catalisador do conteúdo da boa administração²¹⁴, principalmente quando aplicada com equilíbrio.

Pode-se questionar, ainda, como seria possível controlar se o ato administrativo esteve ou não acompanhado da satisfação da boa administração. Como forma de ruptura de tal argumentação, a configuração da viabilidade do controle poderia ter seus moldes na motivação do ato administrativo, já que a partir da fundamentação pode-se averiguar se o agente público optou ou não pela maneira mais adequada, quando alcançou determinada conclusão.

Não seria, ademais, hipótese de substituição da administração, mas sim de um controle, de modo a caber aos tribunais, à própria Administração ou mesmo às cortes de contas, precisamente esta atribuição em relação às atividades administrativas. A jurisprudência italiana, inclusive é bem abundante no tema, especialmente na *Corte Suprema di Cassazione*, onde o bom andamento - ou boa administração - encontra espaço nas decisões tomadas

²¹⁴ FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 68.

pela Suprema Corte Italiana²¹⁵, o que demonstra que os tribunais podem contribuir positivamente para a observância do princípio²¹⁶.

Outra perspectiva interessante, ademais, é a do contencioso administrativo uruguaio, cujas normas constam da Constituição da República, na seção XVII. O art. 311 do texto constitucional uruguaio pontua que a nulidade de um ato que tenha lesado direito subjetivo do particular demandante gerará efeitos apenas no processo em questão. Entretanto, aponta o dispositivo, que quando a decisão declarar a nulidade em observância às regras de direito ou à boa administração, produzirá efeitos em caráter geral e absoluto. Tal disposição demonstra precisamente a relevância da boa administração no ordenamento jurídico uruguaio.

A boa administração, assim, constitui um princípio como os demais, de modo que seu caráter jurídico habilita não apenas a possibilidade de ingresso em juízo para que aqueles que se sentirem lesados por uma má administração possam receber a prestação jurisdicional cabível e tenham seus danos reparados, mas também o controle por parte da própria Administração e dos tribunais de contas. Mostra-se pertinente, ainda, na conjuntura de controle do resultado das ações públicas, que a boa administração assuma um papel de destaque.

2.7. Supremacia do Medo

A atividade administrativa deve se desenrolar nas balizas da legalidade e dos princípios de Direito Administrativo, de modo que a discricionariedade representa uma margem de decisão disponível para o agente. A lei garante, assim, no território da discricionariedade, a possibilidade de se optar por uma das alternativas aptas a firmar uma concreta efetivação da prestação administrativa, conforme as particularidades inerentes a cada caso.

²¹⁵ As decisões tomadas ao longo dos anos em sede da Corte Constitucional Italiana que se referem ao bom andamento, previsto no art. 97 da Constituição Italiana, estão compiladas em um arquivo feito pelo próprio Tribunal e podem ser conferidas: <<https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_212.pdf>>.

²¹⁶ Filippo Salvia, em seu trabalho *La Buona Amministrazione e I Suoi Miti*, p. 557, aponta que a boa administração detém uma relevante especificação de caráter conceitual e operacional em sede de administração de resultados, cuja principal característica constitui a movimentação do eixo de controle de um único ato para o resultado geral.

As aberturas conferidas pela legislação viabilizam as escolhas administrativas de ordem discricionária naquelas hipóteses em que não se tenha fixado uma maneira integralmente vinculada de atuação²¹⁷. Em tais circunstâncias, o legislador concedeu à Administração a possibilidade do exercício de um juízo de oportunidade e conveniência para efetivar seus atos administrativos, considerando a maior proximidade e familiaridade existente entre os agentes administrativos e cada caso concreto²¹⁸.

Se por um lado, alguns agentes utilizam da licença discricionária para realizar condutas evitadas de erros ou até mesmo abusos, por outro, parcela dos agentes deixa de acionar todas as possibilidades concedidas pela discricionariedade em razão do medo de responder administrativa e civilmente, caso a sua escolha venha a ser questionada. Nota-se, assim, um certo nível de preocupação por parte do agente público em tomar boas e efetivas decisões, dentro da sua margem de discricionariedade, e acabarem sendo responsabilizados por suas escolhas.

A possibilidade de sindicabilidade de atos da Administração existe, porém, não deve ser demasiadamente expansiva. O controle interventor ou excessivamente dilatado, prejudica toda a força de atuação administrativa, já que gera nos agentes e gestores públicos o justo receio de que suas escolhas realizadas na margem de discricionariedade serão questionadas e punidas.

A preocupação do agente administrativo converte-se em um dos núcleos de sua decisão, o que o conduz a optar por posturas essencialmente conservadoras nas suas escolhas. No contexto de constantes avanços da sociedade, o Direito Administrativo, colocado em prática pela Administração Pública por meio de seus órgãos e agentes, também deve acompanhar tal evolução, o que se enquadra, inclusive, no desenvolvimento de uma nova perspectiva administrativa.

²¹⁷ GUERRA, Sérgio. Discricionariedade, Regulação e Reflexividade, 5ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2018, pp. 79-81.

²¹⁸ GUERRA, Sérgio. Discricionariedade, Regulação e Reflexividade, 5ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2018, pp. 89.

Assim, também o agente deve agir utilizando de todas as ferramentas a ele conferidas pela zona de discricionariedade, o que implica em decisões inovadoras que podem atender mais adequadamente as demandas em questão quando comparadas com escolhas conservadoras. Por vezes, para se alcançar a concreta prestação, de forma eficiente e adequada, o agente deve se decidir por uma via pouco habitual, porém igualmente efetiva ou até mesmo mais vantajosa. Permite-se ao administrador público, nesse sentido, uma dose de criatividade e inovação, nos limites discricionários, para entregar a sociedade uma boa prestação administrativa, até mesmo em observância ao conteúdo da boa administração.

Não se pode deixar que o interesse público, inerente a decisão administrativa, perca espaço para o estabelecimento de uma verdadeira supremacia do medo, isto é, que o agente público porte consigo um receio de que uma futura responsabilização recaia sobre si, o que o impulsiona a afastar-se do interesse público como foco essencial de sua escolha administrativa. A verdadeira razão da atividade administrativa passa pelo atendimento as demandas da sociedade, portanto, não se deve abandonar o objeto e objetivo dessa atuação, que reflete essencialmente a proteção e a efetivação de direitos fundamentais.

Importante destacar o papel da boa administração não somente como vetor de ação da Administração Pública, mas também como base de fundamentação de determinados atos discricionários, podendo, inclusive, servir de contrapeso para frustrar tentativas de um uso ilegítimo da carga discricionária. A melhor escolha²¹⁹ entre as possíveis não é a única alternativa, mas sim uma ponderação de fatos, circunstâncias, consequências e princípios que apontam para a opção mais adequada, alinhada, sempre que viável, ao conteúdo da boa administração.

A escolha administrativa conectada ao melhor preenchimento da boa administração detém o potencial de reforçar a motivação do ato. Ainda que o ato seja sindicado e entenda-se que este não seguiu a boa administração, a

²¹⁹ FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 60-61.

perspectiva da autoridade sindicadora sobre o alinhamento da decisão com a boa administração não deve ser suficiente para a determinação de uma responsabilização do agente, já que este atuou com embasamento necessário na boa administração para tornar aquele ato válido e legítimo.

Identificar uma hipótese de má administração revela-se como tarefa relativamente fácil, entretanto, questionar uma decisão fundamentada precisamente na boa administração e a partir daí convertê-la em uma escolha de má administração, já mostra-se um grande e impreciso salto. Não deve a autoridade responsável pela sindicabilidade, portanto, desqualificar a decisão tomada pelo administrador público com base na boa administração. A escolha do administrador fundada na boa administração reflete um certo nível de familiaridade e conhecimento das mais diversas variáveis envolvidas no caso concreto, além de indicar não somente a opção considerada como a melhor, mas também de demonstrar a melhor das intenções do agente.

A subjetividade do conteúdo da boa administração permite e legitima a sua força como ferramenta fundamental para uma Administração Pública célere, inovadora e atenta às demandas sociais. Somada a outros fatores e princípios, a boa administração detém potência suficientemente robusta para auxiliar a fundamentação de atos discricionários e firmar embasamento necessário para dar o conforto ao agente administrativo de que suas escolhas, ainda que sindicadas, não serão objeto de responsabilização, pois foram realizadas em conformidade com o que se entendeu como observância a boa administração.

A boa administração, ademais, enquadra-se em um contexto que postula por uma ótima eficiência, por atendimentos céleres, pertinentes e satisfatórios em relação às demandas diariamente postas nas mãos da Administração Pública. E mais do que sanções, é importante infiltrar no pensamento e comportamento dos agentes públicos o senso de responsabilidade não somente com a coisa pública, mas também com o interesse público. Nessa esteira, o conteúdo da boa administração serve para inspirar e impulsionar os agentes administrativos no melhor desempenho de suas funções e no correto

cumprimento de suas atribuições, focados sempre nas verdadeiras prioridades, para que a prestação administrativa encerre seus ciclos de maneira eficiente e tempestiva.

O agente administrativo deve manter seu foco, portanto, no objetivo final de sua atuação, que consiste precisamente em garantir aos membros da sociedade a concreta proteção e efetivação de seus direitos fundamentais. Assim, atuar conforme a essência emanada pela boa administração, cujo conteúdo reporta não somente a concretização das mais variadas garantias de ordem administrativa, mas também a ações embaladas por iniciativa, eficiência e celeridade; revela-se de grande importância para uma efetiva prestação administrativa, e, conseqüentemente, para a garantia do pleno exercício de direitos fundamentais.

Em um contexto em que o Estado acumula gradativamente mais tarefas de cunho social, mostra-se essencial o municiamento de meios de viabilização de uma eficiente prestação administrativa²²⁰, já que somente mediante o efetivo exercício da função administrativa concretizam-se os direitos fundamentais dos membros da sociedade. A garantia dos direitos fundamentais deve ser a principal prioridade de uma Administração Pública cuja razão de ser passa pelo atendimento das necessidades sociais, devendo o agente administrativo, assim, abandonar a supremacia do medo que afeta diretamente as suas escolhas.

O administrador público, nesse sentido, deve portar o empenho em tornar a prestação administrativa sempre melhor, afinal, não há organização cujo funcionamento não dependa do comportamento e da vontade das pessoas que ali exerçam suas atribuições²²¹. Deve-se considerar, ainda, que o comportamento dos agentes administrativos repercute não somente na reputação, mas também na imagem de todo o sistema²²² refletido pela

²²⁰ GUERRA, Sérgio. *Discrecionalidade, Regulação e Reflexividade*, 5ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2018, p. 83.

²²¹ MONTORO, Fernando Irurzun. *Ética y Responsabilidad en la Administración Pública*, Revista Documentación Administrativa, n. 286-287, 2010, pp. 79-111.

²²² MONTORO, Fernando Irurzun. *Ética y Responsabilidad en la Administración Pública*, Revista Documentación Administrativa, n. 286-287, 2010, pp. 79-111.

Administração Pública, que merece ter a maior credibilidade e confiabilidade possíveis.

Administradores públicos que tomam decisões conservadoras e receosas baseadas no medo da responsabilização atingem negativamente a imagem da Administração Pública como um todo, que passa a ser vista como um sistema de visão limitada e ação restrita. Não deve ser essa a mensagem transmitida para a população, mas sim a de uma Administração Pública que serve a sociedade e suas demandas, que está atenta às necessidades sociais e procura dar condições suficientes para que seus direitos fundamentais sejam efetivamente concretizados.

Assim, quando a escolha for tomada com base na boa administração, indica-se que o administrador público teve o cuidado de ponderar todas as variáveis envolvidas até alcançar aquele resultado que considerou ser o que melhor atendesse as particularidades do caso. A decisão administrativa, portanto, não deve ser contaminada pela preocupação pessoal de que um controle exacerbado eventualmente venha a estabelecer uma responsabilização do agente administrativo.

2.7. Viabilidade de um Direito Fundamental à Boa Administração

A perspectiva da boa administração como integrante do grupo de princípios que rege toda a conduta da Administração Pública impõe à todos os agentes públicos e órgãos administrativos o seu devido respeito, por meio do exercício de suas funções com base em elementos de economicidade, celeridade e eficiência, visando atingir uma solução otimizada em observância ao interesse público, conforme aponta o exemplo português. O princípio da boa administração, portanto, diz respeito à forma de agir da Administração, uma vez que deve se atentar a certos critérios para que a sua decisão seja acertada para o caso concreto.

Entretanto, uma perspectiva diversa da boa administração vem ganhando força no universo jurídico, a boa administração como um direito fundamental. Assim, os membros da sociedade teriam o direito de que a

Administração Pública atuasse bem, exercesse suas funções da melhor maneira possível, já que são justamente esses indivíduos os afetados diariamente pela conduta administrativa.

Embora as perspectivas sejam distintas, a essência é similar: a Administração Pública deve atuar de maneira a conceder a melhor solução entre as possíveis, utilizando-se das melhores formas entre as possíveis. Seria uma incumbência para a Administração conduzir bem as suas práticas, da mesma forma que seria um direito fundamental da pessoa que a Administração agisse nessa esteira.

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, datada do fim do ano 2000, colocou a boa administração em um novo patamar, precisamente na posição de um direito fundamental. O art. 41 da Carta acrescenta, ainda, novos pontos ao conteúdo da boa administração, de modo a assegurar ao cidadão europeu determinadas garantias administrativas.

Enunciada na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a boa administração passou a integrar os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, de modo a gerar não apenas direitos, mas também obrigações. Nesse sentido, pode ainda ser invocada perante os tribunais competentes²²³.

Nesse sentido, a boa administração detém uma vertente dupla, um princípio regente do comportamento administrativo e um direito fundamental para o indivíduo. Objetivamente, a Administração deve gerir suas atividades adequada e eficientemente, e de tal incumbência decorre o direito fundamental da pessoa de que a atuação administrativa seja conduzida em observância ao interesse comum²²⁴. O direito à boa administração, portanto, manifesta-se como uma consequência lógica da tarefa de bem exercer a função administrativa²²⁵.

²²³ GIL, José Luis Meilán. *Una Construcción Jurídica de la Buena Administración*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, 2013, p. 13-44.

²²⁴ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 135.

²²⁵ DELPIAZZO, Carlos E.. *La Buena Administración como Imperativo Ético para Administradores e Administrados*, Revista de Derecho, año 9, n. 10, 2014, pp. 41-57.

Assim, a relação da boa administração com a Administração Pública é de um princípio que conduz toda a atividade administrativa. Já a sua conexão com o indivíduo, refere-se à um direito fundamental, uma vez que à pessoa deve ser garantida a possibilidade não somente de exercer seus direitos subjetivos de caráter administrativo, mas também de que o Estado conduzirá a sua atuação com atenção às necessidades e demandas da população.

Não se trata de banalização do catálogo de direitos fundamentais, já que não se pretende reforçar um princípio através de uma injeção de fundamentalidade. Mas o reconhecimento de que o comportamento adequado da Administração é um direito de todos os cidadãos, não apenas por razões democráticas, mas também devido ao fato de que a partir de uma boa administração gera-se um conjunto de outros direitos, bem como se efetivam direitos fundamentais de toda ordem.

A boa administração, assim, visa colocar no centro do sistema tanto a pessoa, como os seus direitos fundamentais²²⁶, de modo a evitar práticas de má administração que violem tais direitos. Um direito fundamental à boa administração, portanto, mostra-se plenamente viável, uma vez que demandaria da Administração Pública prestações de natureza positiva para a sua efetivação, isto é, o pleno exercício de tal direito depende de atuações administrativas ativas.

3. DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

A Administração Pública, por meio de seus órgãos e agentes, exerce sua função por meio de atuações diversas que produzem efeitos internos e externos, de modo a atingirem não somente os interesses da coletividade nos mais variados níveis, mas também o próprio contingente administrativo. A enorme multiplicidade de tarefas a serem cumpridas pela Administração Pública, embora compreensível, não justifica a ineficiência por vezes verificada no desempenho administrativo.

²²⁶ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 34.

Provavelmente por essa razão, há um movimento mundial em termos de jurisprudência, doutrina e legislação - seja em âmbito nacional ou internacional - de busca por vias de destravar a atividade da Administração, tornando-a mais adequada às necessidades que se postam na rotina administrativa, sem deixar escapar o zelo para com o interesse público. A ausência de recursos materiais ou humanos nos hospitais públicos, a longa espera por decisões em órgãos de receita ou de previdência social, a falta de manutenção adequada em transportes públicos, entre outros obstáculos, amadurecem na coletividade uma sede por uma Administração Pública que exerça com primazia a sua função - ou bem administre.

O espaço concedido à Administração Pública lhe permite agir de maneira mais eficiente do que se tem atuado, razão pela qual concebem-se mecanismos variados para que todo o seu potencial de ação e de influência sejam devidamente atingidos, o que conseqüentemente traz inúmeros benefícios para o Estado e para a sociedade. Nessa esteira, o direito fundamental à boa administração adquiriu seu assentamento no Direito Europeu ao constar da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Embora o seu conteúdo ainda não tenha alcançado uma categoria de unanimidade no universo jurídico²²⁷, especialmente quanto ao significado e aplicabilidade, a sua capacidade de influência nos assuntos administrativos não pode ser negada. Ademais, a consolidação de sua essência encontra-se em fases diversas a depender do ordenamento jurídico²²⁸. A condição de direito fundamental conferida à boa administração, especificamente, altera a sua extensão de ação, afetando amplamente o Estado e a sociedade.

²²⁷ Tal fato pode ser verificado pelos variados textos legais - e diversos trabalhos acadêmicos - em que confere-se à boa administração *status* de princípio orientador da atividade desempenhada pela Administração Pública, como o próprio Código do Procedimento Administrativo português, em seu art. 5º, ou a Constituição Italiana, em seu art. 97; ambos mencionados anteriormente. Enquanto, outros apontam a boa administração como um direito fundamental, caso da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu art. 41, além de tantos trabalhos acadêmicos aqui já listados e daqueles ainda por arrolar.

²²⁸ SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Os Grandes Traços do Direito Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 16, n. 63, Belo Horizonte, 2016, pp. 45-66.

3.1. Conteúdo

A boa administração impulsiona a Administração Pública no ótimo exercício de sua função, não configurando somente uma obrigação de extrema precisão, mas sim uma pluralidade²²⁹ de ações que convergem justamente em seu conteúdo. Entretanto, na condição de direito fundamental eleva a sua intervenção no ordenamento jurídico para um outro patamar, já que não se trataria apenas de uma das orientações a serem seguidas pela Administração no desempenho de sua atividade, mas também de um direito do indivíduo assegurado e protegido pelo Estado, e portanto, exigível.

Ainda que a boa administração não conste dos textos constitucionais brasileiro e português, a sua essência pode ser extraída de outros dispositivos associados à atividade administrativa. O reconhecimento da fundamentalidade²³⁰ de direitos que não constam expressamente da Constituição, mas cujo conteúdo pode ser retirado de outras normas ao longo do seu texto ou de regras de direito internacional, é amparado pelo art. 5º, § 2º da Constituição Federal e pelo art. 16º, n. 1 da Constituição²³¹ da República Portuguesa, o que daria margem a uma eventual integração da boa administração ao conjunto de direitos fundamentais amparados por tais documentos constitucionais.

Assumindo a condição de direito fundamental, a boa administração estaria posicionada no conjunto de direitos fundamentais pendentes de uma prestação positiva do Estado, também definidos como de segunda dimensão. Exige-se do Estado que a execução de suas tarefas, mediante atuação da Administração Pública, seja feita de determinada maneira, adequada aos significados emanados da boa administração, daí a necessidade de uma

²²⁹ BOUSTA, Rhita. *Droit des Étrangers: Mais à quoi Sert le Droit à Bonne Administration*, La Revue des Droits de l'homme, n. 12, 2017, pp. 1-14.

²³⁰ NETO, Eurico Bitencourt. Há um Direito Fundamental à Boa Administração Pública?, in *Direito Constitucional em Homenagem a Jorge Miranda*, GODINHO, Helena Telino Neves; FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros (coord.), Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2011, pp. 151-170.

²³¹ O art. 16º, n. 1 da Constituição da República Portuguesa, inclusive, trata da chamada “cláusula aberta” de direitos fundamentais, que permite a inclusão de outros direitos no conjunto de fundamentalidade, desde que integrantes de outras regras previstas em leis ou documentos internacionais.

prestação positiva. Do Estado, portanto, demanda-se uma conformação ativa no sentido de realizar as medidas indispensáveis à satisfação do conteúdo expresso pela boa administração.

A posição de direito fundamental reconhecida à boa administração repercute no cotidiano administrativo de maneiras diversas, especialmente na discricionariedade. Não resta cabível uma discricionariedade que beira o arbítrio, nem mesmo uma discricionariedade em doses mínimas - e insuficientes -, a ponto de se encontrar fincada em demasiado formalismo²³².

Assim, a discricionariedade não deve ser encarada como um obstáculo à efetivação do direito fundamental à boa administração, mas sim um instrumento essencial ao seu devido preenchimento prático. Isso significa que o agente público no exercício de sua função administrativa deve se utilizar positivamente da discricionariedade para que, entre as possibilidades apresentadas, as escolhas definidas ao longo das diversas etapas administrativas até o alcance da decisão final sejam as mais adequadas à questão posta.

Nesse sentido, a discricionariedade, como uma ponderação entre interesses públicos e privados somada ao uso de normas e princípios aplicáveis à atuação administrativa²³³, deve ser o exercício da melhor opção entre as possíveis para proceder em compatibilidade com o direito fundamental à boa administração. A Administração, além disso, por reflexo do direito à boa administração, não deve eleger apenas aquela alternativa legal, mas também a correta, como forma de tomar boas decisões e atender às demandas populares precisamente por boas decisões, devidamente acompanhadas da motivação que as sustente²³⁴.

²³² FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração*, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 18.

²³³ SOLÉ, Juli Ponce. *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law in Promoting Good Government* in Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity, SOLÉ, Juli Ponce; CERRILLO-I-MARTÍNEZ, Agustí (ed.), Bruylant, Bruxelles, 2017, pp. 25-53.

²³⁴ SOLÉ, Juli Ponce. *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law in Promoting Good Government* in Preventing Corruption and Promoting Good Government and

Ademais, em termos práticos, a boa administração na vertente de direito fundamental definitivamente é mais conhecida por constar do art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia²³⁵ ou Carta de Nice. A redação do dispositivo acerca da boa administração na Carta prevê elementos essenciais²³⁶, representados por algumas garantias aos indivíduos em relação à atuação da Administração Pública.

Estão pontuados no dispositivo em questão os direitos ao tratamento imparcial, à razoável duração do processo, de ser ouvido antes que lhe seja tomada uma medida desfavorável, de acesso aos processos que lhe dizem respeito, de reparação de danos, de se dirigir às instituições da União Europeia em uma das línguas do tratado, entre outros. A previsão constante do art. 41, assim, expressa em poucas linhas uma multiplicidade de conteúdos decorrentes de uma boa administração, todos conexos à atuação da Administração em relação aos indivíduos.

Nesse sentido, a inserção da boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia consiste na sedimentação de um rol de variados direitos do cidadão que, ao longo do tempo e de diferentes ordenamentos jurídicos, refletiu a posição de destaque que a pessoa

Public Integrity, SOLÉ, Juli Ponce; CERRILLO-I-MARTÍNEZ, Agustí (ed.), Bruylant, Bruxelles, 2017, pp. 25-53.

²³⁵ Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, art. 41: “Direito a uma boa administração:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”

²³⁶ JACQUÉ, Jean-Paul. *Le Droit à une Bonne Administration dans La Charte des Droits Fondamentaux de L'Union Européenne*, Revue Française D'Administration Publique, n. 137-138, 2011, pp. 79-83.

atualmente tem para o Direito Administrativo²³⁷, decorrente da nova percepção da Administração Pública.

A perspectiva europeia sobre o direito fundamental à boa administração abrange, portanto, garantias administrativas diversas que consolidam o conteúdo expresso pelo art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. O texto da Carta de Nice, portanto, reúne uma variedade de direitos de cunho administrativo com a finalidade de conceder ao indivíduo instrumentos de proteção de seus interesses diante da atividade da Administração, todos sob a égide do direito fundamental à boa administração²³⁸.

A Carta, ao prever o direito fundamental à boa administração, garante aos particulares, ademais, que os seus assuntos sejam tratados de uma determinada forma²³⁹, compatível com os seus interesses. Novamente, não se trata de exigir da Administração a entrega de uma solução favorável à pretensão dos cidadãos, mas sim o compromisso de uma análise pertinente ao caso e de uma resposta em tempo razoável.

O direito fundamental à boa administração carrega consigo, portanto, garantias ao cidadão em relação à Administração Pública, tais como a isonomia, a imparcialidade e a duração razoável do processo²⁴⁰, todos previstos na Carta de Nice. Não seria inadequado considerar que o direito fundamental à boa administração poderia ser encarado como um direito-garantia, cujo conteúdo possibilita a defesa de outros direitos²⁴¹.

²³⁷ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El Derecho a la Buena Administración en las Relaciones entre Ciudadanos y la Administración Pública*, Revista AFDUC, n. 16, ISSN: 1138-039X, 2012, pp. 247-273.

²³⁸ PASTOR, Jesús Ángel Fuentetaja. *El Derecho a La Buena Administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea, n. 15, 2008, pp. 137-154.

²³⁹ KRISJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala. *Good Administration as a Fundamental Right*, Iceland Review of Politics and Administration, Vol. 9, issue 1, 2013, p. 237-255.

²⁴⁰ TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; NEVES, Isadora Ferreira. *O Direito Fundamental à Boa Administração Pública e o Princípio do Interesse Público: Os Direitos Fundamentais como Delimitação do Interesse Público*, Revista Jurídica CCJ, v. 20, nº 41, 2016, p.79-102.

²⁴¹ MALLÉN, Beatriz Tomás. *El Derecho Fundamental a una Buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, p. 42.

No entanto, a percepção do sentido da boa administração ainda está em evolução, de modo a ser entendido por uns como um princípio, enquanto para outros, como um direito fundamental. Independentemente da opção, o certo é que a boa administração comporta justamente uma estrutura na qual permeia um conjunto de outros conteúdos partir do qual toda a atividade administrativa²⁴² deve respeito.

Integrar a boa administração ao conjunto de direitos fundamentais no âmbito do Direito Europeu, ademais, é interessante no sentido de proteger e promover a dignidade humana e os direitos fundamentais em geral²⁴³, uma vez que estes constituem essencialmente razões da existência de um Estado Democrático de Direito. Além disso, a incorporação da boa administração à Carta de Nice confere aos cidadãos uma posição de protagonismo, assegurando o pleno exercício dos direitos designados como parte integrante da boa administração, e conseqüentemente, a adequada proteção de seus interesses²⁴⁴.

3.2. Garantias Administrativas Decorrentes da Boa Administração

Embora em poucas linhas, a previsão do art. 41 da Carta de Nice carrega um extenso conteúdo. O significado de direito à boa administração, conforme pontuado no texto da própria Carta, decorre da satisfação de garantias diversas aos indivíduos, de modo que a Administração ficaria obrigada a cumprir todos os sentidos propostos no dispositivo em questão.

O objetivo da inclusão do direito fundamental à boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia constitui justamente a

²⁴² Afirma-se que a boa administração compreende diversos direitos subjetivos, especialmente de ordem administrativa previstos no art. 41 da Carta de Nice, de modo a configurar-se como um guarda-chuva, retratado como “*the umbrella notion*” por Hoffman e Mihaescu, *The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, pp. 73-101. Apesar disso, o conteúdo exprimido pela boa administração não se restringe ao conjunto de direitos arrolados no referido dispositivo, conforme visto no texto de Margrét Krisjánisdóttir, *Good Administration as a Fundamental Right*, pp. 237-255.

²⁴³ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *La Buena Administración como Principio y como Derecho en Europa*, *Mission Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, n. 6, 2013, pp. 23-56.

²⁴⁴ Ainda nesse sentido, Rodríguez-Arana Muñoz também afirma, em seu texto *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, que a Administração Pública deve estar à serviço do cidadão e não o cidadão à serviço da burocracia, muito comum no setor administrativo.

fundação de parâmetros mínimos de atuação, não apenas na atividade desempenhada no domínio da Administração da União Europeia, mas também das próprias nações integrantes deste espaço europeu. Verifica-se, inclusive, a possibilidade de se recorrer aos tribunais europeus em caso de descumprimento de direitos e garantias ocorrido em âmbito nacional.

As garantias administrativas que integram o sentido de direito à boa administração previsto pela Carta de Nice correspondem à instrumentos essenciais à tutela dos demais direitos e interesses dos indivíduos, de modo a evitarem eventuais comportamentos abusivos ou até mesmo arbitrários praticados pela Administração Pública. A boa administração comporta em seu conteúdo, assim, o tratamento igual e imparcial, a razoável duração do processo, o direito de ser ouvido e de ter acesso aos procedimentos que lhe dizem respeito, a fundamentação das decisões administrativas, a reparação de danos, entre outros.

A partir da premissa estabelecida pelo texto da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, pode-se verificar o direito fundamental à boa administração quando a atuação administrativa mostra-se eficaz e eficiente no cumprimento de seus deveres, motivando adequadamente os seus atos e atuando de maneira transparente, imparcial e proporcional, sendo as condutas impróprias passíveis de responsabilidade²⁴⁵. Os aspectos inerentes à cada um dos direitos mencionados direta ou indiretamente pelo dispositivo conferido ao direito fundamental à boa administração na Carta serão analisados neste capítulo.

3.2.1. Tratamento Imparcial

A Carta de Nice logo no n. 1 do art. 41, aponta o direito de que os assuntos sejam tratados pelos órgãos e instituições da Administração da União Europeia de maneira imparcial e equitativa. Assim, é garantido aos indivíduos um tratamento conforme aspectos de imparcialidade ou impessoalidade por parte do corpo administrativo, de modo a não conceber situações de distinção.

²⁴⁵ FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 21.

Evidentemente, as circunstâncias em que as diferenciações mostram-se necessárias para estabelecer o equilíbrio no tratamento deverão ser apropriadamente executadas, na medida da desigualdade em questão. Não parece plausível, por exemplo, que idosos tenham tratamento igualitário em comparação com pessoas mais jovens, por isso a legislação brasileira prevê a prioridade de tramitação de processos judiciais²⁴⁶ e administrativos²⁴⁷ em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Entretanto, a diferenciação no tratamento administrativo para com os indivíduos, quando fundada em motivos²⁴⁸ frágeis - ou até inexistentes - repercute na conduta e na decisão administrativas, de modo a violar o próprio princípio da igualdade, ou mesmo da impessoalidade e da imparcialidade. O comportamento administrativo, assim, deve prezar por um tratamento igualitário entre todos os membros da sociedade, uma vez semelhantes em sua dignidade, respeitadas as diferenças que justifiquem um trato diverso.

O significado de um tratamento imparcial não corresponde apenas à forma como a Administração Pública deve lidar com as pessoas, mas também a maneira como formula suas decisões. Assim, as respostas administrativas devem se sujeitar a um sentido de impessoalidade ou imparcialidade, de modo a não beneficiar nem prejudicar imprudentemente determinados indivíduos em relação aos demais.

Ademais, a Administração Pública, por força do princípio do interesse público, ao exercer as suas atribuições, apresenta-se à serviço dos

²⁴⁶ O Estatuto do Idoso (Lei 10741/03) prevê em seu art. 71: É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

Ademais o Novo Código de Processo Civil também dispõe sobre o tema, em seu art. 1048, I: Terão prioridade de tramitação, em qualquer juízo ou tribunal, os procedimentos judiciais: I - em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos ou portadora de doença grave.

²⁴⁷ A Lei 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê em seu art. 69-A, I: Terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância, os procedimentos administrativos em que figure como parte ou interessado: pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

²⁴⁸ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 370.

interesses²⁴⁹ da comunidade, de modo a atuar para a satisfação do bem comum. Nesse sentido os responsáveis pelas decisões administrativas devem exercer sua função de maneira desconectada de interesses pessoais ou privados²⁵⁰.

O tratamento de maneira imparcial configura-se como um importante instrumento para assegurar a satisfação da finalidade pretendida pela atuação administrativa, sem o distanciamento que poderia decorrer a partir da distinção entre indivíduos ou do comportamento focado em interesses privados, em detrimento do interesse público.

Contudo, não apenas a Carta de Nice carrega um conteúdo que indica imparcialidade no tratamento pela Administração, já que os ordenamentos jurídicos nacionais também dispõem de previsões em níveis constitucionais e legais no mesmo sentido. É o caso do texto constitucional português²⁵¹, que em seu art. 266º, n. 2, aponta a imparcialidade com um dos princípios fundamentais orientadores da atividade desenvolvida pelos agentes e órgãos da Administração Pública. Enquanto a Constituição Federal²⁵² brasileira postula em seu art. 37 que a Administração, no exercício de sua função, deverá obedecer ao conteúdo expresso pela impessoalidade.

Já o Código do Procedimento Administrativo português, no art. 9º, estabelece que o tratamento por parte da Administração dos indivíduos que com esta instalem vínculos, deve prezar pela objetividade e imparcialidade, de modo a considerar somente aqueles interesses relevantes para o processo decisório e garantir a manutenção não apenas da isenção administrativa, mas também da confiança nessa isenção. Tal disposição aponta precisamente no sentido de que tanto o tratamento dos indivíduos, como a escolha final administrativa, deve zelar pelo significado emanado da imparcialidade.

²⁴⁹ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 368.

²⁵⁰ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 368.

²⁵¹ Dispõe o art. 266º, n. 2 da Constituição da República Portuguesa: Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

²⁵² Aponta a Constituição Federal, em seu art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

A jurisprudência brasileira entende que a impessoalidade constitui um princípio de força extrema no ordenamento jurídico, a ponto de, ainda que configurado o excepcional interesse público, a contratação temporária direta de pessoal sem concurso público - ou mesmo qualquer forma de processo seletivo - não se mostra possível, justamente pela ausência de balizas mínimas de contratação, além da frontal violação ao princípio da impessoalidade²⁵³. Concepção que também se aplica às contratações públicas, que uma vez precedidas de licitação, não podem ser realizadas diretamente, exceto em hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na legislação específica, sob pena de violação do princípio da impessoalidade e do dever de imparcialidade da Administração²⁵⁴.

3.2.2. Razoável Duração do Processo Administrativo

A razoável duração do processo consta logo no n. 1 do art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais, cujo texto aponta que os assuntos levados pelos indivíduos aos órgãos e instituições devem ser tratados em um prazo razoável. Isso significa que à Administração Pública confere-se a tarefa de exercer os atos necessários à consolidação de uma decisão em tempo razoável.

Entregar uma decisão em um prazo razoável passa a ter maior força, especialmente onde vige o Direito Europeu, a partir da previsão constante art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia sob a perspectiva jurídica de reconhecimento de tal como um direito fundamental²⁵⁵. Para os demais ordenamentos onde a Carta não toca, fica a experiência positiva de que a aplicabilidade do prazo razoável de decisão gera frutos, inclusive com a possibilidade de reparação de danos daqueles prejudicados por atrasos administrativos²⁵⁶.

²⁵³ STJ, AgInt no AREsp 947810/SE, Relator Ministro Sérgio Kukina, 26/06/2018.

²⁵⁴ STJ, AgRg no REsp 1425230/SC, Relator Ministro Herman Benjamin, 18/02/2016.

²⁵⁵ Ademais, também afirma José Meilán Gil, *El Paradigma de la Buena Administración*, pp. 253-258, que tal reconhecimento obrigaria a Administração a ter uma conduta mais zelosa nesse quesito, para que seja possível entregar a prestação administrativa de maneira mais célere.

²⁵⁶ Tribunal Geral da União Europeia, T-138/14; Tribunal Geral da União Europeia, T-217-1/15.

Considerando que a morosidade da Administração Pública constitui algo que beira a normalidade, dificilmente sendo repreendida pela atuação em tais moldes, a fixação de normas nacionais e internacionais, especificamente remontando à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, é de extrema importância, especialmente para conferir legitimidade à resposta em tempo razoável que tanto suplica a sociedade.

Nesse sentido, os assuntos assim referidos no texto da Carta de Nice requerem celeridade de desenvolvimento e consequente desfecho para que o objeto visado pela atuação administrativa não seja eventualmente perdido em razão de atraso na prestação. O processo administrativo que se prolongue excessivamente não apenas frustra a oportunidade de um desfecho adequado em razão de todo o - dispensável - período de espera, mas também atrasa e prejudica o próprio interesse público²⁵⁷.

Preenchidas as condições necessárias para uma devida tomada de decisão, é fato certo que esta deve ser realizada em um prazo razoável, até mesmo como reflexo da boa administração²⁵⁸. Isso implica a garantia de celeridade das decisões administrativas, não somente nas fases indispensáveis à sua definição, mas também na sua execução prática²⁵⁹.

A celeridade mostra-se relevante em todos os níveis e em situações diversas, mas essencialmente naqueles pedidos ou requerimentos formulados pelos indivíduos para que a Administração Pública resolva circunstâncias de fato ou de direito que de alguma forma estejam sendo prejudiciais aos seus interesses. Nessa esteira, compete à Administração entregar as soluções cabíveis em tempo razoável para que a finalidade pretendida seja devidamente atingida.

²⁵⁷ MIGLIAVACCA, Luciano de Araújo; SOVERAL, Raquel Tomé. *A Efetividade dos Direitos Fundamentais no Âmbito Administrativo e a Aplicabilidade do Princípio da Razoável Duração do Processo*, Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 19, n. 29, 2015, pp. 1-13.

²⁵⁸ NEVES, Ana Fernanda. *O Direito a uma Decisão Administrativa em Prazo Razoável in Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 51-81.

²⁵⁹ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 277.

Logo, ao optar por mencionar assuntos em seu texto, a disposição constante da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia não prevê um prazo razoável somente para os processos judiciais, nem mesmo exclusivamente para os processos administrativos de cunho sancionador, o que talvez poderia ser apontado como verdadeiro, considerando alguns pontos de semelhança procedimental entre ambos. Mas o art. 41 da Carta, especificamente, pontua de maneira clara em seu texto que todos os órgãos e instituições da União Europeia devem tratar os assuntos que lhe são incumbidos em prazo razoável.

Isso traduz a intenção do legislador europeu em trazer celeridade à toda a atuação da Administração Pública, em todas as fases de desenvolvimento de um ato administrativo ou de uma decisão administrativa, bem como nas etapas indispensáveis a consolidação de um contrato administrativo ou a entrega de uma solução para petições administrativas. A materialização da vontade administrativa, portanto, deve suceder conforme parâmetros de razoabilidade temporal.

Considerando a maleabilidade existente no procedimento administrativo, especialmente em comparação com o processo judicial, a Administração Pública detém espaço para dirigir o processo da forma que tomar como conveniente à circunstância em questão, observadas as regras e formalidades previstas nos documentos regentes de sua atividade²⁶⁰.

O espaço conferido à Administração, nesse sentido, concede oportunidades de condução do exercício de sua função de maneira adequadamente célere, pertinente à cada circunstância sob o seu domínio. O atraso na tomada de decisão administrativa, ou mesmo o silêncio²⁶¹, podem afetar negativamente os cidadãos de modos diversos, nomeadamente na

²⁶⁰ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 275.

²⁶¹ Daniel Wunder Hachem, em seu trabalho Processos Administrativos Reivindicatórios de Direitos Sociais, p. 167, defende que os direitos à razoável duração do processo e da tutela administrativa efetiva, bem como os princípios da eficiência administrativa e aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, formariam um conjunto suficientemente forte para sustentar um reconhecimento de efeitos positivos do silêncio da Administração Pública em pedidos referentes aos direitos sociais não apreciados no prazo legal.

efetivação de direitos sociais²⁶², sendo estes penderes de condutas prestacionais, como pontuado anteriormente.

Ademais, cabe à Administração adotar as medidas que entender necessárias para realizar um juízo objetivo e expreso de ponderação de elementos para a tomada de decisão. A avaliação acerca da razoabilidade da duração do processo, portanto, deve considerar o contexto e as circunstâncias de cada caso concreto, evidentemente observando também as previsões legais.

Assim, a duração razoável do processo, de maneira geral, reflete também um seguimento processual sem a utilização de instrumentos para prorrogações indevidas, sejam estas lançadas pelo particular ou pela Administração Pública²⁶³. Quando se trata de processos que correm tanto no âmbito judicial quanto no administrativo, há sanções para medidas protelatórias promovidas pelas partes, inclusive nas balizas estabelecidas pela boa-fé e pela lealdade processual.

A satisfação da razoável duração do processo, além disso, também guarda forte vínculo com o princípio da tutela da confiança, uma vez que o indivíduo deposita expectativas de que o prazo estipulado para a atuação da Administração será devidamente cumprido. A partir do momento que a atividade administrativa extrapola o tempo considerado como razoável, especialmente quando existe um prazo previamente estabelecido, verifica-se uma ruptura da confiança que detinha o indivíduo de que a duração das práticas desenvolvidas Administração seguiria no máximo até determinado período temporal.

A duração do processo em caráter razoável, ademais, é comumente associada ao direito de acesso à justiça²⁶⁴. Nesse sentido, como a

²⁶² HACHEM, Daniel Wunder. *Processos Administrativos Reivindicatórios de Direitos Sociais: Dever de Decidir em Prazo Razoável vs. Silêncio Administrativo*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, 2014, pp. 147-175.

²⁶³ PORTO BELO, Duína. *A Razoável Duração do Processo como Instrumento de Acesso à Justiça*, Revista de Direito e Desenvolvimento, ano 1, n. 2, 2010, pp. 55-68.

²⁶⁴ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *A Questão do Prazo Razoável da Duração do Processo*, Revista CEJ, ano XIV, n. 48, Brasília, 2010, pp. 4-13.

razoabilidade de duração do processo judicial mostra-se indispensável para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, de maneira similar, a duração razoável do processo administrativo constitui ferramenta essencial para a concretização do direito fundamental à boa administração.

Os textos constitucionais também contam com o conteúdo da razoável duração do processo administrativo. A Constituição da República Portuguesa²⁶⁵, em seu art. 52º, n. 1, aponta que os cidadãos têm o direito de serem informados acerca das suas petições formuladas à Administração Pública em prazo²⁶⁶ razoável²⁶⁷.

O texto constitucional português - muito sabiamente - elencou em seu conteúdo o direito de informação do resultado da apreciação realizada pelos órgãos de soberania e de governo em um prazo razoável, o que significa que todos os pedidos não apenas no âmbito judicial, mas também de ordem administrativa, devem ser analisados, arrematados e informados em tempo hábil.

Cria-se, assim, uma vinculação para a Administração Pública de decidir as demandas elaboradas pelos indivíduos e entregues ao domínio administrativo para que então seja consolidada uma solução. Mas não somente examinar e decidir, mas fazê-lo em tempo razoável para que seja satisfeito o dever de decisão concebido por tal dispositivo constitucional. Dever de decisão

²⁶⁵ Constituição da República Portuguesa, art. 52º, nº 1: Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.

²⁶⁶ O Código do Procedimento Administrativo português também contém o prazo razoável em seu texto.

art. 59: O responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos intervenientes na respetiva tramitação devem providenciar por um andamento rápido e eficaz, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente e dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que seja necessário a um seguimento diligente e à tomada de uma decisão dentro de prazo razoável.

²⁶⁷ Já o art. 20º da Constituição da República Portuguesa aponta o acesso ao direito de tutela jurisdicional efetiva. O art. 20º, n. 4, especificamente, pontua o direito dos indivíduos de que as causas em que estejam envolvidos sejam objeto de decisão em prazo razoável.

que se preenche também com outros preceitos, tais como fundamentação, notificação, informação e participação²⁶⁸.

Já a Constituição Federal em seu art. 5º, LXXVIII, assegura a razoável duração do processo tanto no âmbito judicial, como no administrativo, bem como os meios que viabilizem a celeridade de tramitação²⁶⁹. A garantia a celeridade de tramitação dos processos judicial e administrativo, novamente, não importa apenas o processo administrativo disciplinar, cujo trâmite e procedimento ocorrem de maneira similar a um processo judicial porém com aspectos característicos e sob gerência da Administração Pública. Mas o conteúdo da razoável duração do processo em termos administrativos também pode ser estendido para os demais atos emanados da Administração que demandam uma solução rápida, especialmente aqueles que afetam diretamente interesses dos indivíduos.

A previsão constitucional revela que tal garantia deve suceder de maneira célere, mesmo que a velocidade seja aferida em um espaço de razoabilidade²⁷⁰. Ademais, os processos administrativos não apresentam a instantaneidade como uma de suas características, até mesmo em razão de todo rito ou liturgia previstos nas normas aplicáveis. Assim, como todo processo, também demanda um determinado tempo para o seu adequado desenvolvimento²⁷¹, de modo que a razoabilidade refere-se ao mínimo²⁷² que equilibre o tempo de espera para uma solução pertinente e o necessário para se garantir a qualidade da prestação administrativa.

Parte da doutrina, no entanto, pondera que a incorporação da razoável duração do processo à Constituição Federal a partir da EC n. 45/2004 como

²⁶⁸ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 390-391.

²⁶⁹ Constituição Federal, art. 5º, LXXVIII: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

²⁷⁰ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *A Questão do Prazo Razoável da Duração do Processo*, Revista CEJ, ano XIV, n. 48, Brasília, 2010, pp. 4-13.

²⁷¹ MARDEN, Carlos. *A Razoável Duração do Processo: O Fenômeno Temporal e o Modelo Constitucional Processual*, Juruá Editora, Curitiba, 2015, p. 102.

²⁷² TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional (e-book)*, 11ª ed., Saraiva, São Paulo, 2013, p. 1276-1277.

uma repetição desnecessária²⁷³, especialmente considerando que o conteúdo do devido processo legal compreenderia a razoabilidade de duração do processo. Entretanto, a inclusão de tal direito parece de extrema relevância, principalmente para orientação dos atos inerentes à prestação administrativa.

Em foco diverso, tratando sobre ambos os textos constitucionais, a localização escolhida pelos legisladores constituintes português e brasileiro para fixar o direito à duração razoável do processo é similar, uma vez que em ambos os textos o direito encontra-se no Título referente aos Direitos e Garantias²⁷⁴. Observa-se, nessa esteira, uma dupla vertente²⁷⁵ referente ao conteúdo expresso pela razoável duração do processo, já que além de constituir um direito - condição verificada especialmente pela posição em que se encontra nos textos constitucionais -, consiste também em uma orientação para o Estado de uma maneira geral.

O Poder Judiciário deve executar a sua função jurisdicional de modo célere, da mesma forma que os órgãos da Administração Pública devem exercer a sua função administrativa com rapidez, respeitados os termos legais regentes de cada procedimento. A partir dessa premissa, os indivíduos têm o direito de que seus assuntos levados ao conhecimento e à apreciação das autoridades competentes para tanto sejam devidamente solucionados em tempo razoável.

A dupla vertente intrínseca ao conteúdo da razoável duração do processo pode ser comparada, ainda, ao duplo aspecto da boa administração. Esta constitui uma orientação para todo o comportamento e toda a conduta empenhados pelos órgãos e agentes da Administração Pública no exercício de sua função administrativa, mas também um direito de todos os membros da sociedade de que a solução entregue pela Administração será a mais

²⁷³ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional (e-book), 11ª ed., Saraiva, São Paulo, 2013, p. 1275-1276.

²⁷⁴ Na Constituição Federal, o art. 5º, LXXVIII encontra-se no Título II, Direitos e Garantias Fundamentais, enquanto na Constituição da República Portuguesa, o art. 52, n. 1 localiza-se no Título II, Direitos, Liberdades e Garantias.

²⁷⁵ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional (e-book), 11ª ed., Saraiva, São Paulo, 2013, p. 1275-1276.

adequada e apta a conformar as medidas cabíveis com as necessidades envolvidas.

A jurisprudência brasileira respeita amplamente o conteúdo da razoável duração do processo, ainda que a elevada demanda tanto em âmbito judicial, como administrativo, crie obstáculos para a efetivação prática do entendimento doutrinário. Apenas à título ilustrativo, traz-se alguns julgamentos interessantes.

Um caso²⁷⁶ levado ao Supremo Tribunal Federal questionava a legitimidade da nomeação de candidatos aprovados em concurso público, já que o prazo do concurso havia sido retomado após suspensão de dois anos por ato administrativo emanado do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, de modo que os aprovados foram então convocados para nomeação. Entretanto, o Conselho Nacional de Justiça anulou tal ato após cinco anos de exercício da função dos aprovados, razão pela qual o caso chegou às portas da Suprema Corte que manteve a nomeação dos aprovados. A decisão foi embasada no fato de que os aprovados já exerciam a função há mais de dez anos, o que demonstra que não houve solução célere, tanto no âmbito administrativo como no judicial. Assim, fundada na razoável duração do processo, na segurança jurídica e na tutela da confiança, os indivíduos foram mantidos em seus cargos.

Outro caso²⁷⁷ julgado pelo STF tratou de um pedido de ressarcimento de créditos pela Receita Federal, cuja análise foi marcada por atraso excessivo, o que acabou prejudicando a manutenção das atividades da empresa que requereu a restituição de tais valores. Para corrigir a lesão decorrente da demora na tramitação do processo administrativo, a demanda foi então levada ao Poder Judiciário até chegar ao Supremo Tribunal Federal, que condenou a Receita ao pagamento imediato do montante em questão, com fundamento justamente na razoável duração do processo administrativo.

²⁷⁶ STF, MS 30662 AgR/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe: 06/09/2017.

²⁷⁷ STF, RE 603323 AgR/SC, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe: 24/04/2012.

3.2.3. Direito de Ser Ouvido

A Carta de Nice, no art. 41, n. 2, a), confere a pessoa o direito de ser ouvida antes que seja tomada medida que de alguma forma possa vir a lhe afetar negativamente. Isso significa que a Administração Pública deve tomar conhecimento do que o indivíduo tem a dizer antes que, em processos que lhe digam respeito, entregue uma decisão que o atinja desfavoravelmente.

A previsão da Carta acerca do direito de ser ouvido não deixa de ser um reflexo do direito de defesa, ou ampla defesa, a partir do qual garante-se ao indivíduo uma oportunidade de expor a sua compreensão e os seus interesses no âmbito de uma medida que lhe seja desfavorável, consequência de uma decisão tomada pela Administração. Trata-se de uma ferramenta que eventualmente até pode reverter ou minimizar os efeitos nocivos de determinado ato decorrente da atividade administrativa.

Ainda que não seja especificado pelo texto da Carta de Direitos Fundamentais da União, o direito de ser ouvido pode ser materializado tanto pela forma oral, como pela escrita, a depender do processo administrativo em questão e de sua configuração. O direito de ser ouvido, assegurado pela Carta, proporciona ao indivíduo a proteção contra eventuais medidas administrativas desproporcionais e conseqüentemente desfavoráveis aos seus interesses.

O direito de ser ouvido, ademais, demonstra sua importância especialmente nos processos de caráter sancionador, embora a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia aponte tal direito como aplicável em qualquer circunstância de potencial ato lesivo²⁷⁸ derivado da atuação desenvolvida pela Administração Pública. Pretende-se, a partir do conteúdo expresso pelo direito de ser ouvido, não somente assegurar ao indivíduo um instrumento de defesa contra atuações administrativas que lhe possam ser prejudiciais, mas também fixar mais obstáculos contra eventuais práticas arbitrárias ou abusivas.

²⁷⁸ PASTOR, Jesús Ángel Fuentetaja. *El Derecho a La Buena Administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea, n. 15, 2008, pp. 137-154.

3.2.4. Direito de Acesso

O acesso à Administração Pública comporta vertentes diversas²⁷⁹ que garantem aos indivíduos modalidades de obtenção de informações sobre as atividades desenvolvidas por órgãos e agentes públicos. Sob a abrangência do direito à informação administrativa, verifica-se o conteúdo especificado pelo art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, expresso pelo direito da pessoa de acesso aos processos que lhe refiram.

Assim, o texto da Carta trata sobre os assuntos que envolvam o indivíduo, de modo a refletir a garantia do direito à informação acerca do andamento do processo em que seja interessado e do direito de tomar conhecimento das decisões acerca dos procedimentos que de alguma forma faça parte²⁸⁰. O direito à informação, nesse sentido, reflete em termos práticos o conhecimento sobre as decisões tomadas em sede de processos administrativos que afetem os direitos do indivíduo²⁸¹, podendo ser efetivado diretamente a quem se dirige ao órgão com a finalidade de ter conhecimento sobre o processo que lhe refira ou mesmo pela modalidade eletrônica.

No ordenamento jurídico brasileiro, as variadas vertentes do direito de acesso aos processos administrativos também estão previstas nas normas regentes da atuação da Administração Pública. A Constituição Federal prevê a possibilidade de acesso tanto aos registros administrativos, como aos atos de governo²⁸², além de informações de qualquer ordem dos órgãos públicos, seja de interesse particular ou coletivo, observadas as circunstâncias de sigilo²⁸³. Ademais, a ciência do andamento dos processos em que conste como

²⁷⁹ Paulo Otero, em sua obra *Manual de Direito Administrativo*, p. 383, aponta algumas das facetas assumidas pelo acesso à Administração Pública, sendo estas: a universalidade de acesso prestacional aos serviços administrativos, a liberdade de acesso à função pública e a cargos públicos administrativos, a liberdade de petição e o arquivo aberto.

²⁸⁰ OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 392.

²⁸¹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração*, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 22.

²⁸² Conforme consta do art. 37, §3º, II, da CF: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

²⁸³ É o conteúdo expresso pelo art. 5º, XXXIII, da CF: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

interessado, bem como a vista dos autos e conhecimento das decisões também integram o conteúdo²⁸⁴ do direito de acesso, e de forma conexa, do direito à informação.

Já no ordenamento português, a Constituição pontua não somente o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos²⁸⁵, mas também o direito de informação quanto à apreciação dos pedidos de toda ordem levados à Administração Pública²⁸⁶. Assim, aos cidadãos é garantido o conhecimento da atividade administrativa, especialmente aquela que de alguma forma afete seus interesses.

Embora o conteúdo da Carta de Nice indique que o acesso deva ser garantido ao indivíduo nos processos que lhe dizem respeito, a própria União Europeia dá publicidade as suas ações por meio eletrônico sob gestão da Comissão Europeia²⁸⁷. Isso significa que o direito de acesso pode ser compreendido em maior amplitude, de maneira a também poder ser aplicado às demais práticas administrativas, não somente aquelas que envolvem especificamente o indivíduo.

É possível verificar nas realidades nacionais, especialmente, um movimento que converge precisamente na transparência e na boa administração pública. Assim, um impulso de ampla publicidade e vasto acesso aos atos desenvolvidos pela Administração Pública vem ganhando densidade e intensidade, justamente como forma de conceder à sociedade mecanismos de

²⁸⁴ Aponta a Lei 9784/99, em seu art. 3º, II e III: O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.

²⁸⁵ Postula o art. 268º, n. 2, da CRP: Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

²⁸⁶ Aponta o art. 52º, n. 1, da CRP: Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação.

²⁸⁷ A União Europeia disponibiliza no sítio da Comissão Europeia a possibilidade de consultas quanto aos fundos da União repassados para os Estados, além do acesso a documentos diversos, no endereço eletrônico: <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_en>.

verificação das atividades públicas e participação na rotina administrativa, o que garante uma nova modalidade de presença democrática da população nos assuntos públicos.

Nesse sentido, convoca-se a Administração Pública não somente a exercer as práticas comuns de publicidade, como é o caso da disponibilização de conteúdo informativo em canais oficiais de informação; mas também, e especialmente, em tornar essas informações essencialmente acessíveis à população, de maneira a agregar ao desenvolvimento de uma cidadania de caráter ativo por parte dos membros da coletividade. As informações de natureza pública, portanto, devem ser reunidas e organizadas de forma a serem convertidas em matérias de fácil acesso e compreensão²⁸⁸.

A Lei Complementar 131/2009, por exemplo, estabelece a disponibilização por meio eletrônico²⁸⁹ em tempo real de informações referentes à execução financeira e orçamentária dos Entes Federativos brasileiros. O texto legal pontua, inclusive, o incentivo à participação popular em audiências públicas acerca da discussão e formulação de leis de diretrizes orçamentárias, de modo a assegurar a transparência na gestão de recursos públicos.

Como um dos elementos integrantes de uma nova percepção do Direito Administrativo, a transparência da atividade desempenhada pela Administração Pública mostra-se relevante não apenas para dar conhecimento e publicidade de seus atos, mas também para consolidar paradigmas em que a população possa seguramente depositar sua confiança. Isso significa que a partir de práticas retas, adequadas e transparentes, os níveis de credibilidade e

²⁸⁸ PINTO E NETTO, Luísa Cristina. A Norma de Transparência e Liberdades Fundamentais in A Prevenção da Corrupção e Outros Desafios à Boa Governança da Administração Pública, GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; NETO, Eurico Bitencourt (coord.), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público, Lisboa, 2018, pp.173-188.

²⁸⁹ O Portal da Transparência, atualmente sob a responsabilidade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, foi então criado para garantir à toda população brasileira o acesso à informações referentes à utilização de recursos públicos. A extensão de publicidade do Portal é ampla, uma vez que de seu sítio constam dados acerca de receitas e despesas públicas, servidores públicos, licitações e contratos, políticas públicas, entre outros. O endereço eletrônico do Portal: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/> >.

confiança na atuação administrativa alcançam projeções mais elevadas perante os olhos da sociedade.

Os mecanismos de conversão da transparência em prática, até mesmo como forma de efetivação do direito de acesso às informações públicas, contribuem ativamente para a participação²⁹⁰ saudável dos membros da coletividade nas decisões administrativas e políticas. A integração da população nas atividades públicas, nesse sentido, pode ocorrer previamente, ainda na fase de discussões e deliberações anteriores às decisões; ou posteriormente, por meio da fiscalização das práticas desenvolvidas pelos agentes públicos.

A Administração Pública, assim, passar a aproximar a sociedade do exercício da função administrativa quando estende a sua atividade ao conhecimento da população, por meio de instrumentos diversos que asseguram a efetiva consolidação do direito de acesso, especialmente pelo bom aproveitamento da transparência. A partir do momento em que a própria essência da Administração é atender aos interesses da coletividade, constitui direito dos membros da sociedade ter a ciência de todos os seus atos, daí a importância da efetivação do direito de acesso.

3.2.5. Fundamentação das Decisões

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia também aponta em seu art. 41, n. 2, c), a obrigação de fundamentar decisões administrativas como mais um elemento integrante do conjunto de garantias que formam o direito à boa administração. O dever decorrente de tal dispositivo designa à Administração Pública a prática de fundamentar²⁹¹ suas ações de manifestação de vontade.

Como um dos aspectos inerentes ao direito fundamental à boa administração, a motivação das decisões administrativas implica precisamente

²⁹⁰ CARVALHO, Mariana Oliveira de. *Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo*, Revista Controle, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2015, pp. 108-124.

²⁹¹ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Discrecionalid y Motivación del Acto Administrativo en la Ley Española del Procedimiento Administrativo*, Revista Derecho PUCP, n. 67, 2011, pp. 207-229.

em uma obrigação para Administração Pública de salientar as razões²⁹² pelas quais a decisão sucede de determinada forma. Mostra-se, assim, como um elemento essencial para o processo de tomada de melhores decisões, pertinentes ao caso concreto.

A partir do dever de fundamentação, a Administração fica incumbida de elucidar os motivos para a tomada de determinada decisão, ponderando as mais diversas variáveis envolvidas. Cabe à Administração Pública, portanto, pontuar objetivamente as razões, de fato e de direito, pelas quais aquela solução encontrada era a mais adequada.

Nessa perspectiva, da mesma forma que um juiz deve justificar as razões pelas quais tomou determinada decisão, de modo a se fazer entender pelas partes envolvidas, também a Administração Pública deve motivar seus atos para que o destinatário de sua atuação compreenda claramente os motivos que a orientaram²⁹³. Isso se torna especialmente relevante, ademais, quando as solicitações do destinatários não forem atendidas.

Além disso, a fundamentação dos atos emanados da Administração cumpre funções variadas, como fundar um esclarecimento para os particulares; estimular a autoridade administrativa no correto desenvolvimento da decisão; atribuir publicidade e transparência à sua atuação e possibilitar um certo nível de controle da atividade administrativa, especialmente naquelas condutas decorrentes do espaço de livre decisão²⁹⁴.

Portanto, a motivação não constitui exclusivamente um instrumento de justificativa da atuação administrativa, mas também um meio de demonstrar que a Administração considerou todos os elementos envolvidos no procedimento

²⁹² SOLÉ, Juli Ponce. *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law in Promoting Good Government* in Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity, SOLÉ, Juli Ponce; CERRILLO-I-MARTÍNEZ, Agustí (ed.), Bruylant, Bruxelles, 2017, pp. 25-53.

²⁹³ PERFETTI, Luca. *Diritto ad una Buona Amministrazione, Determinazione dell'Interesse Pubblico ed Equità*, Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario, 2010, pp. 789-844.

²⁹⁴ REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2007, 147.

para então avaliar e decidir acertadamente²⁹⁵. Considerando, assim, que a motivação tem como finalidade alicerçar as razões das escolhas administrativas realizadas após as ponderações cabíveis, desempenha também relevante papel para o controle da atuação nas mais variadas esferas, seja judicial, administrativa ou até mesmo política²⁹⁶.

Ademais, a motivação no procedimento administrativo mostra-se essencial para assegurar a legalidade e a transparência no desempenho de suas práticas²⁹⁷, além de constituir um instrumento importante para evitar condutas arbitrárias ou mesmo distinção no tratamento de cidadãos²⁹⁸. Em um Estado Democrático de Direito, arbitrariedades não são permitidas, premissa que também se estende para os agentes administrativos²⁹⁹ no exercício de sua função, já que não devem induzir este significado abusivo à atividade desenvolvida.

Nos ordenamentos nacionais, as disposições referentes à motivação também são próximas ao conteúdo da Carta de Nice. O texto constitucional português, em seu art. 268º, n. 3, prevê explicitamente que a fundamentação deve ser não apenas expressa, mas também acessível, quando os atos emanados da Administração Pública vierem a afetar direitos ou interesses legalmente protegidos.

Embora a carta brasileira não aponte de maneira explícita o dever de motivação, a lei que regula o processo administrativo federal, assinala precisamente que a Administração não pode eximir-se de fundamentar os atos que de alguma forma afetem direitos ou interesses³⁰⁰. Nesse sentido, por força

²⁹⁵ PIRAINO, Salvatore. *Il Fatto nella Motivazione dell'Atto Amministrativo*, Rivista di Diritto, dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, vol. XI, 2013, pp. 41-52.

²⁹⁶ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 394.

²⁹⁷ PIRAINO, Salvatore. *Il Fatto nella Motivazione dell'Atto Amministrativo*, Rivista di Diritto, dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, vol. XI, 2013, pp. 41-52.

²⁹⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, 1997, pp. 189-122.

²⁹⁹ OHLWELLER, Leonel. *O Princípio da Dignidade Humana e a Motivação Contextual dos Atos Administrativos: Applicatio e Hermenêutica Filosófica*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, 2015, pp. 177-197.

³⁰⁰ Disposição que consta da Lei 9784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal. Pontua o art. 50, I, da Lei: Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses.

de lei, a atuação administrativa que de alguma forma toque em direitos deve conter os fundamentos, de ordem fática e jurídica, a partir dos quais a atuação moldou-se³⁰¹.

As práticas desenvolvidas pela Administração Pública que atinjam direitos ou interesses, portanto, devem conter necessariamente a fundamentação que sustente a finalidade que se pretende alcançar³⁰², até mesmo porque em caso de carência de motivação, os atos são passíveis de anulação³⁰³. A fundamentação, então, deve ser explícita, objetiva e congruente, de modo a conferir validade às decisões administrativas, especialmente naqueles procedimentos em que o indivíduo tenha o direito de conhecer os motivos da decisão administrativa³⁰⁴.

Mostra-se particularmente essencial demonstrar os motivos para a consolidação de uma atuação administrativa quando se trata de atos discricionários, justamente pelo espaço mais alargado de liberdade de escolha não apenas da solução final, mas também dos meios para alcançá-la³⁰⁵. A margem de decisão da Administração Pública não deve justificar condutas desenfreadas ou mesmo irresponsáveis, até mesmo porque a motivação constitui um mecanismo de garantia de práticas administrativas corretas e adequadas, o que reflete precisamente a relevância da fundamentação em hipóteses de discricionariedade.

A motivação de atos discricionários deve estar em compatibilidade com os juízos de conveniência e oportunidade, como forma de demonstrar que a Administração Pública, ao tomar sua decisão, não apenas ponderou todos os

Ademais, na mesma lei, aponta o art. 2º, p. único, VII: Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

³⁰¹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração*, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 69.

³⁰² REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2007, 145.

³⁰³ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração*, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 69.

³⁰⁴ OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 393.

³⁰⁵ FARIA, Júlio Herman. *O Princípio da Motivação dos Atos Administrativos: Regra Meramente Formal ou Pressuposto Substancial de Validade dos Atos?*, *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, 2008, pp. 133-145.

fatores envolvidos, mas também observou as normas jurídicas aplicáveis para alcançar tal resultado. Cabe à Administração, portanto, a exposição dos fundamentos jurídicos e fáticos que alicerçaram suas escolhas.

Ademais, não se trata de motivar com doses de desleixo ou insuficiência, apenas para garantir o cumprimento de uma determinação legal. Mas deve consistir em um comportamento que zele por aspectos de clareza e objetividade, além da demonstração de correspondência entre a situação fática e normas e princípios de direito aplicáveis, até mesmo para assegurar a conformidade com o direito fundamenta à boa administração.

A satisfação da fundamentação das decisões administrativas ocorre rotineiramente no domínio da Administração Pública. Entretanto, o descumprimento de tal incumbência também é movido aos tribunais com certa periodicidade.

O Superior Tribunal de Justiça brasileiro julgou um caso em que a comissão processante de um órgão administrativo decidiu pela demissão do servidor público que supostamente havia recebido um valor de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) a título de propina para não aplicar uma multa, entretanto, houve a lavratura do auto de infração, razão pela qual o servidor alegou não ser verdadeira a conduta que lhe estava sendo imputada, até mesmo pela ausência de provas. Considerando que a comissão não havia formulado motivação adequada que justificasse o ato demissório, o STJ decidiu pela declaração de nulidade do processo administrativo disciplinar e consequente reintegração imediata do agente público³⁰⁶.

Outro caso julgado pelo STJ tratou de uma circunstância que envolveu um policial, que para fins de promoção, pretendia o reconhecimento de um ato de bravura por ele realizado, cujo resultado foi o salvamento de três pessoas de um grave incêndio. Entretanto, a autoridade competente pelo ato de promoção justificou a recusa referindo-se a atos estranhos e desconectados com o caso concreto. A alegação de vício de motivação foi aceita pelo Tribunal,

³⁰⁶ STJ, MS 15096/DF, Relator Ministro Ribeiro Dantas, 10/10/2018.

que então declarou a nulidade do processo administrativo e determinou a emissão de novo parecer acerca da promoção³⁰⁷.

3.2.6. Outras Garantias

Além dos tópicos anteriores, outro tema versado no dispositivo referente a boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, constitui a possibilidade de se dirigir às instituições da União Europeia por meio da utilização de um dos idiomas oficiais dos tratados, bem como de obtenção de resposta na mesma língua, conforme consta do art. 41, n. 4. Tal disposição mostra-se relevante nomeadamente para a plena garantia de acesso dos cidadãos aos órgãos da Administração europeia, não somente para encaminhar suas demandas na sua língua de preferência, mas também para obter a resposta no mesmo idioma.

A Carta, ao incluir tal matéria em seu texto, pretende evitar circunstâncias de cerceamento de acesso do cidadão às entidades europeias. A partir desta previsão, a Administração europeia revela-se atenta às necessidades do cidadão, uma vez que visa facilitar tanto o acesso, como a compreensão e o entendimento, subtraindo da questão eventuais impasses linguísticos.

O dispositivo referente a boa administração presente na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, ademais, também descreve outro aspecto que integra o seu conteúdo. O direito à reparação de eventuais danos causados por agentes e instituições da Comunidade Europeia quando do exercício de suas funções, nos limites dos princípios gerais comuns estabelecidos pelas legislações dos Estados-Membros, constitui outro elemento agregado ao direito fundamental à boa administração, presente no art. 41, n. 3.

Por força de disposição da Carta, portanto, as instituições europeias podem ser civilmente responsabilizadas por suas condutas que tenham gerado danos aos particulares. Isso significa que, em sede de órgãos administrativos

³⁰⁷ STJ, MS 56858/GO, Relator Ministro Sérgio Kukina, 04/09/2018.

européus, não se eximem as consequências de práticas eivadas de imprudência, imperícia ou negligência.

Da mesma forma, e estendendo o tópico para os ordenamentos jurídicos nacionais, a responsabilidade da Administração Pública implica não somente em uma conformação apta a garantir a reparação de quaisquer danos eventualmente decorrentes da atividade administrativa, mas também de um formato de atuação que vise reduzir as hipóteses de equívoco, erro ou descuido. A responsabilidade, assim, apresenta um duplo caráter, já que além de reparador, também detém cunho preventivo, ao se mostrar que há consequências patrimoniais tanto para as práticas que configurem má administração³⁰⁸, como para as demais condutas administrativas danosas.

A Constituição Federal, em seu art. 37, §6º, aponta precisamente que as pessoas jurídicas de direito público, bem como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos deverão responder pelos danos causados pelos seus agentes no exercício de sua função. A Constituição da República Portuguesa, por sua vez, em seu art. 22º, dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas, nas hipóteses em que seus agentes e órgãos venham a praticar, no exercício de suas funções, ações ou omissões que violem direitos, liberdades e garantias ou causem prejuízos.

A inclusão da responsabilidade civil do Estado nos textos constitucionais expressa a relevância do tema, já que oferece aos membros da sociedade uma garantia de que a atuação do Estado, efetivada mediante ações empenhadas pela Administração Pública, não será ocultada pela irresponsabilidade diante de situações eivadas de erros ou equívocos. Assim, fica assegurada ao particular lesado em decorrência de ações inadequadas desenvolvidas pelos órgãos e agentes administrativos a possibilidade da justa reparação dos danos.

Ademais, tanto o Estado, por meios de seus agentes e órgãos, como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço respondem

³⁰⁸ SOLÉ, Juli Ponce. *Transparencia y Derecho a una Buena Administración*, Tiempo de Paz, n. 114, 2014, pp. 75-84.

objetivamente por condutas que acarretem em danos. A jurisprudência brasileira, inclusive, aponta como elementos configuradores de responsabilidade objetiva a existência do dano, a prova da conduta da Administração, a existência denexo causal entre o dano e a conduta administrativa e a ausência de causa excludente de responsabilidade³⁰⁹. Aquele que for lesado em decorrência de determinado comportamento administrativo, assim, pode demandar pela devida reparação.

Não podem existir em um Estado Democrático de Direito sujeitos ou zonas de irresponsabilidade³¹⁰, deve-se responder, portanto, sempre que efetuadas condutas ilícitas, o que inclui as mais diversas funções públicas, especificamente aqui a função administrativa. A boa administração pública, nesse sentido, não diz respeito somente a uma atuação em consonância com os aspectos inerentes aos seu conteúdo ou mesmo com os princípios orientadores da atividade administrativa, mas trata também da possibilidade de responsabilização por eventuais danos causados no exercício da função administrativa.

A responsabilidade da Administração Pública também porta uma complexa problemática. O conteúdo da boa administração deve impulsionar os agentes a realizar as medidas necessárias e cabíveis para a efetiva e adequada prestação administrativa, empenhando esforços para sua concreta execução. Entretanto, os agentes carregam consigo preocupações de que poderá haver responsabilização caso pratiquem determinados atos, e, em razão disso, tendem a optar por não efetua-los.

3.3. Dupla Faceta

As perspectivas criadas a partir do conteúdo da boa administração são diversas a ponto de sua essência poder ser entendida como um princípio, na prática previsto, por exemplo, no Código do Procedimento Administrativo de Portugal; ou como um direito fundamental, registrado na Carta de Direitos

³⁰⁹ STF, ARE 886570 ED/PE, Relator Ministro Roberto Barroso, 02/06/2017.

³¹⁰ DELPIAZZO, Carlos E.. *La Responsabilidad Estatal ante la Huida del Derecho Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, 2009, pp. 13-34.

Fundamentais da União Europeia. Muito embora o termo utilizado seja o mesmo em ambos os diplomas, a mensagem transmitida mostra-se ligeiramente distinta.

A vertente de princípio, constante, por exemplo, do CPA português, manifesta sua substância por meio de elementos de economicidade, celeridade, eficiência e proximidade dos serviços prestados pela Administração Pública do verdadeiro destinatário da atuação administrava refletido pela população. A previsão da legislação, portanto, refere-se aos aspectos orientadores da forma como os órgãos e agentes administrativos devem desenvolver a sua atividade e exercer a prestação de serviços públicos.

Já o objeto registrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia aponta na direção da agregação de direitos subjetivos de ordem administrativa sob uma mesma cobertura, traduzida pelo direito fundamental à boa administração. A boa administração³¹¹, sob a perspectiva de direito fundamental proposta pela Carta, compreende um conjunto de direitos a serem cumpridos pela Administração Pública no exercício rotineiro de suas funções, garantindo um amparo aos cidadãos que chegarem às portas dos órgãos administrativos em busca de uma concreta solução para seus impasses.

Novamente, e aqui uma consideração de aplicação apta em ambas as vertentes, não se trata de deferimento de todos os pedidos remetidos à Administração Pública, até mesmo em razão das diversas análises referentes às circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, bem como de seu adequado ou inadequado enquadramento ao caso concreto; mas sim, da maneira como as ações administrativas serão desenroladas. A atividade administrativa deve observar, independentemente da vertente da boa administração, a forma como as suas condutas são operadas, de modo a respeitar, em todas as fases e níveis, o respectivo conteúdo emitido pela boa administração.

³¹¹ José Carlos Vieira de Andrade, em seu trabalho *Algumas Alterações Recentes no Código do Procedimento Administrativo*, p. 100, aponta que a dissonância entre perspectivas da boa administração em âmbito português talvez suceda devido ao fato de que a vertente constante da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia registre direitos tais como o direito de participação e de informação, conteúdo cuja consolidação revela-se extremamente robusta no ordenamento interno português, constitucional e administrativo.

Questiona-se, entretanto, se em um universo jurídico, ambas as perspectivas anteriormente mencionadas da boa administração poderiam coexistir harmonicamente. Faz-se necessária, preliminarmente, uma breve, embora relevante, análise sobre a distinção entre princípios e regras.

Os princípios e as regras compõem o conjunto de normas, a partir do qual extrai-se um conteúdo apto a determinar o que deve ser³¹². O teor das regras e dos princípios, assim, manifesta-se por meio de enunciados que exprimem proibições, permissões ou até mesmo deveres, de modo que ambos constituem expressões suficientemente firmes para alicerçar juízos relacionados precisamente ao dever-ser³¹³.

A distinção entre princípios e regras baseada meramente em critérios relativos à generalidade, sendo o princípio aquele que manifesta nível de generalidade alto, enquanto a regra apresenta grau de generalidade baixo; embora frequente, não se mostra completamente apta a construí-la de maneira precisa. Assim, a diferenciação entre princípios e regras substancialmente adequada e apta ao alcance de uma maior medida de precisão apresenta caráter qualitativo³¹⁴.

A partir dessa premissa, os princípios carregam consigo a determinação de que algo seja efetivado no maior alcance possível, considerando as possibilidades jurídicas e fáticas envolvidas. Trata-se, assim, de uma realização em caráter máximo do que é enunciado pelos princípios³¹⁵. Isso significa que a satisfação dos princípios, caracterizados como mandamentos de otimização, se concretiza em graus diversos, de modo que a medida considerada devida para a sua efetivação depende justamente das possibilidades fática e juridicamente aplicadas ao caso³¹⁶.

³¹² ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 87.

³¹³ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 87.

³¹⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, pp. 87-90.

³¹⁵ AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e a Eficácia das Normas Constitucionais*, Revista Direito do Estado, n. 4, 2006, pp. 23-51.

³¹⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 90.

As regras, por sua vez, consistem em normas que são ou não satisfeitas³¹⁷, já que compreendem determinações na seara daquilo que é possível, tanto em termos jurídicos, como em fáticos³¹⁸. Não se tratando, diferentemente dos princípios, da maior medida de cumprimento, mas sim da própria efetivação ou não efetivação do que é expresso pela regra, já que esta contém um mandamento de natureza definitiva³¹⁹.

A partir da perspectiva do destinatário da norma, ademais, a atuação humana responsável por ativar a previsão constante da regra repousa precisamente sobre a determinação³²⁰ inerente a própria regra e que, portanto, orienta as ações a serem empenhadas para a devida satisfação da norma em questão. A regra, assim, impõe a sua realização, e quando isto não ocorrer, a norma será violada.

A diferenciação entre regras e princípios³²¹, dessa maneira, revela-se por seu caráter qualitativo, de modo a atingir justamente o nível de cumprimento da norma. Nesse sentido, os princípios podem ser cumpridos, então, em níveis diversos³²², enquanto as regras, a partir do seu conteúdo, podem ou não ser efetivadas, não havendo de se falar em realização parcial.

³¹⁷ Pedro Moniz Lopes, em seu trabalho *Balancing Principles and a Fortiori Reasoning*, p. 259, aponta que se uma regra determina que se mova, enquanto outra comanda que se fique parado, não há que se falar em um terceira alternativa, o que significa que não se pode cumprir simultaneamente o conteúdo de ambos os mandamentos justamente por serem conflitantes.

³¹⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 104.

³¹⁹ As regras representam, nessa esteira, comandos definitivos exceto nas circunstâncias em que houver conflito com normas superiores ou em que suceder oposição no âmbito da especialidade, como pontua Pedro Moniz Lopes, em seu trabalho *Implicações da Genericidade da (In)consistência e na (In)completude dos Sistemas Jurídicos*, p. 113.

³²⁰ LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 44.

³²¹ Pedro Moniz Lopes, em seu trabalho *Implicações da Genericidade da (In)consistência e na (In)completude dos Sistemas Jurídicos*, p. 113, ilustra os principais aspectos que fundam a distinção entre princípios e regras em um quadro extremamente instrutivo. Aponta que as regras, associadas aos casos fáceis, constituem razões necessárias e suficientes para uma ação, de modo a exigirem algo definido, cuja aplicação sucede por meio da subsunção, considerando o método do tudo-ou-nada. Enquanto os princípios, conectados aos casos difíceis, configuram razões contributivas para uma ação, de maneira a demandarem algo indeterminado cuja aplicação ocorre por intermédio de ponderação, sujeitando seu conteúdo *prima facie* a outros princípios conflitantes.

³²² AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e a Eficácia das Normas Constitucionais*, Revista Direito do Estado, n. 4, 2006, pp. 23-51.

Muito embora a distinção entre regras e princípios mostre-se legítima, existem exceções que combinam ambas as normas para uma mesma temática, como é o caso da dignidade humana, cujo conteúdo representa tanto uma regra, como um princípio³²³. As disposições de direitos fundamentais, ademais, também podem refletir os dois tipos de norma, regra e princípio.

Ainda que, inicialmente, as disposições de direitos fundamentais expressem ou uma regra ou um princípio, as normas de direitos fundamentais podem tomar forma capaz de aglomerar ambos os níveis representados pela regra e pelo princípio, desde que inserida uma cláusula restritiva com a configuração de um princípio. A partir disso, institui-se um caráter duplo dessas disposições referentes aos direitos fundamentais, que desvela-se a partir da edificação que contenha tanto o nível de regra, como o nível de princípio³²⁴.

Quando se insere uma cláusula restritiva, mostra-se que o direito em questão não é absoluto e irrestringível, o que, em última instância, revela-se como correto, já que nenhuma regra ou princípio prevalece em todas as circunstâncias quando posto em colisão³²⁵ com outras normas. Assim, o formato mais adequado para as disposições de direitos fundamentais consiste precisamente naquele que agrupa regra e princípio em uma norma de caráter duplo³²⁶.

A concepção alexyana, portanto, aponta para a viabilidade de uma disposição referente a um direito fundamental conter dupla faceta, de regra e princípio, o que seria suficiente para indicar a possibilidade de um caráter duplo

³²³ Robert Alexy, em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, p. 114, aponta que a dignidade humana, além de prevalecer regularmente quando posta em oposição com outros princípios, apresenta a impressão de deter cunho absoluto também pela existência de duas normas inerentes ao seu conteúdo.

³²⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 141.

³²⁵ Nem mesmo as normas de direitos fundamentais apresentam prevalência absoluta quando inseridas em uma conjuntura de colisão, especialmente se a norma conflitante também constitui um direito fundamental. Se um artista plástico colocar sua obra de alguns metros quadrados em frente a um conjunto de casas, de modo a prejudicar o acesso às residências por moradores e visitantes, estaria configurado um cenário de conflito. De um lado a livre expressão de atividade artística e de outro, a liberdade de locomoção. A solução mais otimizada para essa circunstância aponta no sentido de prevalência daquele princípio cuja aplicabilidade não mancha a existência do outro, o que, transpondo para o caso concreto, implicaria em mover a obra do artista plástico para um local adequado, de maneira a não interferir no acesso das pessoas à esta localização e nem na sua locomoção pela localidade.

³²⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 144.

também extraído da boa administração. Ademais, ainda que o direito fundamental à boa administração estivesse enquadrado somente como regra, não se poderia negar que o princípio da boa administração corresponde a nada mais que exatamente um princípio.

Em Portugal, por exemplo, o Código do Procedimento Administrativo coloca a boa administração como um princípio, enquanto a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual exerce efeitos sobre o território português, estabelece que a boa administração consiste em um direito fundamental. A partir da redação dos respectivos diplomas, indaga-se como ambos subsistirão em um mesmo universo jurídico, ou ainda, se apenas uma das previsões é válida e qual seria.

Partindo-se da premissa de que princípios podem refletir uma indução das regras, e estas, por sua vez, podem constituir deduções de princípios³²⁷, seria possível que os conteúdos extraídos tanto do direito fundamental à boa administração, existente em nível europeu, como o princípio da boa administração, registrado em extensão portuguesa, produzissem seus respectivos efeitos no mesmo território. Os núcleos sustentados por cada uma dessas normas, portanto, não se anulam, mas se complementam.

Nessa esteira, o modelo tido como de maior pertinência corresponde àquele cujas atribuições passem tanto pelo caráter de princípio, como pela natureza de regra, quando se trate de disposições referentes aos direitos fundamentais. Tal parâmetro pode comparar-se com a situação da boa administração, de modo fundar a aplicabilidade do conteúdo revelado pelo princípio, isto é, que preza pela economicidade, eficiência e celeridade; bem como pelo núcleo sustentado pelo direito fundamental à boa administração, que envolve um conjunto de outros direitos dos indivíduos perante à Administração Pública.

Muito embora Portugal detenha a oportunidade de contar com a boa administração devidamente inserida em seu ordenamento, muitas outras

³²⁷ LOPES, Pedro Moniz. Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa, Almedina, Coimbra, 2011, p. 42.

nações ainda não possuem tal tema em sua organização jurídica. Isso, porém, não reduz a relevância da boa administração, nem mesmo o seu potencial de influência em todo sistema administrativo, já que aqui se defende a capacidade inerente ao seu conteúdo de otimização da atividade administrativa, não somente em fases de elaboração de medidas, mas também no efetivo contato com o destinatário, seja por meio de atendimentos ou de prestações de serviços.

A boa administração carrega consigo a vocação de afetar positivamente todo o complexo administrativo, sendo capaz de realizar alterações estruturais na forma de pensar e executar as tarefas da Administração Pública. A dupla faceta da boa administração, por sua vez, injeta força e potência ao seu núcleo, de modo a estabelecer parâmetros estimuladores para uma Administração Pública mais voltada para o destinatário.

A vertente de princípio da boa administração assentaria as bases de uma atuação que mira a otimização, agindo conforme critérios de eficiência aplicados ao caso concreto, nas balizas orçamentárias consideradas como razoáveis para o devido atendimento da demanda em questão, bem como no marco de tempo hábil para sua efetivação. O princípio da boa administração opera essencialmente na atividade desenvolvida pela Administração Pública, como elemento de orientação do desempenho das atribuições dos agentes e órgãos administrativos.

O princípio da boa administração, portanto, age nas atividades de elaboração e execução das mais variadas medidas no âmbito da Administração Pública, tocando na forma de atuação colocada em prática pelos órgãos e seus agentes. Sua substância tem por finalidade impulsionar a Administração no exercício de suas atividades de maneira eficiente e compatível com o que é demandado por cada circunstância apresentada, isto é, afeta as condutas administrativas para que reflitam, essencialmente, um bem administrar.

Já o direito fundamental à boa administração, embora explicitamente previsto somente na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, apresenta conteúdo de extrema relevância, uma vez que registra direitos

diversos de ordem administrativa sob a mesma bagagem, representada precisamente pela boa administração. A transposição do direito fundamental à boa administração, tal como disposto na Carta de Nice, para ordenamentos jurídicos nacionais traria a reunião de direitos subjetivos dos cidadãos perante a Administração Pública, de modo a impor a ela um respeito para com o conteúdo emanado desse conglomerado de direitos.

A boa administração na sua vertente europeia de direito fundamental parte, portanto, da perspectiva das pessoas, que detêm direitos a serem assegurados justamente pela Administração Pública. A execução rotineira das atribuições em âmbito administrativo, nesse sentido, deve observar sempre o conteúdo emanado dos direitos que compõem a boa administração, de modo a garantir o devido acesso, a apropriada prestação e o adequado atendimento para todos aqueles que confiam suas questões à Administração Pública.

A dupla faceta da boa administração, assim, aponta duas perspectivas diversas, porém reunidas em um núcleo que projeta uma Administração Pública responsável e eficiente não somente no resultado, mas também em todas as vias utilizadas para seu alcance, justamente porque sua atividade passa a estar voltada substancialmente para as necessidades coletivas. Enquanto o direito fundamental à boa administração reveste as pessoas de garantias perante a Administração Pública, o princípio da boa administração conduz as práticas e condutas empenhadas em seu seio. O seu caráter duplo mostra-se extremamente relevante e essencialmente benéfico para o real destinatário da atuação administrativa, que é a própria população.

Dessa forma, o conteúdo da boa administração apresenta duas facetas. Na condição de um princípio estrutural, conduz a atividade administrativa com o objetivo de se assegurar eficiência³²⁸. Já como direito fundamental, permite a aderência de outros direitos subjetivos de ordem administrativa. Seja na condição de princípio ou de direito, a boa administração é responsável pela

³²⁸ HOFFMAN, Herwig C. H.; MIHAESCU, Bucura C.. *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, *European Constitutional Law Review*, n. 9, 2013, pp. 73-101.

geração de um grupo de deveres a serem cumpridos pela Administração Pública³²⁹.

Em termos práticos, assim, o Estado, cuja execução de tarefas sucede no domínio e por meio da Administração Pública, deve procurar efetivar as providências consideradas pertinentes a cada circunstância na maior medida possível, em observância ao princípio da boa administração, de modo a preencher justamente o sentido de bem administrar. Já o destinatário da atuação administrativa, fica sujeito às consequências dessa efetivação na maior medida, que pode ou não ser suficiente para satisfazer a demanda tanto em relação aos meios utilizados, como quanto ao resultado apresentado.

A dupla faceta da boa administração, assim, afeta todos os envolvidos na atividade administrativa desempenhada, instituindo um dever ou uma tarefa para a Administração Pública de exercer suas atribuições da maneira mais adequada, eficiente e próxima da população possível; e amparando os destinatários em suas necessidades perante eventuais comportamentos incongruentes, ineficazes e impróprios sucedidos em sede administrativa.

A importância de uma atuação de destaque empenhada sob a alçada da Administração Pública revela-se como categoricamente essencial para o atendimento dos interesses da coletividade. E para tal incumbência, a boa administração em sua dupla faceta acumula força não somente para a satisfação direta dos direitos agrupados sob seu revestimento, mas também, e especialmente, para a efetivação dos mais variados direitos fundamentais.

4. A BOA ADMINISTRAÇÃO COMO ELEMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Se a atividade desempenhada pela Administração Pública detivesse todos os instrumentos e mecanismos necessários, sejam estes de ordem material, financeira e humana, ou até mesmo executasse suas tarefas impecavelmente, os resultados alcançados tenderiam à uma circunstância de

³²⁹ RUIZ, Pedro Padilla. *La Buena Administración como Fundamento de Actuación del Empleado Público*, RVAP, n. 108, 2017, pp. 383-402.

fornecimento de meios em integralidade e universalidade, conforme dita a demanda social. Entretanto, como a perfeição constitui uma configuração inalcançável, da boa administração se extrai aquele teor que apresenta maior proximidade³³⁰.

A boa administração, na condição de instrumento que impulsiona a Administração Pública a exercer suas atividades por caminhos apropriados, detém o potencial de tocar em toda a atuação sucedida em âmbito administrativo, de forma a estabelecer parâmetros de qualidade tanto no desempenho, como nos objetivos a serem atingidos. Isto significa, portanto, que o conteúdo que integra a boa administração preza, não somente pelo adequado trato para com as pessoas, em observância aos seus direitos, mas também pelo alcance do melhor resultado possível no exercício da função administrativa.

A atividade administrativa, nesse sentido, em muito passa pela execução de medidas cabíveis para a concretização de direitos fundamentais. O Estado, responsável pela garantia da plena fruição de direitos fundamentais por efeito de determinação constitucional, deve realizar as providências consideradas necessárias e aptas para tanto, sendo estas, na prática, planejadas e executadas precisamente por incumbência atribuída ao domínio administrativo.

A partir dessa premissa, a boa administração adquire um posto de destaque no preenchimento prático dos direitos fundamentais, uma vez que colabora com o entendimento que Administração Pública apresenta sobre suas atribuições e com forma como a execução dessas tarefas deve ocorrer para que se alcance de fato o destinatário. A boa administração traz à Administração Pública uma carga de zelo, responsabilidade e atenção para com o exercício de suas incumbências, não somente para garantir a efetividade, a celeridade e a economicidade nas ações empenhadas sob seu domínio, mas também para inserir na mentalidade administrativa um nível mais elevado de iniciativa e

³³⁰ MENDONÇA, Suzana. A Boa Administração como Elemento de Efetivação de Direitos Fundamentais, in *Atualidades na Ciência Jurídica: Intercâmbio Ibero-americano*, ANJOS, Maria do Rosário; AZEVEDO, Patrícia; GONÇALVES, Rubén Miranda; VEIGA, Fábio da Silva (editores), IPMAIA, 2018, pp. 191-201.

dedicação, evidentemente dentro das possibilidades fáticas e jurídicas, no desempenho de suas condutas que tutelem direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, a boa administração assume papel essencial para contribuir com a forma como as medidas administrativas serão tomadas e implementadas com o objetivo substancial de assegurar o pleno exercício de direitos fundamentais. O núcleo da boa administração, nesse sentido, detém o potencial não somente de constituir um aliado da atuação administrativa, mas também de materializar-se em um determinante elemento de efetivação de direitos fundamentais.

4.1. Relação entre os Direitos Fundamentais e a Boa Administração

A viabilização do pleno exercício de direitos fundamentais resulta de determinados comportamentos empenhados pelo Estado, de maneira a operar as práticas correspondentes à apropriada concretização desses direitos. As incumbências estabelecidas em termos constitucionais ao Estado convertem-se em prática justamente quando o Poder Público passa a executar as medidas cabíveis para o devido cumprimento das normas de direitos fundamentais.

Cabe ao Estado, nessa perspectiva, e em observância às normas fixadas em âmbito legislativo, não somente formular, mas também implementar metas e ações estruturadas por intermédio de entidades responsáveis com a finalidade de tornar efetivos os direitos fundamentais. As mãos encarregadas de organizar e executar os planos e as operações que objetivam a concretização de direitos fundamentais decorrem precisamente da Administração Pública.

À Administração Pública, dessa forma, é designado um papel essencial na construção dos meios necessários à garantia do bem-estar da coletividade, de modo a assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais dos

indivíduos. Nesse contexto, a posição do Estado seria justamente a de garantidor das liberdades e dos direitos das pessoas³³¹.

A atividade administrativa, nesse sentido, deve se atentar às demandas expressas pela coletividade, até mesmo por ser responsável em termos práticos pelas execuções que materializam e viabilizam a plenitude de exercício de direitos fundamentais. Cenário este que convida a Administração Pública a atuar com olhar sempre voltado para os interesses gerais, de forma não somente a efetuar o cumprimento das normas, mas a fazê-lo com presteza para com o destinatário, em fidelidade com o núcleo extraído de uma verdadeira boa administração.

Nada mais correto, a partir dessa perspectiva, que a Administração Pública dirija especial atenção para o desempenho de cada uma de suas atividades, de forma a não desviar o seu olhar da real razão de sua existência, bem como das verdadeiras necessidades dos destinatários de sua atuação cotidiana. A boa administração pode, dessa maneira, contribuir ativa e diretamente na configuração e na condição em que as condutas administrativas sucedem, para que se vise atingir, no exercício de sua função, a maior extensão de efetividade e adequação na promoção de bons resultados, especialmente aqueles que envolvem o preenchimento prático dos direitos fundamentais.

Não se omite aqui a limitação das ferramentas em âmbito estatal para a execução de tais medidas, uma vez notória, nomeadamente, a finitude de recursos públicos. Para além da limitação orçamentária, também vislumbram-se circunstâncias de ausência de uma estrutura suficientemente apta para a realização de um atendimento de qualidade das demandas coletivas, bem como de incongruência entre o número de profissionais e a extensão da robusta rede de serviços, que viabilizem a satisfatória tutela dos direitos fundamentais.

³³¹ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo*, Disponível em: < http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf > Acesso em: 9 de fevereiro de 2018.

Embora os obstáculos que se armam diante da Administração Pública sejam, além de verdadeiros, também de conhecimento comum e, ainda, intensamente presentes na rotina administrativa, a efetivação de direitos fundamentais depende de uma atuação de qualidade empreendida em sede administrativa. Não compete à Administração Pública, portanto, negar a proteção e a promoção de direitos fundamentais sob a alegação de qualquer limitação ou inviabilidade que tenha se apresentado ao longo da rota para a satisfação desses direitos, pelo contrário, cabe a ela a prática de ações e a realização de prestações suficientes para assegurar o cumprimento de direitos fundamentais.

A boa administração, nessa linha, mostra-se como firme e legítima aliada na tarefa de enfrentamento das mais variadas adversidades, uma vez que convoca os agentes e órgãos administrativos a planejarem e executarem suas atribuições sem descartar o emprego de uma maior escala de zelo e atenção para com o interesse público. Sua essência detém a capacidade de atingir profundamente as bases administrativas, apontando para uma execução de atividades em caráter ótimo, realmente atingindo os objetivos e atendendo às demandas apresentadas.

O conteúdo expresso pela boa administração também implica a garantia de decisões administrativas econômicas³³², isto é, a consolidação de práticas de avaliação e análise acerca das atuações empenhadas pela Administração Pública, de modo a torná-las economicamente vantajosas. A boa administração, portanto, atua no sentido de auxiliar os responsáveis pela gestão e implementação de ações em nível administrativo na missão de lidar com eventuais obstáculos, exercitando o adequado manejo e equilíbrio de suas mais variadas atividades com os meios, mecanismos e instrumentos disponíveis para tanto.

³³² AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 277.

Manifesta-se essencial, dessa forma, que a condução da atividade administrativa também seja socialmente sensível³³³, uma vez que também se apresenta como uma expressão da aplicação em termos práticos dos comandos enunciados em sede constitucional que dispõem precisamente sobre a apropriada prestação administrativa. A Administração Pública, na condição de responsável pela força executória das diversas medidas que afetam a coletividade, deve colocá-las em movimento com elevado grau tanto de responsabilidade, como de cuidado e atenção, o que reflete essencialmente o núcleo de uma boa administração pública, de modo que os efeitos diretos de tal conduta passem justamente pela garantia de direitos fundamentais em sua plenitude.

A Administração Pública, nesse sentido, deve bem utilizar os meios disponíveis com a finalidade primordial de servir os interesses da sociedade e oferecer bons desfechos sempre que se mostre viável, até mesmo como forma de materialização do núcleo emanado da boa administração. A existência prática da boa administração transita, assim, pelo objetivo de lograr bons resultados, considerados, sob o ponto focal da coletividade, como aqueles que satisfatória e efetivamente transpareçam respeito pelos direitos fundamentais e ofereçam vias suficientemente aptas para a sua devida garantia.

A concretização dos direitos fundamentais que viabiliza o seu pleno exercício depende de atuações estatais, sejam estas por meio de prestações em caráter positivo ou negativo. Nesse sentido, a Administração Pública, com o intuito de cumprir com as disposições de direitos fundamentais justamente a partir da implementação de prestações comissivas ou omissivas, deve agir conforme parâmetros razoáveis de eficiência, celeridade, economicidade e presteza, entre outros, de maneira a empenhar ações adequadas e compatíveis com cada cenário que se apresente, em respeito ao núcleo da boa administração.

Não é permitido à Administração Pública a possibilidade de mal administrar, da mesma forma que não é cabível uma conduta administrativa em

³³³ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 135.

caráter de indiferença, especialmente em circunstâncias de natureza discricionária. Nesse sentido, ao conceder à Administração margens de discricionabilidade, a lei assume ser verdadeira a premissa de que os agentes públicos responsáveis por tais decisões são bons administradores³³⁴. A partir dessa perspectiva, decorre da boa administração a conjuntura que possibilita a alteração na percepção que sustenta uma liberdade absoluta em âmbito discricionário para uma ideia de escolha³³⁵ entre alternativas³³⁶ viáveis para a entrega de um efetivo resultado, especificamente aqui a concretização de direitos fundamentais.

A efetivação de direitos fundamentais, portanto, mostra-se simplesmente inviável se o Estado, por intermédio de execuções sucedidas em âmbito administrativo, não agir no sentido de torná-la possível e praticável. Se a atividade desenvolvida pela Administração for mal desempenhada, a conclusão lógica corresponde precisamente ao desmanche das possibilidades de plenitude de exercício de direitos fundamentais.

Em termos práticos, os direitos fundamentais somente podem ser exercidos se a Administração Pública empenhar ações para tanto, no entanto, as condutas administrativas não devem expressar uma atuação apática, mas sim um conjunto de práticas acertadamente executadas a fim de garantir esses direitos. Isso significa que manifesta-se essencial que a Administração bem administre, bem planeje e bem execute as medidas cabíveis para que seja possível a devida efetivação dos direitos fundamentais. E precisamente nesse contexto, a boa administração revela a sua relevância e o seu potencial de influência, uma vez que estimula o desempenho de uma atividade administrativa que materialize o equilíbrio entre os meios e os instrumentos disponíveis com as demandas em questão.

³³⁴ OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014, p. 78.

³³⁵ Juarez Freitas em sua obra Direito Fundamental à Boa Administração, p. 67, conclui que as escolhas daquelas alternativas que se postem como prioridades devem ser imparciais, bem como focadas no devido atendimento das promessas democráticas.

³³⁶ SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración: Una Palanca Revolucionária para Lograr el Buen Funcionamiento de Nuestras Instituciones*. Disponível em: <<https://hayderecho.expansion.com/2017/02/19/el-derecho-a-una-buena-administracion-una-palanca-revolucionaria-para-lograr-el-buen-funcionamiento-de-nuestras-instituciones/>> Acesso em: 02 de dez. de 2018.

A Administração Pública, ademais, não detém a liberdade de escolha entre agir ou não agir em matéria de direitos fundamentais, já que a Constituição prevê justamente a tarefa de cunho estatal de entrega dos meios e instrumentos indispensáveis à efetivação de direitos fundamentais. Na hipótese de flagrante omissão administrativa ou, ainda, de decisão exacerbadamente incorreta, que enseje dano ao particular, estará configurada a possibilidade de responsabilidade civil do Estado pela violação do dever de boa administração³³⁷.

Nesse sentido, se a Administração Pública não atuar - ou atuar mal -, o pleno e efetivo exercício de direitos fundamentais torna-se simplesmente inviável, uma vez que a sua efetivação fica pendente precisamente de um conjunto de boas atuações administrativas nas mais diversas fases, o que reflete uma boa administração. A boa administração, assim, enquadra-se perfeitamente à conjuntura que envolve a atividade administrativa e os direitos fundamentais, já que seu conteúdo configura um mecanismo de significativo destaque, capaz de auxiliar justamente no processo de concretização de direitos fundamentais por meio das mais variadas prestações sucedidas em âmbito administrativo.

4.2. Direitos Fundamentais de Prestação Negativa

A possibilidade do exercício pleno de direitos fundamentais constrói-se a partir de prestações a serem executadas em âmbito estatal, muito embora não se demande do Estado somente atuações de ordem positiva, isto é, aquelas em que deve-se de fato fazer algo. Espera-se do Estado, assim, também prestações de natureza negativa, o que significa que não deve haver qualquer ação no sentido de realizar algo, bastando aos responsáveis estatais não agir.

Os direitos fundamentais associados à liberdade enquadram-se nessa categoria, uma vez que para sua efetivação, solicita-se dos agentes públicos meramente a ausência de intervenções que possam obstar o exercício dessas liberdades, como é o caso das liberdades religiosa, de locomoção e de

³³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo (e-book), 12ª ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2016, p. 173.

expressão. As prestações negativas, assim, envolvem abstenções por parte do Estado, o que traduz, de certa forma, uma barreira para eventuais intervenções sucedidas em âmbito estatal que venham a impedir justamente o pleno exercício de direitos que constem desse grupo.

Importante registrar novamente que os direitos fundamentais são agrupados conforme o tipo de prestação predominantemente necessária para a sua devida efetivação, o que não elimina ações de cunho diversos, ainda que não prevaletentes na categoria em questão³³⁸. Conceder às pessoas espaço suficiente para o exercício de sua liberdade de expressão, por exemplo, não impede que se necessite que o Estado realize ações positivas que promovam precisamente tal direito.

Nesse contexto, as prestações empenhadas pelo Estado, e executadas na prática pela Administração Pública, devem observar o conteúdo exprimido pelos direitos individuais, especialmente no sentido de garantir que não haverá intervenções arbitrárias na esfera pessoal dos membros da sociedade. Assim, as mais diversas atuações desenvolvidas em âmbito administrativo devem se atentar regularmente e constantemente aos direitos individuais, ainda que em sede preliminar não aparente haver qualquer envolvimento desses direitos na situação, o que significa que o ideal seria que o procedimento padrão administrativo sucedesse de modo a zelar pela garantia dos direitos individuais.

A partir dessa premissa, a atividade exercida pela Administração Pública deve estar alinhada com o núcleo dos direitos fundamentais, de modo que o destinatário da atuação administrativa não se veja prejudicado por um

³³⁸ Pode-se imaginar, por exemplo, uma situação hipotética em que a Administração Pública opta por utilizar parte do orçamento de urbanismo para recapear uma via em bom estado meramente para fazer vista aos cidadãos de que algo está efetivamente sendo realizado, enquanto deixa de usar desses recursos para recompor a estrutura da ponte que representa o único acesso de um conjunto habitacional para o centro da cidade. Na eventualidade de a ponte acabar por ser interdita precisamente pela impossibilidade de por ela se transitar devido aos elevados riscos envolvidos, a atuação do Estado em esvaziar os recursos para o preenchimento de uma finalidade de categoria inferior na escala de prioridades configurou-se prejudicial para a liberdade de locomoção da comunidade que reside no conjunto habitacional em questão. Isso significa que se a escolha original da Administração Pública tivesse sido pelo reforço da estrutura da ponte, se estaria diante de uma atuação administrativa em caráter positivo para a concretização de um direito individual - que predominantemente demandaria ações negativas.

comportamento administrativo inapropriado que venha a atingir o cerne desse conjunto de direitos. E é exatamente nesse cenário que a boa administração se insere como um vetor que estimula a melhor condução das ações administrativas, especificamente na materialização de instrumentos que assegurem aos membros da sociedade a efetivação plena dos seus direitos individuais.

A proteção negativa das pessoas frente ao Estado mostra-se viável a partir de práticas administrativas que reflitam abstenções estatais, permitindo aos indivíduos o livre exercício dos direitos fundamentais que envolvam a esfera pessoal. A boa administração pode tocar até mesmo nas abstenções administrativas, já que uma atuação pertinente pode consistir precisamente em não atuar.

A ideia que emana de uma boa administração, nesse sentido, é justamente a de criação de condições mínimas necessárias para o desenvolvimento de cada pessoa, de modo a impor à Administração Pública o objetivo da entrega dos instrumentos e meios essenciais para que se tenha um ambiente propício à liberdade solidária de cada indivíduo³³⁹. A construção dessa conjuntura que proporcione a liberdade de exercício de direitos individuais pode espelhar algo tão simples como meramente não agir, ou ainda, evitar situações que culminem em eventuais intervenções de natureza arbitrária e ilegítima.

Parte-se da premissa que a Administração não constitui uma entidade abstrata, uma vez composta por pessoas reais na mesma medida que os cidadãos aos quais elas servem³⁴⁰, o que reflete, em um cenário de discricionariedade em relação aos direitos individuais, a possibilidade dos agentes públicos analisarem a circunstância com especial consideração pelos direitos fundamentais em questão. A boa administração, assim, puxa os agentes à uma condição de máximo respeito para com os destinatários de sua

³³⁹ DELPIAZZO, Carlos E.. *La Buena Administración como Imperativo Ético para Administradores e Administrados*, Revista de Derecho, año 9, n. 10, 2014, pp. 41-57.

³⁴⁰ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 27.

atuação, já que são igualmente indivíduos sujeitos de direitos, nomeadamente aqui os direitos individuais.

O exercício da função administrativa, como reflexo, inclusive, de uma boa administração, deve emanar respeito pelos direitos fundamentais de carácter individual, de maneira a evitar que suas ações eventualmente esbarrem em possíveis violações do conteúdo desse grupo de direitos ou até mesmo culminem em interferências inapropriadas na esfera privada dos indivíduos. A boa administração, nessa esteira, constitui relevante elemento auxiliar das condutas administrativas desenvolvidas para a concretização de direitos fundamentais pendentes de prestações estatais de ordem negativa.

A essência da boa administração unida às prestações negativas demandadas pelos direitos individuais pode até parecer simples, entretanto, mostra-se substancial trazer à luz exatamente a simplicidade do tema, especialmente considerando o fato de que tão corriqueiramente as medidas de cumprimento não são realizadas, tanto em termos de atividade administrativa, como de efetivação de direitos fundamentais. A evolução das regras e dos princípios que regem a atuação administrativa, bem como da própria percepção da Administração Pública e de seu papel como vetor de contato entre os indivíduos e o Estado, demonstra a contínua necessidade de formação de novos mecanismos aptos a contribuir para a elevação de uma Administração mais efetiva, prestativa, célere e eficiente, além de atenta às necessidades comuns ou excepcionais dos indivíduos.

4.3. Direitos Fundamentais de Prestação Positiva

A viabilização de direitos fundamentais depende, como já apontado, da execução de prestações por parte do Estado, sejam estas negativas ou positivas. Aqueles direitos fundamentais que necessitam de prestações em carácter positivo para serem concretizados são mais perceptíveis, em geral, do que os de prestações negativas, justamente porque se demanda do Estado uma efetiva atuação no sentido torná-los aptos ao pleno exercício.

Esse grupo de direitos fundamentais vem acompanhado de enunciados legais que preveem tarefas cuja finalidade reproduz a obtenção de ferramentas de cunho material e institucional³⁴¹ que sejam devidamente aptas a apoiar o seu cumprimento. Cabe ao legislador, portanto, a determinação da forma como os direitos fundamentais vinculados à prestações positivas serão apropriadamente efetivados e quais as ações necessárias para alcançar tal objetivo.

Nesse sentido, a viabilização desses direitos fundamentais, refletindo uma conversão da norma em prática³⁴², está conectada com as tarefas constitucionais especialmente designadas ao Estado. Em termos práticos, a elaboração e a execução de prestações de ordem positiva fica a cargo dos agentes e órgãos administrativos, responsáveis por tornarem possíveis e exercíveis as disposições referentes aos direitos fundamentais.

A atuação devida por parte do Estado, e na prática desempenhada pela Administração Pública, por mais vezes do que deveria, não é apropriadamente realizada, nomeadamente quando verificadas circunstâncias de inatividade ou ineficiência administrativa. A partir dessa constatação, a atividade administrativa inoperante e inadequada passou a gerar como consequência a criação de direitos e princípios que conduzissem as condutas empenhadas pela Administração, com o objetivo de se buscar maior eficácia³⁴³.

As normas que regulam a atividade administrativa, assim, são justamente um reflexo dessa preocupação pelo adequado exercício da função administrativa, bem como pela qualidade na prestação de serviços públicos à população. A Administração Pública, nesse sentido, e especialmente na tarefa de efetivação de direitos fundamentais pendentes de prestações positivas a serem realizadas sob seu domínio, não deve se postar com excessiva rigidez normativa ao executar as ações as quais estão sob sua incumbência, uma vez

³⁴¹ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 366.

³⁴² MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 548.

³⁴³ RUIZ, Pedro Padilla. *La Buena Administración como Fundamento de Actuación del Empleado Público*, RVAP, n. 108, 2017, pp. 383-402.

que a materialização do exercício desses direitos fundamentais depende de condutas ativas, e por vezes, criativas.

Não se minimiza aqui a relevância de uma atuação administrativa dentro das balizas normativas, pelo contrário, defende-se a máxima potencialização de toda bagagem referente às regras e aos princípios regentes da atividade administrativa para a concreta execução das medidas pertinentes à cada circunstância. Nesse sentido, espera-se que a Administração Pública aja não somente em consonância com as normas que orientam o seu comportamento, mas também que atue com o intuito de conceder aos destinatários as melhores condições para o alcance de um bem-estar coletivo, especialmente em termos de direitos fundamentais.

A efetiva viabilização do exercício de direitos fundamentais pendentes de prestações positivas sucede, nessa perspectiva, por meio de ações de natureza pública que garantam a entrega dos meios e instrumentos necessários para tanto, o que traduz precisamente o papel das políticas públicas. Constituem, assim, programas implementados em harmonia com os enunciados constitucionais, cujo objetivo é garantir justamente a efetivação dos direitos fundamentais³⁴⁴.

Além de representarem as ações que convertem especialmente os direitos sociais em prática, as políticas públicas consistem em ferramentas de governo³⁴⁵, cuja fundamentação reside precisamente na relevância de sua utilização em âmbito governamental³⁴⁶. Entretanto, importante seria a fixação da percepção das políticas públicas mais como programas de Estado do que

³⁴⁴ FREITAS, Juarez. Novo Controle de Juridicidade das Políticas Públicas in *A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 917-932.

³⁴⁵ O sistema democrático em um governo corresponde à vontade popular, uma vez responsável pela escolha de suas lideranças. A execução do projeto do governo ocorre por meio da Administração Pública, que está à serviço do interesse público, como aponta Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, em seu trabalho *Buena Administración e Gestión Pública*. Ademais, a Administração coloca-se à disposição da sociedade por meio da gestão de recursos financeiros e humanos necessários para a entrega de uma devida prestação administrativa, especialmente as políticas públicas que efetivam direitos sociais.

³⁴⁶ DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.

de governo³⁴⁷, até mesmo como forma de manutenção daquelas iniciativas que tenham dado certo, especialmente as relacionadas com direitos fundamentais, ainda que planejadas e implementadas por gestões anteriores.

Nesse sentido, as políticas públicas mais adequadamente caracterizam-se como programas de Estado cujo objetivo manifesta-se no preenchimento de incumbências constantes de termos constitucionais, de modo a assegurar a efetivação de direitos fundamentais³⁴⁸ por meio dos mais diversos atores apropriadamente competentes e responsáveis para tal tarefa. As políticas públicas constituem, nessa perspectiva, metas de natureza coletiva, e uma vez nessa condição, configuram, ainda, um assunto de direito público³⁴⁹.

As políticas públicas correspondem, assim, a um conjunto de ações³⁵⁰ empenhadas em âmbito administrativo, cujo propósito reflete a busca pelo equilíbrio entre os instrumentos e meios disponíveis para o Estado e as atividades a serem por ele efetivadas para se alcançar os objetivos estabelecidos em termos políticos e essenciais em sede social³⁵¹. Configuram, ainda, as metas e as ferramentas de ação que detém o Poder Público para a satisfação daqueles interesses públicos que estão sob sua incumbência³⁵², especialmente aqui os direitos fundamentais.

A efetiva concretização das normas referentes aos direitos fundamentais, cuja atribuição é designada à Administração Pública, sucede por meio da execução dos mais variados programas e ações firmados como forma

³⁴⁷ FREITAS, Juarez. Novo Controle de Juridicidade das Políticas Públicas in *A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 917-932.

³⁴⁸ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, 3ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2014, p. 32.

³⁴⁹ LIBERTATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, Atlas, São Paulo, 2013, p. 86.

³⁵⁰ Felipe de Melo Fonte, em sua obra *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*, p. 58, aponta quatro fases envolvidas na formação e implementação de políticas públicas: a definição da agenda pública; a elaboração e a escolha das políticas públicas; a execução das políticas públicas; e o juízo avaliativo realizado pelo cabíveis mecanismos constitucional e legalmente dispostos.

³⁵¹ DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.

³⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 13, n. 52, Belo Horizonte, 2013, pp. 13-33.

de assegurar a devida prestação de determinados serviços, o que revela precisamente a essência das políticas públicas³⁵³. Apresentam-se, nesse contexto, como os mecanismos indispensáveis na disponibilização de condições materialmente propícias à viabilização de direitos fundamentais, tais como a educação, a saúde ou a assistência social, entre outros.

A partir das políticas públicas³⁵⁴, nesse contexto, estabelecem-se objetivos a serem alcançados pela atuação administrativa, bem como as vias mais indicadas para que tal finalidade seja atingida³⁵⁵, o que implica, essencialmente, na concreta efetivação de direitos fundamentais pendentes de prestações positivas ou prestações materiais. Cabe à Administração Pública, a partir dessa ideia, o planejamento, a organização, a gestão e a implementação das políticas públicas, por meio da identificação das medidas e providências cabíveis no sentido de preencher satisfatoriamente todas as fases existentes até que os programas alcancem efetivamente o destinatário de toda sua atividade.

Muito embora as políticas públicas que visam a concretização de direitos fundamentais dependam de ações de cunho político e administrativo para serem realizadas, mostra-se plenamente possível e pertinente a intervenção judicial³⁵⁶ com a finalidade de, nas hipóteses de descumprimento³⁵⁷, se impor à

³⁵³ BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas*, Revista Direito Administrativo, n. 240, Rio de Janeiro, abr./jun. 2005, pp. 83-103.

³⁵⁴ Felipe de Melo Fonte, em sua obra *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*, p. 53, faz importante registro no sentido de afirmar a relevância das políticas públicas especialmente quanto à concretização de direitos fundamentais prestacionais, ou direitos sociais, muito embora não sejam de aplicação em caráter de exclusividade à esse grupo de direitos. As políticas públicas, conforme apontado pelo autor, também são essenciais para a efetivação de direitos fundamentais de primeira dimensão, como é o caso da segurança pública que defende a liberdade individual e a propriedade; de terceira dimensão, tais como as políticas referentes à proteção do meio ambiente; e também para direitos que não se enquadram como fundamentais, como são as ações que envolvem o tráfego urbano, por exemplo. Define as políticas públicas, assim, como aquelas que afetam a realidade social.

³⁵⁵ MOREIRA, João Batista Gomes. *Do Ato Administrativo às Políticas Públicas - Controle Jurisdicional in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 667-680.*

³⁵⁶ A possibilidade de intervenção judicial nas políticas públicas constitui tema extremamente discutido na doutrina brasileira. Parcela da doutrina acredita que a intervenção do Judiciário mostra-se inviável por serem as políticas públicas programas oriundos da discricionariedade administrativa, que não deveria ser judicialmente controlada. Já a outra parte da doutrina, defende a possibilidade do controle judicial de políticas públicas desde que reste verificado que

Administração Pública que efetivamente execute as prestações necessárias para a devida viabilização do exercício desses direitos³⁵⁸, desde que, evidentemente, tal interferência observe a razoabilidade³⁵⁹. O desrespeito aos direitos fundamentais, seja pela atuação administrativa em caráter omissivo ou deficiente³⁶⁰, ampara, assim, o controle judicial das políticas públicas³⁶¹ que os operam³⁶².

Entre os mais variados temas protegidos pelo ordenamento jurídico, portanto, importa à discricionariedade optar por qual interesse público atender, seja em relação à definição de escala de prioridades ou mesmo quanto às vias de efetivação³⁶³. Isso demonstra a importância da análise que culmina na determinação política e administrativa daquelas que serão delimitadas como as prioridades em caráter social.

a inoperância ou a inércia em âmbito administrativo configurem-se determinantes para violação de direitos fundamentais, como registram, apenas a título exemplificativo, Marco Aurélio Mello, Supremo e Políticas Públicas; João Batista Gomes Moreira, *Do Ato Administrativo às Políticas Públicas*. Pela possibilidade de controle, mas com fundamentação diversa, conferir Juarez Freitas, *O Controle das Políticas Públicas e as Prioridades Constitucionais Vinculantes*; Ana Paula Barcellos, *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle de Políticas Públicas*; Júlio César Aguiar e Melina Tostes Harber, *Controle Jurídico das Políticas Públicas*.

³⁵⁷ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, em seu trabalho *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, defende que a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas não pode representar uma regra, uma vez que culminaria na substituição da discricionariedade administrativa pela discricionariedade do juiz. Para que seja possível a interferência judicial, haveria de se comprovar que a omissão foi ilícita, logo, se as escolhas realizadas em âmbito administrativo restarem razoáveis, não poderia o Judiciário intervir.

³⁵⁸ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2015, p. 46.

³⁵⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário*, Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, vol. 7, n. 7, 2010, pp. 9-37.

³⁶⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Controle Judicial de Políticas Públicas: Sobre os Riscos da Vitória da Semântica sobre o Normativo*, Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, vol. 14, n. 14, Curitiba, 2013, pp. 387-408.

³⁶¹ MELLO, Marco Aurélio. Supremo e Políticas Públicas: Entre Direitos Fundamentais e Democracia in *A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 31-60.

³⁶² Marco Aurélio Mello, em seu trabalho *Supremo E Políticas Públicas*, defende que o Supremo Tribunal Federal não deve se omitir nas hipóteses de transgressão de direitos fundamentais, de modo a desempenhar o papel de controle de políticas públicas com a finalidade de proteção do mínimo existencial. Pontua, ainda, que constitui missão inerente ao Supremo Tribunal Federal encerrar com o fracasso que representa parte das políticas públicas, até mesmo como forma de não compactuar com as frequentes tragédias de violação de direitos fundamentais, porém registra que tal controle sempre deve ser exercido em observância ao princípio democrático e à separação de poderes.

³⁶³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 13, n. 52, Belo Horizonte, 2013, pp. 13-33.

Nessa linha, os recursos públicos invariavelmente determinam a forma como a Administração Pública deverá lidar com as demandas rotineiras estabelecidas pela realidade social, já que mostram-se finitos. Para tanto, aqueles administrativa e politicamente responsáveis devem definir as demandas tidas como prioritárias para então voltarem seus esforços para o planejamento e consequente implementação das políticas públicas cabíveis. Embora caros³⁶⁴, os direitos sociais, especificamente, e os fundamentais, de maneira geral, devem ser preservados, o que confere à Administração Pública a tarefa de fixar os delineamentos de atuação, manejar os materiais necessários e executar todo o conjunto de serviços devidos, de maneira a equilibrar o que se deve ser realizado com os recursos materiais efetivamente disponíveis.

A Administração Pública, nessa esteira, para garantir o devido exercício do direito fundamental à educação na primeira infância, por exemplo, deve oferecer todos os instrumentos e meios necessários para que seja plenamente praticável. Isso significa que não se mostra suficiente a construção de estabelecimentos especializados, sejam estes creches ou escolas, mas também de outras variadas - porém necessárias - medidas, como o fornecimento de material escolar compatível com as aptidões típicas dessa fase de vida, o provimento de alimentação de qualidade e a contratação de profissionais capacitados.

A concretização dos direitos fundamentais preconizados pela Constituição depende, assim, de uma satisfatória atuação empenhada pela Administração Pública, através dos mais diversos serviços públicos e políticas públicas, o que demonstra a importância de um conteúdo suficientemente significativo para estimular a melhor execução das ações sucedidas no âmbito administrativo, tal como a boa administração. A Administração, nessa perspectiva, não detém o domínio do interesse público, mas, em razão de se

³⁶⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. O Direito Constitucional como Ciência de Direcção in Direitos Fundamentais Sociais, CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione; CORREIA, Érica Paula, Editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 19.

integrar a uma conjuntura de Estado Democrático de Direito³⁶⁵, deve existir para servir a sociedade e não contrário³⁶⁶, postando-se como responsável pelo desempenho do papel de intermediário entre as necessidades da coletividade e as medidas pertinentes a serem adotadas para atendê-las apropriadamente, em especial na seara de políticas públicas.

Não há espaço para comportamentos administrativos indiferentes³⁶⁷ para com as prioridades constitucionalmente estabelecidas, nem mesmo se sustenta um conceito de Administração Pública que reflita burocracia extrema e passividade frequente, já que tais condições simplesmente não se adaptam mais à realidade atual. A atuação administrativa, especialmente nas fases do processo de materialização das ações prestacionais inerentes às políticas públicas e vinculadas aos direitos fundamentais, deve, e aqui beirando a simplicidade, ser bem executada³⁶⁸.

E é nesse cenário que a boa administração consolida-se como um catalisador da efetivação de direitos fundamentais, uma vez que seu conteúdo tem a capacidade de expandir-se e dispersar-se entre as condutas administrativas, de maneira a influenciar substancialmente o seu bom desempenho. Por bom desempenho entende-se que todas as práticas dispendidas nas mais variadas fases envolvidas na concreta execução das políticas públicas, do planejamento à implementação, devem ser adequadamente executadas por toda a força de trabalho administrativa destaca justamente para a realização de cada uma dessas tarefas.

A atuação administrativa deve ter o intuito de alcançar devidamente o objetivo previamente pretendido, e não somente efetuar ações para evitar

³⁶⁵ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, Disponível em: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf Acesso em 10 de abril de 2018.

³⁶⁶ FARIA, Júlio Herman. *Políticas Públicas: O Diálogo entre o Jurídico e o Político*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 9, n. 35, Belo Horizonte, 2009, pp. 157-169.

³⁶⁷ FREITAS, Juarez. *O Controle das Políticas Públicas e as Prioridades Vinculantes*, Revista Constituição, Economia e Desenvolvimento, vol. 5, n. 8, 2013, pp. 8-26.

³⁶⁸ Em termos de efetivação do direito fundamental à saúde, por exemplo, de nada adianta a existência de um espaço físico de prestação de serviços dessa ordem, como um hospital ou um centro de saúde, se não há o material hospitalar necessário para a realização de atendimentos ou se o aparato é de baixa qualidade a ponto de prejudicar o fornecimento de assistência.

pressões hierárquicas, políticas ou até mesmo populares, isto é, as condutas não devem ser feitas simplesmente para serem feitas, mas sim com a finalidade de efetivamente preencher a razão de ser da política pública em questão. A boa administração propõe ao agente administrativo, portanto, perceber a função administrativa de uma forma arrojada, como um vetor sólido para o alcance de uma autêntica efetivação dos direitos fundamentais tão pleiteados pela população.

Constitui, nessa perspectiva, um elemento apto a estimular a busca pelas melhores escolhas que preencham a finalidade de uma determinada atuação, especialmente em sede de políticas públicas. A essência da boa administração detém o potencial de mover as ações empenhadas em âmbito administrativo para uma condição ótima de funcionamento, de modo que os disparos realizados pela Administração não somente alvejem o alvo, mas que atinjam certamente o seu centro.

Visa, portanto, que a máquina pública seja capaz de fornecer os meios materialmente necessários, bem como de prestar os serviços substancialmente imprescindíveis e de qualidade suficiente para assegurar a proteção e promoção de direitos fundamentais, especialmente aqui os penderes de prestações positivas. Na condição de catalisador da efetivação de direitos fundamentais, a boa administração auxilia os agentes públicos na seleção de alternativas que apropriadamente ofereçam as ferramentas que viabilizem o exercício desses direitos, até mesmo como forma de assegurar os melhores resultados, entre aqueles possíveis, na execução de prestações materiais.

A Administração Pública deve incorporar-se no papel de efetiva encarregada pelo embalo das políticas públicas. Para tanto, deve assumir a concreta responsabilidade pela coordenação, implementação e otimização³⁶⁹ dos serviços prestados em favor das demandas sociais. Assim, tanto as fases que envolvam o plano das ideias, como é o caso do planejamento, como aquelas decorrentes da conversão ao plano concreto, revelada justamente pela execução, devem ser exercidas com alta carga de cuidado e atenção, até

³⁶⁹ FARIA, Júlio Herman. *Políticas Públicas: O Diálogo entre o Jurídico e o Político*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 9, n. 35, Belo Horizonte, 2009, pp. 157-169.

mesmo como reflexo da boa administração pública e, conseqüentemente, da satisfatória efetivação de direitos fundamentais.

A modificação do estado dos bens jurídicos para uma condição de plenamente prontos para serem exercidos depende de prestações de ordem pública a serem executadas justamente com a finalidade de assegurar o devido atendimento das demandas sociais. A efetiva execução dessas prestações deve repercutir de forma que os serviços sejam continuamente realizados e suficientemente eficientes e seguros³⁷⁰.

A prestação dos serviços públicos vinculados nomeadamente aos direitos sociais deve, nessa perspectiva, ser estruturada e operada de maneira adequada, particularmente considerando a sua essencialidade, na medida em que a sua extrema relevância reverbera diretamente na qualidade de vida dos membros da sociedade. As ações positivas desenvolvidas pela Administração em sede de políticas públicas, incentivadas pelo núcleo da boa administração, devem buscar a produção dos melhores resultados para a parcela da comunidade que necessita daquelas iniciativas para ter os seu direito assegurado,

A partir do conteúdo da boa administração, assim, as condutas desempenhadas no domínio administrativo devem prezar pela qualidade na forma como são desenvolvidas e pela correspondência entre os resultados e os objetivos inicialmente traçados. Nesse sentido, a boa administração adere às políticas públicas como componente catalisador de práticas administrativas eficientes, evidenciando uma Administração Pública genuinamente atenta às necessidades coletivas e verdadeiramente disposta a supri-las.

Nesse linha, o conteúdo expresso pela boa administração tangencia não somente a concepção de uma atuação eficiente e adequada desenvolvida pela

³⁷⁰ A segurança pública constitui um exemplo, já que representa um direito social. A demanda social impõe ao Estado a tomada de decisões e a execução de medidas cabíveis para que coletividade viva em níveis satisfatórios de segurança. Para tanto, deve realizar concursos públicos e prover os cargos de agentes públicos, bem como dar condições para que esses agentes possam exercer apropriadamente a sua função, como, por exemplo, fornecer meios que viabilizem a vigilância de locais, a comunicação entre servidores que exerçam atividade de polícia e o transporte policial, entre outros.

Administração, mas também a garantia aos indivíduos de proteção dos seus direitos³⁷¹, especialmente os direitos fundamentais que dependem de prestações positivas equivalentes às políticas públicas. Mostra-se essencial, portanto, que a atividade empenhada pela Administração Pública seja suficientemente bem executada para alcançar o equilíbrio entre os recursos e meios disponíveis e a plena proteção e promoção dos direitos fundamentais pendentes de prestações públicas.

A boa administração, como mecanismo de excelência para o alcance dos resultados visados, cumpre o seu papel adequadamente por meio de um ótimo senso de organização em relação às tarefas a serem executadas pelos diversos agentes públicos³⁷², embora não toque exclusivamente na forma de atuação levada a cabo pelos agentes, uma vez que constitui também conteúdo de relevância aplicável à própria Administração como sistema, de modo a atingir propriamente suas estruturas³⁷³. Assim, a boa administração não se refere apenas à atuação, mas também à organização³⁷⁴ e estruturas administrativas, tudo devidamente ajustado com a finalidade de se estar na melhor formatação possível para atender satisfatoriamente aos interesses da sociedade.

A boa administração, além de visar tornar a atividade administrativa mais eficiente³⁷⁵, especialmente para o melhor atendimento das demandas coletivas, também pretende criar um ambiente no qual cada cidadão seja capaz de exercer sua liberdade de maneira solidária. Para tanto, os gestores e demais responsáveis pela coisa pública devem ter a percepção de que a atuação

³⁷¹ HOFFMAN, Herwig C. H.; MIHAESCU, Bucura C.. *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, *European Constitutional Law Review*, n. 9, 2013, pp. 73-101.

³⁷² RUIZ, Pedro Padilla. *La Buena Administración como Fundamento de Actuación del Empleado Público*, *RVAP*, n. 108, 2017, pp. 383-402.

³⁷³ GIL, José Luis Meilán. *El Paradigma de la Buena Administración*, *AFDUC*, n. 17, 2013, pp. 233-258.

³⁷⁴ GIL, José Luis Meilán. *El Paradigma de la Buena Administración*, *AFDUC*, n. 17, 2013, pp. 233-258.

³⁷⁵ CHESHMEDZHIEVA, Margarita. *The Right to Good Administration*, *American International Journal of Contemporary Research*, vol. 4, n. 8, 2014, pp. 64-67.

pública para nada mais existe senão para se colocar justamente à disposição do bem-estar da coletividade³⁷⁶.

Ademais, as ações da Administração não devem ser bem realizadas somente na sua organização e execução, mas também, e especialmente, na criação. A fundação das bases de políticas públicas ostenta ampla relevância, uma vez que a partir dela novos modelos de programas adquirem forma suficientemente apta a produzir efeitos na realidade social. Nesse contexto, a boa administração também demonstra sua importância nas condutas que movimentam os projetos elaborados até a consolidação de uma política pública firmemente instruída e qualificada para o devido preenchimento prático do respectivo direito fundamental.

A Administração Pública, nesse sentido, deve permitir-se doses de criatividade, especialmente na formulação de políticas públicas, de modo a evitar que suas decisões sofram por estarem excessivamente amarradas. Assim, o melhor atendimento às necessidades da população, passa por uma ótima atuação administrativa, reflexo da infiltração da essência da boa administração no modo de agir administrativo, o que revela-se como instrumento determinante para a proteção dos indivíduos, nomeadamente aqueles considerados de alguma maneira mais frágeis.

A boa administração, a partir dessa perspectiva, é possível a partir da consideração aberta do bem-estar dos cidadãos³⁷⁷. Isso significa que o vetor de ação da Administração Pública deve ser o alcance do objetivo de garantia do interesse público e do bem-estar da coletividade, finalidade a partir da qual a boa administração desponta como significativa ferramenta de auxílio para os gestores e demais agentes administrativos no exercício de suas funções.

A conexão entre as políticas públicas, na condição de mecanismos que viabilizam o pleno exercício de direitos fundamentais pendentes de prestações positivas, e a boa administração indica o potencial que um conteúdo

³⁷⁶ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 47.

³⁷⁷ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 26.

estimulante de uma atuação administrativa em ótimo nível detém de influenciar as medidas formuladas e executadas para amparar os mais variados bens jurídicos dos membros da sociedade. A boa administração exerce, nesse cenário, o papel de catalisador para a satisfação de direitos fundamentais, uma vez que instiga as diversas atividades empenhadas em âmbito administrativo a serem executadas em grau de excelência.

Em relação às políticas públicas, a dupla faceta da boa administração atua de maneira a despertar nos agentes administrativos a iniciativa de exercer suas atribuições conforme parâmetros de eficiência, celeridade, adequação e economicidade, como forma de assegurar a proteção e a promoção de direitos fundamentais. O agir administrativo não seria uma prática automática de um grupo de atos, mas sim uma série de condutas adaptadas às circunstâncias e às demandas, com especial atenção para a realidade social.

Enquanto a boa administração como princípio conduz todas as atividades administrativas no sentido de difundirem boas práticas e bons resultados não apenas internamente³⁷⁸ em seu sistema, mas também, e principalmente, nas consequências externas de suas condutas; a boa administração na condição de direito fundamental garante aos indivíduos que um conjunto de direitos envolvidos por um único conceito será devidamente respeitado pela Administração no exercício de sua função. Na gestão de políticas públicas, a dupla faceta³⁷⁹ da boa administração³⁸⁰ toma forma de

³⁷⁸ A influência da boa administração sob a perspectiva interna, além de estar conectada à sua organização e às práticas administrativas empenhadas pelos seus agentes, especialmente em termos éticos, também pode traduzir benefícios para o próprio ambiente de trabalho. Poderia configurar hipótese de boa administração com consequências de natureza interna se dado órgão da Administração Pública reduzisse os gastos em determinada área do seu orçamento, como, por exemplo, em decorrência de uma renegociação de contrato de locação de um edifício, para então utilizar desses recursos com a finalidade de instituir salas de amamentação para as servidoras ou até mesmo para proporcionar aos seus agentes cursos de formação essenciais para o seu aperfeiçoamento.

³⁷⁹ Assim como a dignidade humana garante uma série de direitos sob seu revestimento, ou mesmo o mínimo existencial que, por meio de seu conteúdo, também assegura determinados direitos para que se ocorra o seu efetivo preenchimento, também poderia a boa administração amparar um conjunto de outros direitos. Sem uma boa administração pública os direitos fundamentais simplesmente não podem ser exercidos, já que é a própria Administração Pública a responsável por conceder as condições e oferecer os instrumentos necessários e adequados para uma fruição plena de direitos fundamentais.

³⁸⁰ Ademais, a boa administração na condição de direito fundamental catalisador da efetivação de outros direitos fundamentais pode ser comparada ao direito ao trabalho, cujo conteúdo

catalisador ou elemento estimulante de uma atuação otimizada, convergindo em um comportamento administrativo de excelência essencialmente para os destinatários, com a finalidade de assegurar a fruição em plenitude de seus direitos fundamentais que dependem precisamente de uma boa execução de medidas em âmbito administrativo.

Isso potencializa o poder de ação da boa administração, cuja relevância desvela-se exatamente em razão da tão comum ineficiência ou até mesmo inatividade administrativa, circunstâncias estas simplesmente incabíveis diante da atual realidade social e jurídica. Não merece mais prosperar uma Administração Pública alheia às necessidades e aos interesses coletivos, e que muitas vezes opta por mirar os olhos em outra direção para não ter a incumbência de encarar fatos e problemas.

A boa administração incorpora-se à uma existência administrativa carente de elementos estimulantes, criativos e eficazes que possam colaborar com uma nova etapa da Administração Pública. Uma fase movimentada por formulações inovadoras, gestões competentes e execuções excelentes, de modo a refletir práticas otimizadas que alcançam bons resultados, nomeadamente quanto às políticas públicas que constituem mecanismos imprescindíveis para a concreta efetivação de direitos fundamentais.

Uma Administração Pública verdadeiramente preocupada com a forma como seus atos afetam as vidas dos destinatários, de modo a estar gradativamente mais eficiente e prestativa nas suas práticas, cairia muito bem para os membros da sociedade. A boa administração, nesse contexto, insere seu conteúdo de maneira a constituir um elemento de incentivo aos agentes administrativos de desempenhos de natureza célere, adequada, efetiva e econômica, equilibrando os instrumentos que lhes estão disponíveis com os objetivos que pretendem alcançar, especialmente quando se trata de políticas públicas essenciais para a efetivação de direitos fundamentais pendentes precisamente de prestações positivas.

4.3. Desvio de Finalidade como Obstáculo à Concretização de Direitos Fundamentais

A concretização de direitos fundamentais, como registrado anteriormente, depende de um conjunto de ações desenvolvidas em sede administrativa para oferecer aos membros da sociedade os meios, os instrumentos e as condições necessárias para que possam exercer seus direitos em plenitude. Isso significa que os órgãos e agentes administrativos devem movimentar a máquina pública em direção aos objetivos pretendidos, para que se alcance a finalidade fixada em relação à determinada atividade desenvolvida sob o domínio administrativo.

Toda conduta administrativa, nesse sentido, tem uma razão de existir e um objetivo a se atingir, cabendo aos agentes administrativos responsáveis pela sua execução concretizá-la sobre as bases firmadas pelo interesse público e pela finalidade aspirada. Logo, ainda que no território da discricionariedade, a atuação empenhada pela Administração Pública não pode afastar-se dos fins almejados, de modo que todas as ações converjam precisamente no desfecho esperado.

Entretanto, sabe-se da existência de circunstâncias variadas em que os agentes administrativos optam por agir em desarmonia com o interesse público ou com a finalidade visada por determinada prática, desenvolvendo os atos, assim, conforme sua própria conveniência e para seu próprio benefício ou até mesmo para proveitos terceiros. Esse cenário evidencia o abuso de poder em âmbito administrativo, especificamente concebido na modalidade de desvio de finalidade.

Verifica-se o desvio de finalidade quando o agente executa determinada prática de maneira incongruente com o interesse público, ou até mesmo quando atua com objetivo diverso daquele implícita ou explicitamente disposto em lei, de maneira a se distanciar da finalidade que deveria alcançar³⁸¹, culminando, assim, em um resultado distinto do pretendido, não revestido pela

³⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 325.

cobertura legal. Como a lei está sempre inclinada para a satisfação do interesse público, o agente administrativo que age em dissonância com esse objetivo, desvia-se de forma a exercer uma conduta de natureza ilegítima³⁸², o que revela justamente hipótese de desvio de finalidade.

A conduta administrativa que vise o alcance de interesses privados ou até mesmo de interesse público alheio ao objetivo da atividade em questão encontra-se viciada, sendo caracterizado o desvio de finalidade³⁸³. O desvio de finalidade, nessa esteira, apresenta-se como um comportamento administrativo impertinente e ilegítimo que causa problemas diversos, sendo, portanto, passível de revisão em caráter judicial ou mesmo administrativo por meio da autotutela³⁸⁴. Problemas ainda mais intensos se o desvio de finalidade suceder em sede de políticas públicas, uma vez que estará se privando dos indivíduos a possibilidade de exercício de determinado direito fundamental.

Se o agente administrativo responsável por uma licitação para aquisição de material médico hospitalar para o principal centro de saúde da região optar não por aquela que é a claramente a melhor escolha, mas sim pela proposta de maior onerosidade e de menor qualidade em comparação com a primeira, porém oferecida por um conhecido seu, estaria verificada a circunstância de desvio de finalidade. O objetivo desse agente público em trazer vantagens para terceiro, além de configurar o desvio de finalidade e de violar frontalmente o sentido de uma boa administração, prejudicaria diretamente o exercício do direito fundamental à saúde das pessoas que necessitam de atendimentos desse gênero na região.

Não se pode permitir que o desvio de finalidade, portanto, poste-se como um obstáculo para a concretização de direitos fundamentais. Deve-se evitar que os interesses pessoais de certos agentes públicos tenham tamanha influência no universo administrativo a ponto de cercar a devida implantação de

³⁸² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 109.

³⁸³ REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. Direito Administrativo Geral, Tomo I, 3ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008, p. 202.

³⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 110.

políticas públicas ou até mesmo de verdadeiramente cercear a fundação de condições necessárias para a fruição de direitos fundamentais.

Nesse contexto, a boa administração insere-se como um vetor de boas práticas administrativas, de modo sustentar condutas retas e adequadas com a conjuntura em questão e bloquear eventuais comportamentos desajustados e ilegais empenhados por certos agentes administrativos. O conteúdo da boa administração revela-se significativo para apoiar boas decisões administrativas e conduzir as demais ações vinculadas à tais decisões, especialmente quanto à motivação dos atos, cujo núcleo apresenta qualificação suficiente para, por um lado, firmar os atos empenhados em âmbito administrativo, e por outro, consolidar as bases para fins de responsabilização daquele agente que tenha agido de maneira a afastar-se da verdadeira finalidade de todo processo.

Ademais, a partir do preenchimento de aspectos indispensáveis à uma boa administração pública, a atuação administrativa não apenas busca garantir a adequada execução de políticas públicas que viabilizarão o pleno exercício de direitos fundamentais, mas também prevenir condutas que possam vir a atingir rotas de má administração e corrupção³⁸⁵. O desvio de finalidade definitivamente consta do rol de hipóteses que indicam uma má administração, uma vez que seus efeitos causam embaraços diversos tanto à Administração Pública como sistema, como, e principalmente, aos destinatários da atividade administrativa, que não obterão a devida prestação administrativa compatível com a demanda.

A boa administração mostra-se associada com a ideia de que as entidades públicas devem tomar suas decisões e agir conforme a lei, de modo a evitar desvios de verbas públicas³⁸⁶, que também se ramifica a partir do desvio de finalidade, com o objetivo de que o indivíduo tenha o devido acesso aos serviços prestados pelo Poder Público, nomeadamente aqueles que

³⁸⁵ SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración: Una Palanca Revolucionaria para Lograr el Buen Funcionamiento de Nuestras Instituciones*. Disponível em: <<https://hayderecho.expansion.com/2017/02/19/el-derecho-a-una-buena-administracion-una-palanca-revolucionaria-para-lograr-el-buen-funcionamiento-de-nuestras-instituciones/>> Acesso em: 02 de dez. de 2018.

³⁸⁶ CHESHMEDZHIEVA, Margarita. *The Right to Good Administration*, American International Journal of Contemporary Research, vol. 4, n. 8, 2014, pp. 64-67.

concretizam seus direitos fundamentais. O núcleo da boa administração mostra-se relevante para o discernimento entre boas e más práticas a fim de se estimular o agente público, que também faz parte do agregado de indivíduos cuja atuação administrativa destina-se, a voltar seus esforços para aquelas condutas que efetivamente atenderão às necessidades da coletividade.

O desvio de finalidade pode ocorrer de formas diversas, até mesmo na delimitação das prioridades³⁸⁷, uma vez que interesses pessoais podem adquirir força suficiente para angariar recursos e energia para a execução de providências que se afastem do que realmente desponta como prioritário. Comportamentos administrativos que se omitem, seja no agir ou no se abster³⁸⁸, também desviam-se do verdadeiro fim, que é a satisfação da demanda apresenta à Administração Pública.

A Administração Pública, nesse contexto, ao exercer sua função, serve os propósitos populares e não os seus próprios³⁸⁹, de modo que essa vinculação aos interesses do povo não diz respeito somente à formulação, organização e implementação de ações administrativas, mas também, e especialmente, à um controle das atividades por meio de uma análise referente às metas pretendidas e os meios utilizados para tanto. Isso significa que o comportamento administrativo deve ser correto e correspondente, sempre que material e juridicamente possível, com os objetivos estabelecidos, nomeadamente na efetivação de direitos fundamentais.

Nessa esteira, as hipóteses em que a conduta administrativa não se mostrar reta, como é o caso de um desvio de finalidade, ensejam responsabilização daqueles que deveriam se utilizar da máquina pública para o preenchimento dos termos legais e do interesse público, não dos seus próprios ou de terceiros. A atuação administrativa, nesse sentido, deve ser conduzida

³⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 13, n. 52, Belo Horizonte, 2013, pp. 13-33.

³⁸⁸ FREITAS, Juarez. *O Controle das Políticas Públicas e as Prioridades Vinculantes*, Revista Constituição, Economia e Desenvolvimento, vol. 5, n. 8, 2013, pp. 8-26.

³⁸⁹ SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração* in *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, pp. 299-315.

tendo em vista a satisfação do interesse público, de modo a não firmar ao longo do caminho qualquer obstáculo ao seu efetivo cumprimento, até mesmo por força da responsabilidade democrática³⁹⁰ que detém a Administração Pública.

A mesma legitimidade fixada como decorrência do poder popular, portanto, detém o indivíduo tanto em demandar da Administração Pública práticas que instalem mecanismos compatíveis com seus interesses, como por exemplo, a possibilidade de receber a prestação de contas acerca desses serviços empenhados em sede administrativa³⁹¹. Assim, faz-se necessário um controle³⁹², para que não sucedam desvios de finalidade em sede administrativa, especialmente quanto às condutas que efetivam direitos fundamentais e, no entanto, caso os desvios ainda assim ocorram, que os gestores e agentes administrativos sujeitos de tal ato incongruente e ilegítimo sejam devidamente responsabilizados.

Isso, ademais, demonstra que em um universo de tarefas públicas, há dupla incumbência da Administração, primeiramente de efetivar tais tarefas e então, de responsabilizar aquelas práticas que tenham sido inadequadamente exercidas, quando assim solicitado pelos membros da sociedade³⁹³. As hipóteses de desvio de finalidade afetam negativamente todo o aparato público, bem como a sociedade como destinatária da atuação empenhada em sede administrativa e principal razão de ser de todo o sistema administrativo, e por

³⁹⁰ SÉRVULO CORREIA, José Manuel. Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração in *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, pp. 299-315.

³⁹¹ SÉRVULO CORREIA, José Manuel. Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração in *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, pp. 299-315.

³⁹² Sérvulo Correia, em seu trabalho *Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração*, pontua que aquele que é controlado deve, ou pelo menos deveria, sustentar as condutas que realiza ou deixa de realizar, bem como da forma e das razões para tanto.

³⁹³ SÉRVULO CORREIA, José Manuel. Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração in *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, pp. 299-315.

isso, condutas compatíveis com uma má administração devem ser evitadas a todo custo e responsabilizadas caso sucedam.

O papel da boa administração, nesse contexto, é de trazer à luz a possibilidade de se sustentar uma atuação administrativa que não corresponda aos comportamentos ilegítimos e desajustados que revelem uma má administração, como é o caso do desvio de finalidade. Passa por uma boa administração pública, nesse sentido, as atividades que verdadeiramente visem entregar de maneira adequada as suas metas, atingir os seus objetivos e alcançar bons resultados. Em matéria de direitos fundamentais, cuja efetivação demanda determinadas prestações comissivas ou omissivas da Administração Pública, a boa administração estabelece-se como elemento apto a estimular práticas em caráter de excelência a fim de tornar possível o preenchimento prático das disposições constitucionais, de modo a amparar apropriadamente todo o conjunto de direitos fundamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma nova perspectiva acerca da Administração Pública e de suas atribuições em um contexto de Estado Democrático de Direito aponta na direção diversa de uma concepção que sustenta o papel conferido ao Estado como compatível com a mera condição de prestador de serviços públicos. O ofício do Estado passa, sobretudo, pela percepção de que constitui um agente ativamente responsável pelo amparo de direitos e liberdades dos membros da coletividade, e, para cumprir com tal encargo, deve operar suas atividades em especial atenção para com as demandas e necessidades impostas pela sociedade.

Essa moderna compreensão, nessa esteira, estimula a Administração Pública em tomar providências e realizar medidas diversas que reverberem precisamente a modificação do instrumento que representa o direito administrativo em algo progressivamente mais humana, uma vez atento com a população. A Administração Pública, na posição de aparato cuja atribuição é tornar factível os fins estabelecidos em termos estatais, deve voltar o seu olhar

para os interesses comuns, refletindo um direito administrativo responsável com os compromissos assumidos com a população.

Para tanto, a Administração Pública deve instalar as estruturas e fornecer os meios suficientes e necessários para que se estabeleça uma melhoria na qualidade de vida, e, em última análise, para que se alcance o próprio bem-estar. A execução da função administrativa, portanto, deve traduzir muito mais do que um formal e enrijecido rol de competências e poderes verificados à Administração, de modo a expressar, na realidade, um conjunto de variados deveres a serem cumpridos por meio das mais diversas instituições que compõem o quadro administrativo no sentido de atingir de maneira apropriada a coletividade, em especial compatibilidade com as necessidades comunitárias.

O novo entendimento, ademais, suscita uma aproximação entre a sociedade e o Estado, de maneira a compelir a Administração Pública, na posição de aparelho estatal que torna práticas as metas estabelecidas em âmbito público, a buscar materializar parâmetros e modelos de organização que repercutam elementos de pertinência, adequação e eficiência. O poder que emana da essência do Estado, portanto, deve ser voltado para consubstanciar o serviço à pessoa, até mesmo como forma de atuar em observância aos fins constitucionalmente estabelecidos, especialmente aqueles que passam pela efetivação de direitos fundamentais e, em última análise, do próprio bem-estar comum.

Tal perspectiva nada mais declara do que o real motivo da existência da Administração Pública, consubstanciada pelo seu extenso elenco de órgãos e agentes, que é justamente o adequado e eficiente atendimento dos interesses comuns. Nesse sentido, e até mesmo como forma de melhor satisfazer as necessidades das pessoas, sejam estas individual ou coletivamente consideradas, as instituições componentes do quadro da Administração devem conduzir toda a atividade desempenhada em seu seio conforme critérios variados, porém, sempre em observância ao ofício que envolve o alcance do bem-estar comum.

E é precisamente nesse cenário que a boa administração insere sua essência, uma vez que as necessidades coletivamente impostas demonstram que o seu conteúdo pode constituir um elemento de reviravolta na atuação administrativa e, de certa forma, na própria execução de serviços que afetarão diretamente a sociedade. A noção que representa uma boa administração pode ser inicialmente constatada mediante verificação de uma compreensão cujo conteúdo revela uma ideia verticalmente oposta, traduzida pela má administração.

A incidência da má administração pode ser detectada a partir da ocorrência de ações que falham na tarefa de se manter nas linhas designadas pelo conjunto de regras e princípios que orientam toda a atividade administrativa. Frequentemente, ademais, identifica-se a má administração a partir da execução de condutas que exprimam negligência, morosidade, ineficiência, desatenção, inoperância, incongruência, entre outros fatores.

Uma má administração regularmente culmina, a título de exemplo, na dissipação de recursos variados, sejam estes propriamente financeiros, materiais ou até mesmo humanos, que poderiam - e deveriam - ter aplicação diversa, nomeadamente em favor dos interesses expressos pela sociedade. A melhor aplicabilidade dos recursos, nesse sentido, mostra-se essencial para uma concreta efetivação de direitos fundamentais, enquanto uma gestão em caráter imprudente e desatento de recursos públicos, além de prejudicar precisamente a concretização desse conjunto de direitos, também reflete a versão dolosa de uma má gestão, representada pela corrupção, o que reverbera justamente a noção de má administração.

Por outro lado, a boa administração carrega em sua essência o potencial de influenciar positivamente a atuação administrativa para que emane maior adequação, pertinência, celeridade, economicidade e eficiência, tudo isso em compatibilidade com os elementos estabelecidos por cada circunstância fática posta diante da Administração Pública. Isso significa que a boa administração pode estalar nos agentes administrativos uma maior atenção para com as demandas que lidam rotineiramente de modo a procurarem dar o melhor

encaminhamento possível para cada uma delas, sustentados pela percepção de que a sua atuação é determinante para o bem-estar da coletividade, e especialmente na efetivação de direitos fundamentais, em última análise, também à eles garantidos.

Nesse sentido, a boa administração consiste em um princípio que orienta toda a atividade administrativa, previsto, inclusive no Código de Procedimento Administrativo de Portugal. O art. 5º do CPA dispõe que a Administração Pública, no exercício da sua função administrativa, deve atuar de maneira a alinhar suas condutas aos critérios de celeridade, economicidade e eficiência. Ademais, o dispositivo prevê que a Administração deve, de maneira desburocratizada, aproximar os seus serviços das populações.

Isso significa que um preenchimento desleixado do interesse público não está apto - nem mesmo suficiente - para configurar-se como verdadeiro, já que as condutas que compõem as mais diversas fases da atuação empenhada em sede administrativa devem estar acompanhadas de celeridade, economicidade e eficiência, como forma de se alavancar a solução mais congruente com uma ótima ou potencializada satisfação do interesse público.

O princípio da boa administração, assim, indica justamente a tendência de enquadramento das atuações desenvolvidas em âmbito administrativo ao seu conteúdo, independentemente da propriedade de tais condutas. A sua essência, nesse contexto, embrulha os mais diversos aspectos relacionados à própria Administração Pública, desde as suas fundações até as atividades, de maneira a corresponder a um princípio preparado a potencialmente afetar em elevado grau as estruturas, a organização, a operacionalização e a execução de todo o conjunto de ações sucedidas em seu domínio.

Logo, todas as ações decorrentes da função administrativa devem ser executadas com determinado nível de eficiência, o que, em termos práticos, significa fazer bem aquilo que deve ser feito. Ainda que de certa forma pareça relativamente trivial afirmar que a atuação administrativa deve ser bem realizada, sequer seria possível - ou até mesmo necessário - abordar a

temática da boa administração se justamente o trivial fosse rotineira e apropriadamente praticado.

Daí a utilidade e a necessidade da fixação de princípios que se mostrem aptos a sustentar e guiar a atividade empenhada em âmbito administrativo, especialmente considerando que a lei, ainda que essencial na condução das diversas atuações, não abastecer todas as possíveis circunstâncias de eventual ocorrência no domínio da Administração Pública, nomeadamente aquelas sucedidas no território da discricionariedade. Por isso, a boa administração constitui um vetor que impulsiona a Administração Pública a agir conforme parâmetros de eficiência, celeridade e economicidade, não somente reduzindo a distância entre os seus serviços e a coletividade, mas também estabelecendo certo nível de congruência entre a demanda e a solução, sendo esta entregue de maneira otimizada.

Por outro lado, a boa administração consiste em um direito fundamental, consagrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. O texto da Carta dispõe acerca dos direitos que os indivíduos têm de que seus assuntos sejam tratados de maneira equitativa e imparcial, respeitando-se um prazo razoável para tanto. Ademais, também prevê os direitos de ser ouvido, de acesso aos processos e de reparação dos danos causados pela Administração, além de registrar também a obrigação administrativa de fundamentar suas decisões.

Logo, o dispositivo da Carta de Nice estabelece um conjunto de direitos subjetivos de ordem administrativa sob o revestimento de um mesmo conteúdo representado pelo direito fundamental à boa administração. A fixação de um núcleo de boa administração que traduza um direito fundamental mostra-se plenamente factível, não somente em razão da própria essência evolutiva inerente aos direitos fundamentais, uma vez que a progressão da sociedade e, conseqüentemente, das demandas coletivas impõem a expansão do catálogo de direitos fundamentais; mas também devido à relevância do seu conteúdo para a atual conjuntura.

A nova perspectiva da Administração, associada a uma atuação mais voltada para as necessidades e os interesses comuns, bem como a deficiência no próprio sistema administrativo, cuja execução - por mais vezes do que se espera - acaba por ser ineficiente ou falha, sustenta o assentamento de um conteúdo que assegure aos indivíduos atuações administrativas otimizadas e aptas a fornecer bons resultados. A boa administração revela a sua expressividade justamente por constituir um direito fundamental dos membros da sociedade e, portanto, passa a ser instrumento que garante a execução de condutas otimizadas para se obter bons resultados em relação às demandas impostas a Administração Pública, sempre em respeito ao conjunto de direitos subjetivos de ordem administrativa envolvidos pelo seu conteúdo.

Ademais, o princípio da boa administração e o direito fundamental à boa administração não consistem em núcleos que se anulam, pelo contrário, se complementam. Considerando que o princípio da boa administração impõe a Administração Pública um atuação conforme parâmetros de economicidade, eficiência e celeridade, servindo, portanto, como um guia para todas as fases das atividades desenvolvidas em sede administrativa, de modo a objetivar a entrega de soluções otimizadas - ou simplesmente bons resultados -, demonstra que seu conteúdo encontra-se sob a perspectiva da própria Administração. Enquanto o direito fundamental à boa administração carrega em seu núcleo um conglomerado de direitos que devem ser respeitados pela Administração Pública quando do exercício de sua função, de maneira a exibir a percepção da pessoa.

Ainda que os ângulos, e em última instância, os próprios sentidos, sejam ligeiramente diversos, a boa administração tanto na vertente de princípio, como na faceta de direito fundamental, convergem para sustentar um núcleo que não somente impulsiona a Administração Pública no adequado empenho de atuações e condutas com objetivo de obter soluções potencializadas, mas também protege os direitos dos indivíduos ao longo de toda essa sua atividade. Logo, a Administração deve atuar, sustentada pela dupla faceta da boa administração, no sentido de alcançar os melhores resultados entre os possíveis, utilizando-se dos melhores meios entre os possíveis.

Ademais, da boa administração se extrai o entendimento de que a atuação administrativa deve prezar pela qualidade, não somente na elaboração e conseqüente execução de medidas, mas também no trato para com as pessoas. A boa administração injeta na Administração Pública um volume de atenção, zelo, e responsabilidade quando do exercício de suas atribuições, tanto na garantia da eficiência, da celeridade e da economicidade, como na inserção de um grau mais elevado de iniciativa e dedicação na mentalidade administrativa, especialmente quando se trata do conjunto de condutas aptos a tutelar os direitos fundamentais.

Nessa esteira, a influência de seu conteúdo também alcança a efetivação de direitos fundamentais, especialmente considerando ser o Estado o maior responsável pela concretização desses direitos cuja execução sucede por intermédio da Administração Pública. A boa administração toca as atividades administrativas de maneira que todas as fases do planejamento, da elaboração e da execução de providências no seio estatal, nomeadamente as políticas públicas, sejam bem realizadas. Logo, se a Administração exerce mal a sua função, isto é, se reproduz condutas características de um má administração, a efetivação de direitos fundamentais é simplesmente inviável.

A boa administração, nesse contexto, instala seu núcleo de maneira a consistir em um elemento catalisador da efetivação de direitos fundamentais, uma vez que estimula os agentes e órgãos administrativos no desempenho de natureza célere, eficiente, econômica e adequada de seus atos, procurando o equilíbrio entre os instrumentos que lhes estão disponíveis e as finalidades que se pretende alcançar. A efetiva concretização de direitos fundamentais, assim, passa inevitavelmente por uma atuação ótima empenhada em sede administrativa, em compatibilidade com o que se espera dessa nova etapa da Administração Pública e conforme os parâmetros estabelecidos pelo conteúdo da boa administração.

Referências Bibliográficas

AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed., Malheiros, São Paulo, 2005.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e a Eficácia das Normas Constitucionais*, Revista Direito do Estado, n. 4, 2006, pp. 23-51.

AGUIAR, Júlio César; HARBER, Melina Tostes. *Controle Jurídico das Políticas Públicas: Uma Análise a partir dos Conceitos de Eficácia, Efetividade e Eficiência*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 17, n. 70, Belo Horizonte, 2017, pp. 257-280.

ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Dignidad de la Persona, Derechos Fundamentales y Bloque Constitucional de Derechos: Una Aproximación desde Chile y América Latina*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay, n. 5, Montevideu, 2010.

ALEXY, Robert. *Constitutional Rights, Balancing and Rationality*, Ratio Juris, vol. 16, n. 2, 2003, pp. 131-140.

ALEXY, Robert. *Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 217, 1999.

ALEXY, Robert. *La Fórmula del Peso*, tradução de Carlos Bernal Polido, Universidad Externado de Colombia do texto original publicado em *Die Gewichtsformel*, Joachim Jickeli, *Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein*, De Gruyter, Berlim, 2003, pp. 771-792.

ALEXY, Robert. *On the Structure of Legal Principles*, Ratio Juris, vol. 13, n. 3, 2000, pp. 294-304.

ALEXY, Robert. *Teoria Discursiva do Direito*, 2ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2015.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais, Malheiros, São Paulo, 2015.

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2016.

ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo, Companhia de Bolso, São Paulo, 2012.

ASSIS RAIMUNDO, Miguel. Os Princípios no Novo CPA e o Princípio da Boa Administração, em Particular, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, 3ª ed., AAFDL, 2016, pp. 253- 290.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas*, Revista Direito Administrativo, n. 240, Rio de Janeiro, abr./jun. 2005, pp. 83-103.

BARROS, Renata Furtado de. Direito Constitucional I, Estácio, Rio de Janeiro, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito, Revista Direito Administrativo, n. 240, Rio de Janeiro, 2005, p. 1-42.

BINENBOJM. Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo - Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 10ª ed., Malheiros, São Paulo, 2000.

BOTELHO, Catarina Santos. A Dignidade da Pessoa Humana e o Direito à Saúde - Políticas Públicas e Ativismo Judicial in A Dignidade da Pessoa Humana na Justiça Constitucional, REIS NOVAIS, Jorge; FREITAS, Tiago Fidalgo de (org.), Almedina, Coimbra, 2018, pp. 83-114.

BOUSTA, Rhita. *Droit des Étrangers: Mais à quoi Sert le Droit à Bonne Administration*, La Revue des Droits de l'homme, n. 12, 2017, pp. 1-14.

BULLÉ-GOYRI, Víctor M. Martínez. *Reflexiones sobre la Dignidad Humana en la Actualidad*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XLVI, n. 136, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e Interconstitucionalidade*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *O Direito Constitucional como Ciência de Direcção in Direitos Fundamentais Sociais*, CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione; CORREIA, Érica Paula (org.), Editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 19.

CARVALHO, Mariana Oliveira de. *Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo*, Revista Controle, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2015, pp. 108-124.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*, 4ª ed., Editora Jus Podivm, Salvador, 2017.

CARVALHO E SOUSA, Guilherme. *A Responsabilidade do Estado e o Princípio da Confiança Legítima: A Experiência para o Direito Brasileiro*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016.

CASALTA NABAIS, José. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra, 2015.

CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª ed., Âncora, Lisboa, 2009.

CERVERA, Victoria Camps. *Bioética & Debat*, Tribuna Aberta del Institut Borja de Bioética, año XIII, n. 50, 2007.

CHESHMEDZHIEVA, Margarita. *The Right to Good Administration*, American International Journal of Contemporary Research, vol. 4, n. 8, 2014, pp. 64-67.

CLEMENTE, Giorgio. *Buona Amministrazione e Sistema dei Controlli tra Diritto Interno e Comunitario*, Disponível em: < http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/consiglio_di_presidenza/incontri_studio_e_formazione/Corso_neo_referendari_febbraio_2008_clemente.pdf > Acesso em: 9 de fev. de 2018.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *A Questão do Prazo Razoável da Duração do Processo*, Revista CEJ, ano XIV, n. 48, Brasília, 2010, pp. 4-13.

DELPIAZZO, Carlos E.. *La Buena Administración como Imperativo Ético para Administradores e Administrados*, Revista de Derecho, año 9, n. 10, 2014, pp. 41-57.

DELPIAZZO, Carlos E.. *La Responsabilidad Estatal ante la Huida del Derecho Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, 2009, pp. 13-34.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 30ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 13, n. 52, Belo Horizonte, 2013, pp. 13-33.

DUARTE, Francisco de Abreu; ALCICI, Lucas. *Das Dimensões da Dignidade da Pessoa Humana na Jurisprudência do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos: o Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras in A Dignidade da Pessoa*

Humana na Justiça Constitucional, REIS NOVAIS, Jorge; FREITAS, Tiago Fidalgo de (org.), Almedina, Coimbra, 2018, pp. 487-517.

DWORKIN, Ronald. Justiça para Ouriços, Almedina, Coimbra, 2012.

FARIA, Júlio Herman. *Políticas Públicas: O Diálogo entre o Jurídico e o Político*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 9, n. 35, Belo Horizonte, 2009, pp. 157-169.

FARIA, Júlio Herman. *O Princípio da Motivação dos Atos Administrativos: Regra Meramente Formal ou Pressuposto Substancial de Validade dos Atos?*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, 2008, pp. 133-145.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., Lumen Juris, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 38ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2012.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2015.

FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014.

FREITAS, Juarez. Novo Controle de Juridicidade das Políticas Públicas in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 917-932.

FREITAS, Juarez. *O Controle das Políticas Públicas e as Prioridades Vinculantes*, Revista Constituição, Economia e Desenvolvimento, vol. 5, n. 8, 2013, pp. 8-26.

FREITAS, Juarez. *Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração*, Revista Sequência, Florianópolis, n. 70, 2015, pp. 115-133.

FURTADO, Lucas Rocha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2016.

GIL, José Luis Meilán. *El Paradigma de la Buena Administración*, AFDUC, n. 17, 2013, pp. 233-258.

GOMES, Ramonilson Alves. *Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo: Centralidade do Tribunal Europeu de Direitos Humanos na Construção Dogmática e na Metodologia Tecnológica*. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/7k6dq745/TPUJ853JT20P_PD93.pdf> Acesso em: 7 dez. 2018.

GONÇALVES, Pedro Costa. *Ensaio sobre a Boa Governança da Administração Pública a Partir do Mote da “New Public Governance”*, in *O Governo da Boa Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 7-33.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário*, Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, vol. 7, n. 7, 2010, pp. 9-37.

GUERRA, Sérgio. *Discrecionabilidade, Regulação e Reflexividade*, 5ª ed., Belo Horizonte, Editora Fórum, 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Um Ensaio sobre a Constituição*, Edições 70, Lisboa, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. *Processos Administrativos Reivindicatórios de Direitos Sociais: Dever de Decidir em Prazo Razoável vs. Silêncio Administrativo*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, 2014, pp. 147-175.

HOFFMAN, Herwig C. H.; MIHAESCU, Bucura C.. *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, *European Constitutional Law Review*, n. 9, 2013, pp. 73-101.

JACQUÉ, Jean-Paul. *Le Droit à une Bonne Administration dans La Charte des Droits Fondamentaux de L'Union Européenne*, *Revue Française D'Administration Publique*, n. 137-138, 2011, pp. 79-83.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo (e-book)*, 12ª ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2016.

KRISJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala. *Good Administration as a Fundamental Right*, *Iceland Review of Politics and Administration*, Vol. 9, issue 1, 2013, p. 237-255.

LAMMÊGO BULOS, Uadi. *Curso de Direito Constitucional*, 10ª ed., Editora Saraiva, 2017.

LIBERTATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, Atlas, São Paulo, 2013.

LOPES, Pedro Moniz. *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas*, AAFDL, Lisboa, 2019. No Prelo.

LOPES, Pedro Moniz. *Implicações da Genericidade da (In)consistência e na (In)completude dos Sistemas Jurídicos in Estudos de Teoria do Direito*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 105-162.

LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011.

LOPES, Pedro Moniz. *Princípios como Induções Deônticas: A Previsão Indutiva, o Défice Informativo e a Derrotabilidade Condicional nos Princípios Jurídicos in Estudos de Teoria do Direito*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 163-206.

LOPES, Pedro Moniz. *The Syntax of Principles: Genericity as a Logical Distinction between Rules and Principles*, Ratio Juris, vol. 30, n. 4, 2017, pp. 471-490.

MAC CRORIE, Benedita. *Os Limites da Renúncia a Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares*, Almedina, Coimbra, 2017.

MAHLMANN, Matthias. *The Good Sense of Dignity: Six Antidotes to Dignity Fatigue in Ethics and Law*, Oxford University Press, 2013.

MALLÉN, Beatriz Tomás. *El Derecho Fundamental a una Buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.

MARDEN, Carlos. *A Razoável Duração do Processo: O Fenômeno Temporal e o Modelo Constitucional Processual*, Juruá Editora, Curitiba, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Manuel; BURLE, Carla Rosado. *Direito Administrativo Brasileiro*, 42ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2016.

MELLO, Marco Aurélio. *Supremo e Políticas Públicas: Entre Direitos Fundamentais e Democracia* in *A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 31-60.

MENDES, Gilmar. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*, 3ª ed., Saraiva, São Paulo, 2004.

MENDONÇA, Suzana. *A Boa Administração como Elemento de Efetivação de Direitos Fundamentais*, in *Atualidades na Ciência Jurídica: Intercâmbio Ibero-americano*, ANJOS, Maria do Rosário; AZEVEDO, Patrícia; GONÇALVES, Rubén Miranda; VEIGA, Fábio da Silva (editores), IPMAIA, 2018, pp. 191-201.

MENDONÇA, Suzana. *A Boa Fé na Atividade Administrativa*, Revista Eletrônica de Direito Público - e-Pública, vol. 5, n. 1, 2018, pp. 175-209.

MERUSI, Fabio. *Buona Fede e Affidamento nel Diritto Pubblico: Il Caso della Alternanza*, Rivista di Diritto Civile, n. 5, 2001, p. 561-571.

MIGLIAVACCA, Luciano de Araújo; SOVERAL, Raquel Tomé. *A Efetividade dos Direitos Fundamentais no Âmbito Administrativo e a Aplicabilidade do Princípio da Razoável Duração do Processo*, Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 19, n. 29, 2015, pp. 1-13.

MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed.*, Coimbra Editora, Coimbra, 2015.

MONCADA, Luís Cabral de. *Boa Fé e Tutela da Confiança no Direito Administrativo em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume II*, Coimbra, 2010.

MONCADA, Luís Cabral de. *Código do Procedimento Administrativo Anotado, 3ª ed.*, Quid Juris, Lisboa, 2019.

MONTORO, Fernando Irurzun. *Ética y Responsabilidad en la Administración Pública*, Revista Documentación Administrativa, n. 286-287, 2010, pp. 79-111.

MORCIANO, Michele. *L'efficacia dell'azione Pubblica: Preferenze Individuali, Interesse Pubblico e Servizi*, Rivista Elettronica di Diritto Pubblico, di Diritto dell'economia e di Scienza dell'ammnistrazione, 2010, pp. 1-20.

MOREIRA, João Batista Gomes. *Do Ato Administrativo às Políticas Públicas - Controle Jurisdicional in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 667-680.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Discrecionalid y Motivación del Acto Administrativo en la Ley Española del Procedimiento Administrativo*, Revista Derecho PUCP, n. 67, 2011, pp. 207-229.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El Derecho a la Buena Administración en las Relaciones entre Ciudadanos y la Administración Pública*, Revista AFDUC, n. 16, ISSN: 1138-039X, 2012, pp. 247-273.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo*, Disponível em: <
http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf > Acesso em: 9 de fevereiro de 2018.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, Disponível em: <
http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf > Acesso: em 10 de abril de 2018.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *La Buena Administración como Principio y como Derecho en Europa*, Mission Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales, n. 6, 2013, pp. 23-56.

NETO, Eurico Bitencourt. Há um Direito Fundamental à Boa Administração Pública?, in *Direito Constitucional em Homenagem a Jorge Miranda*, GODINHO, Helena Telino Neves; FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros (coord.), Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2011, pp. 151-170.

NEVES, Ana Fernanda. O Direito a uma Decisão Administrativa em Prazo Razoável in *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 51-81.

NUSSBAUM, Martha. *Political Emotions, Why Love Matters for Justice*, Belknap Press, Cambridge, 2013.

OHLWELLER, Leonel. *O Princípio da Dignidade Humana e a Motivação Contextual dos Atos Administrativos: Applicatio e Hermenêutica Filosófica*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, 2015, pp. 177-197.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 6ª ed., Editora Método, São Paulo, 2018.

OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português - Organização do Poder Político, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2017.

OTERO, Paulo. Direito do Procedimento Administrativo, vol. I, Almedina, Coimbra, 2016.

OTERO, Paulo. Instituições Políticas e Constitucionais, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016.

OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2014.

PASTOR, Jesús Ángel Fuentetaja. *El Derecho a La Buena Administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea, n. 15, 2008, pp. 137-154.

PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, Civitas Ediciones, Madrid, 1999.

PÉREZ, Jesús González. *La Dignidad de la Persona y el Derecho Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 7, n. 29, Belo Horizonte, 2007.

PERFETTI, Luca. *Diritto ad una Buona Amministrazione, Determinazione dell'Interesse Pubblico ed Equità*, Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario, 2010, pp. 789-844.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. A Norma de Transparência e Liberdades Fundamentais in A Prevenção da Corrupção e Outros Desafios à Boa

Governança da Administração Pública, GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; NETO, Eurico Bitencourt (coord.), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público, Lisboa, 2018, pp.173-188.

PIRAINO, Salvatore. *Il Fatto nella Motivazione dell'Atto Amministrativo*, Rivista di Diritto, dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, vol. XI, 2013, pp. 41-52.

PORTO BELO, Duína. *A Razoável Duração do Processo como Instrumento de Acesso à Justiça*, Revista de Direito e Desenvolvimento, ano 1, n. 2, 2010, pp. 55-68.

PUENTE, Marcos Gómez. *Responsabilidad por Inactividad de la Administración*, Revista Documentación Administrativa, nº 237-238, 1994, pp. 141-204.

PUFENDORF, Samuel. *De los Deveres del Hombre y del Ciudadano Según la Ley Natural*, Livro I, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

QUADROS, Fausto de. *A Revisão do Novo Código do Procedimento Administrativo: Principais Inovações in O Novo Código do Procedimento Administrativo*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 9-30.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*, Editora Saraiva, São Paulo, 2002.

REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral, Tomo I*, 3ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008.

REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral, Tomo III*, 1ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2007.

REIS NOVAIS, Jorge. *A Dignidade da Pessoa Humana, Dignidade e Direitos Fundamentais, Vol. I*, Almedina, Coimbra, 2016.

REIS NOVAIS, Jorge. *A Dignidade da Pessoa Humana, Dignidade e Inconstitucionalidade, Vol. II*, Almedina, Coimbra, 2016.

REIS NOVAIS, Jorge. *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 2019.

REIS NOVAIS, Jorge. *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, 1997, pp. 189-122.

ROCHA, Thiago Santos. *Aproximações Teóricas ao Conteúdo do Mínimo Existencial no Ordenamento Jurídico Brasileiro* In *Estudios de Derecho Iberoamericano*, La Casa del Abogado, Las Palmas de Gran Canaria 2019, vol. II, p. 366-376.

RUIZ, Pedro Padilla. *La Buena Administración como Fundamento de Actuación del Empleado Público*, RVAP, n. 108, 2017, pp. 383-402.

SALVIA, Filippo. *La Buona Amministrazione e i Suoi Miti*, Diritto e Società, Padova, 2004, pp. 551-568.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica, Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado, n. 21, 2010, p. 1-39.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 9ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações*, 2007. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/DOCTRINA_9.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da Pessoa Humana: Conteúdo, Trajetórias e Metodologia*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2016.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*, 4ª ed., Editora Jus Podivm, Salvador, 2016.

SERENO, Giuliano. *La Dimensione Costituzionale della Dignità Umana: Da Concetto Filosofico a Elemento Normativo di Diritto Positivo*, Tesi di Dottorato, Sapienza Università di Roma, 2015.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração in Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*, PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bitencourt (org.), Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012, pp. 299-315.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Os Grandes Traços do Direito Administrativo*, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 16, n. 63, Belo Horizonte, 2016, pp. 45-66.

SIMONETTI, José Augusto. *O Princípio da Proteção da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro: Estabilidade de Atos e Limitação da Discricionariedade Administrativa*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017.

SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración y El Derecho Administrativo Iberoamericano del Siglo XXI: Buen Gobierno y Derecho a una Buena Administración contra Arbitrariedad y Corrupción*. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf>> Acesso em: 10 de fev. de 2018.

SOLÉ, Juli Ponce. *El Derecho a una Buena Administración: Una Palanca Revolucionária para Lograr el Buen Funcionamiento de Nuestras Instituciones*. Disponível em: <<https://hayderecho.expansion.com/2017/02/19/el-derecho-a-una-buena-administracion-una-palanca-revolucionaria-para-lograr-el-buen-funcionamiento-de-nuestras-instituciones/>> Acesso em: 02 de dez. de 2018.

SOLÉ, Juli Ponce. *Good Administration and Administrative Procedures*, Indiana Journal of Global Studies, 2005, pp. 551-588.

SOLÉ, Juli Ponce. *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law in Promoting Good Government* in Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity, SOLÉ, Juli Ponce; CERRILLO-I-MARTÍNEZ, Agustí (ed.), Bruylant, Bruxelles, 2017, pp. 25-53.

SOLÉ, Juli Ponce. *Transparencia y Derecho a una Buena Administración*, Tiempo de Paz, n. 114, 2014, pp. 75-84.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *Reinventar a Democracia*, 2ª ed., Gradiva, Lisboa, 2002.

STF, ARE 886570 ED/PE, Relator Ministro Roberto Barroso, 02/06/2017.

STF, MS 30662 AgR/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe: 06/09/2017.

STF, RE 603323 AgR/SC, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe: 24/04/2012.

STJ, AgInt no AREsp 947810/SE, Relator Ministro Sérgio Kukina, 26/06/2018.

STJ, AgRg no REsp 1425230/SC, Relator Ministro Herman Benjamin, 18/02/2016.

STJ, MS 15096/DF, Relator Ministro Ribeiro Dantas, 10/10/2018.

STJ, MS 56858/GO, Relator Ministro Sérgio Kukina, 04/09/2018.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional (e-book)*, 11ª ed., Saraiva, São Paulo, 2013.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; NEVES, Isadora Ferreira. *O Direito Fundamental à Boa Administração Pública e o Princípio do Interesse Público: Os Direitos Fundamentais como Delimitação do Interesse Público*, Revista Jurídica CCJ, v. 20, nº 41, 2016, p.79-102.

Tribunal Geral da União Europeia, T-138/14.

Tribunal Geral da União Europeia, T-217-1/15.

SPASIANO, Mario. *Il Principio de Buon Andamento: Dal Metagiuridico alla Logica del Risultato in Senso Giuridico*, Ius Publicum, 2011, pp. 1-34.

VALLE, Jaime Andrés Villacreses. *Bases Constitucionales del Derecho a una Buena Administración en el Ecuador*, Disponível em: <https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2016/03/jaime_andres_villacreses_valle.pdf> Acesso em 9 de fev. de 2018

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Controle Judicial de Políticas Públicas: Sobre os Riscos da Vitória da Semântica sobre o Normativo*, Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, vol. 14, n. 14, Curitiba, 2013, pp. 387-408.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito Fundamental à Boa Administração e Governança: Democratizando a Função Administrativa*, Tese Pós-Doutorado Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2010.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Algumas Alterações Recentes ao Código do Procedimento Administrativo Português in As Reformas do Sector Público, Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-Crise*, VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos; DA SILVA, Suzana Tavares (coord.), Instituto Jurídico Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 99-108.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017.