Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente*

Good administration: fundamental right to be implemented in favor of efficient public management

Salomão Ismail Filho**

RESUMO:

O direito administrativo moderno encontra-se intrinsecamente relacionado com o direito constitucional. Uma consequência de tal relação é o direito fundamental a uma boa administração. O conceito de boa governança, de caráter mais amplo e multidisciplinar, e o princípio da eficiência auxiliam na definição daquilo que seja uma boa administração no serviço público. É dever do gestor público/decisor político atender aos objetivos

* Artigo recebido em 22 de abril de 2018 e aprovado em 27 de junho de 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>.

** Faculdade Imaculada Conceição do Recife, Recife, PE, Brasil. E-mail: salomao74@yahoo.com.br. Doutorando em direito (Unicap). Especialista e mestre em direito (UFPE). MBA em gestão do Ministério Público (UPE). Promotor de Justiça do Ministério Público de Pernambuco. Professor de direito administrativo e constitucional da Faculdade Imaculada Conceição do Recife (FICR).

fundamentais da Constituição por meio de uma administração que concilie os custos orçamentários com os interesses e necessidades do administrado, ou seja, a pessoa humana, razão de ser do Estado.

PALAVRAS-CHAVE:

Direitos fundamentais — boa administração — boa governança — princípio da eficiência — custos orçamentários

ABSTRACT:

Modern administrative law is intrinsically related to constitutional law. One consequence would be the so-called fundamental right to good administration. The concept of good governance, broader and multidisciplinary, and the principle of efficiency help in the definition of what good administration is in the public service. The public and political manager has the duty to comply the fundamental objectives of Constitution through a management that reconciles the budget costs with interests and needs of the administered, that is, the human person, reason for existence of the State.

KEYWORDS:

Fundamental rights — good administration — good governance — principle of efficiency — budgetary costs

1. Introdução

O desenvolvimento de uma cultura de gestão pública eficiente e comprometida com o bem-estar do cidadão é algo que não se estabelece de forma repentina e depende não apenas de um conjunto de normas jurídicas constitucionais e legais, mas também do desenvolvimento de uma prática contínua daquilo que seja considerado boa administração.

Mas, teriam os cidadãos/administrados um direito a uma gestão pública eficiente ou mesmo a uma boa administração pública?

No últimos tempos, o tratamento de institutos do direito administrativo na Constituição é um fenômeno que tem se repetido e se apresentado como uma garantia para os administrativos e, algumas vezes, para a própria administração pública.

Destarte, utilizando o método hipotético-dedutivo, parte-se da necessária inter-relação entre o direito administrativo e o direito constitucional, para se chegar a um conceito de boa administração, dentro do serviço público brasileiro.

Por conseguinte, poderia tal conceito ser interpretado como um direito fundamental, a ser invocado em benefício do cidadão? Para responder a tal questionamento, busca-se, como metodologia auxiliar, apoio no conceito de boa governança, tema que tem a influência de outras ciências sociais aplicadas, como a economia. Além disso, trabalha-se o princípio constitucional da eficiência, como um vetor que direciona a administração à prestação de um serviço público de qualidade.

Por fim, mediante uma metodologia indutiva, apresenta-se o argumento dos custos orçamentários, os quais haverão de seguir o imperativo caminho de realização dos direitos fundamentais, não obstante o culto e a valorização de critérios meramente econômicos, no momento de se avaliar a execução orçamentária dos Estados e demais entidades públicas.

Eis, então, a proposta deste artigo jurídico: apresentar o direito fundamental à boa administração pública como algo viável, concreto e que não pode ser olvidado ou relegado pelos gestores públicos, máxime em razão do permanente apelo constitucional para sua realização. Apelo este que, à luz da dignidade humana e dos objetivos fundamentais da República, vem a exigir uma permanente avaliação a respeito da observância dos direitos fundamentais da pessoa humana.

2. O direito administrativo moderno e sua necessária relação com o cumprimento de metas constitucionais

Para alguns autores, como Renato Alessi, existe uma relação bastante tênue entre o direito constitucional e o direito administrativo, sendo o primeiro a base, o alicerce, de todo o ordenamento jurídico e de todos os outros ramos da ciência jurídica. A forma de como os órgãos supremos do Estado, máxime do Poder Executivo, serão tratados, na Constituição, influenciará decisivamente na sistematização do direito administrativo e de como será ele aplicado pelos operadores jurídicos.¹

¹ Alessi, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. Barcelona: Bosch; Casa Editorial, 1970. t. I, p. 17-18.

Deveras, a codificação constitucional das normas de direito administrativo possibilita o desenvolvimento de uma teoria geral, voltada para a observância de princípios constitucionais, com a finalidade de limitar o poder do Estado sobre a esfera privada dos indivíduos, garantindo, outrossim, transparência, controle dos agentes públicos e probidade na administração pública.

Não por acaso, tem-se desenvolvido um conceito moderno, no sentido de apresentar um direito administrativo com alicerce na Constituição, em que o cidadão não seria mais tratado como sujeito inerte dos serviços e prestações do Estado, mas sim como protagonista e sentido de todo o agir administrativo. Trata-se, em verdade, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, de um corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento da República Federativa (art. 1º-III da CF/1988).

Um direito administrativo que, no dizer de Gordillo, precisa criar e adicionar novas possibilidades de participação do Povo no poder, de forma que sua influência não se limite à eleição de candidatos eleitorais. Afinal, segundo o autor, a democracia não é somente um modo de alcançar o poder, mas também um modo de o exercer.²

Altera-se o foco do próprio direito; o procedimento administrativo não seria mais desenvolvido tendo como objetivo principal um tratamento diferenciado dos atos políticos ou de governo, como outrora definiu Carl Schmitt.³ A meta primordial, doravante, será a satisfação do cliente, ou seja, do administrado, por meio de uma justiça administrativa efetivamente justa e que reflita os valores albergados pela Constituição democrática.

Esse novo direito administrativo visa também garantir a liberdade dos administrados, por meio de uma hermenêutica que tenha por escopo dar um sentido teleológico às ações do poder público.⁴ E tal teleologia tem como foco principal, como se disse alhures, a pessoa humana.⁵ Por isso, quando se fala

² GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*, tomo 1: parte general. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Fundación de Derecho Administrativo, 2003. p. 14-15.

³ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Traducción de Francisco Ayala. Madri (deixei o termo original, em espanhol): Alianza Universidad Textos, 1996. p. 147.

⁴ Importante destacar aqui, a título de exemplo, que foi o centralismo e a burocracia do direito administrativo dos Estados socialistas europeus, capitaneados pela União Soviética e pela Alemanha Oriental, um dos principais fatores que levaram ao fim daquele regime, agregado à intermitente crise econômica, que teve por corolário o desabastecimento de inúmeros produtos e gêneros de primeira necessidade. Nesse sentido, WOLFF, Hans J. et al. *Direito administrativo*. 11. ed. Tradução de António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. v. I, p. 128.

⁵ Sobre o direito à boa administração pública como estandarte do direito administrativo moderno, que tem a pessoa do administrado e o respeito a sua liberdade como principais

em alterações constitucionais ou mesmo legais para introduzir institutos que promovam eficiência; participação; descentralização ou desburocratização na administração pública, não se pode tratar tais institutos como finalidade em si mesmos, mas vinculados a um sentido constitucional de agir, visando ao bem-estar e à felicidade do administrado, por meio da construção de uma sociedade efetivamente solidária e do respeito à dignidade humana.

O agir administrativo voltado para Constituição verifica-se, principalmente, quando se tratar dos direitos fundamentais da pessoa humana, os quais exigirão o exercício da gestão pública, inclusive no que diz respeito à discricionariedade administrativa, voltada para a realização de tais direitos, mediante a formulação de políticas públicas e a utilização dos recursos orçamentários, de forma eficiente e proporcional.⁶

A constitucionalização de institutos do direito administrativo (princípios gerais do serviço público e dos servidores públicos; hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada; responsabilização dos agentes públicos etc.), no estado democrático de direito, torna expresso que os administrados não são meros sujeitos passivos na relação com o poder público, mas verdadeiros titulares do poder político exercido; são eles protagonistas e não meros destinatários do agir do Estado, que não é um fim em si mesmo.

Tal constitucionalização tem por corolário a formação de um direito administrativo em permanente mutação, com a finalidade de se tornar cada vez mais participativo e democrático, servindo como um instrumento de equilíbrio entre o Estado e a liberdade dos indivíduos/administrados. O resultado final desta equação seria, justamente, o estado de bem-estar, como pontifica Agustín Gordillo.⁷

objetivos, consulte-se RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo. In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez. *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. p. 77-83.

⁶ Eurico Bitencourt Neto, ao doutrinar sobre a vinculação da administração pública ao mínimo existencial, defende que, acima das discricionariedades política e administrativa, estão as prioridades previamente estabelecidas na Constituição. BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da administração pública ao mínimo existencial. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 165-170.

⁷ Para Gordillo, no estado de bem-estar, o equilíbrio entre autoridade/liberdade é complementado pelo equilíbrio entre direitos individuais e direitos sociais/prestacionais. GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras seletas*, tomo 8: teoría general del derecho administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013. p. 54-56, 61, 66, 74-76.

Deveras, muitos seriam os desafios do direito administrativo nesse estado de bem-estar: a redefinição dos limites da responsabilidade do Estado; a continuação da juridificação do direito administrativo e do reforço da influência do direito constitucional; o aumento da participação do cidadão, mediante definição dos seus direitos e deveres; a construção de um ordenamento legal para a administração de prestação de serviços e de informação; a problematização de uma administração pública ambientalmente suportável e baseada no princípio do desenvolvimento sustentável, entre outros.⁸

Essa influência de um direito administrativo constitucionalizado tem sido bastante notada no contexto da União Europeia, onde cada vez mais os ordenamentos jurídicos dos países-membros têm que ser integrados a um contexto de maior participação do administrado nos procedimentos e de uma maior fundamentação técnica das decisões estatais, visando neutralizar/diminuir o conteúdo político e arbitrário de algumas decisões tomadas sob o pálio da discricionariedade administrativa.⁹

Esse chamado direito administrativo moderno ou de viés constitucional não tem por preocupação expandir as ações do Estado, mas as tornar eficientes, justificadas/motivadas e limitadas por uma regra de competência que tutela as ações dos servidores públicos em geral. Estes, frise-se, não possuem um “direito” de atuar (administrar; julgar; legislar), porém o “dever” de bem atuar, conforme previamente deverá estar definido na referida regra de competência.¹⁰

Paralelamente a isso, faz-se necessária uma valorização do serviço público, a partir do oferecimento de garantias de atuação que motivem o ingresso e a permanência nas carreiras de Estado. Afinal, como já reconheceu a Suprema Corte dos EUA, o Estado promove, por meio dos seus empregados, a eficiência e a boa performance do serviço público. Demais, o Tribunal Constitucional

⁸ Hans J. Wolff et al., *Direito administrativo*, op. cit., p. 133-136.

⁹ Conforme, Suzana Tavares da Silva, que destaca que o novo direito administrativo pede ao direito administrativo tradicional que absorva os conteúdos dessa nova metodologia, permitindo que as decisões tenham maior qualidade e menor carga político-arbitrária. SILVA, Suzana Tavares da. *Direito administrativo europeu*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010. p. 75-76.

¹⁰ Por isso, Carlos Ari Sundfeld doutrina que o direito público tem a complexa missão de garantir o equilíbrio entre as ações do Estado (o qual exerce o poder de autoridade) e os indivíduos, que se subordinam ao Estado, com fundamento em regras de competência, mas sem perder a condição de titulares do poder político e de direitos próprios. SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 99-107.

norte-americano também reconheceu que os servidores públicos não abrem mão dos seus direitos fundamentais quando ingressam no serviço público.¹¹

Tais garantias envolvem, por exemplo, o oferecimento de estrutura organizacional adequada para o servidor/agente público bem desempenhar suas atribuições; remuneração digna e condizente com o cargo; institutos jurídicos para o exercício seguro e independente da profissão, como a estabilidade; a definição de atribuições em estatuto próprio e uma política de segurança para determinadas carreiras, expostas a riscos de vida, como fiscais de tributos; magistrados judicantes, policiais e membros do Ministério Público.

Algumas prerrogativas funcionais, como a estabilidade, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos/subsídios são verdadeiras garantias contra o arbítrio de determinados gestores públicos, permitindo que os servidores desempenhem suas atribuições sem pressões e com profissionalismo, independência, dentro de uma regra de competência previamente definida.¹²

A Constituição brasileira de 1988, aliás, trata, de fato, de muitas questões atinentes aos servidores, definindo, por exemplo, o que seria estabilidade no serviço público brasileiro (art. 41), além de prever a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios para juízes e membros do Ministério Público (arts. 95 e 128, §5º, inciso I).

Enfim, não se quer aqui afirmar uma relação de subordinação entre o direito administrativo e o direito constitucional, mas uma necessária conexão entre eles, existente principalmente no estado democrático de direito. Ao direito constitucional cabe traçar as linhas gerais do Estado e da sua atuação política, a partir dos princípios e objetivos fundamentais, a serem realizados naquela sociedade, previamente definidos na Constituição.

¹¹ UNITED STATES. Supreme Court. Edward r. Lane, petitioner v. Steve franks, in his individual capacity, and Susan Burrow, in her official capacity as acting President of Central Alabama Community College. Opinion of the Court no 13-483. *Opinions*, Washington, DC, 19 jun. 2014. Disponível em: <www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/13-483_9o6b.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2016.

¹² Nesse diapasão caminha Juarez Freitas, o qual destaca a necessária valorização das carreiras típicas de Estado, mostrando que algumas atribuições são indelegáveis para particulares e devem ser exercidas diretamente por servidores concursados, com vínculo estatutário, firmado diretamente com a administração pública. Para o referido autor, a valorização das carreiras de Estado é condição *sine qua non* para que se obtenha o exercício legítimo e eficaz da discricionariedade administrativa, em consonância com o direito fundamental à boa administração. FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 114-125.

E o direito administrativo, principalmente aquele voltado para uma gestão prestadora e participativa,¹³ também se encontra vinculado ao cumprimento de tais valores, sendo responsável de, na prática, constitucionalizar o agir administrativo e ditar os passos dos gestores públicos conforme os objetivos políticos fundamentais traçados na Magna Carta, máxime aqueles que dizem respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. A previsão constitucional de alguns institutos ou regras do direito administrativo somente reforça tal conclusão.¹⁴

3. A boa administração enquanto direito fundamental do cidadão

Autores como Lucio Pegoraro não entendem a boa administração como um direito do cidadão, mas como um objetivo do Estado, uma meta a ser atingida pelos gestores públicos. Assim, seria a boa administração algo que integra o próprio conceito de Estado e não propriamente um direito.¹⁵

Outros doutrinadores, como Rogério Soares, interpretam a boa administração como um dever do gestor público, um dever de direcionar o poder conferido pela norma jurídica à satisfação do interesse público, descobrindo, em um determinado caso concreto, o interesse público visado pela própria norma.¹⁶

Defende-se, neste estudo, que a boa administração não seria apenas uma exortação ou um instituto teórico do direito administrativo. Também

¹³ Como, aliás, destaca Carla Amado Gomes, ao aduzir que, durante o século XX, com a consagração de uma administração pública prestadora, o direito administrativo é chamado para regular um conjunto de domínios muito díspares, inclusive o meio ambiente, a partir da construção de um procedimento onde se aprimore cada vez mais a participação dos administrados. GOMES, Carla Amado. A fruição do ambiente: um interesse procedimentalizável. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 83-84.

¹⁴ Ainda a respeito do tema, consultem-se as conclusões de Odete Medauar, no sentido de que a administração e o direito administrativo encontram-se vinculados à Constituição e à ordem de valores que ela representa, funcionando a administração pública como inegável fator de inovação no estado democrático de direito contemporâneo. MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 156-164.

¹⁵ PEGORARO, Lucio. ¿Existe un derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab — uso — de la palabra “derecho”). In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. p. 36-41.

¹⁶ SOARES, Rogério Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra: Atlântida, 1955. p. 198-201.

não se limitaria ela a integrar o conceito de Estado, embora com este esteja indiscutivelmente relacionada. Deveras, como destacado na definição de Rogério Soares, há a presença de um dever, dever este a ser observado pelo gestor público na sua atuação funcional/administrativa.

Mas, de outro lado, como em uma relação sinalagmática, o particular/administrado/cidadão (o qual, nos estados democráticos e sociais de direito, integra o conceito de Povo, titular do poder político) também possui um direito de exigir dos servidores públicos o cumprimento do dever de boa administração pública, máxime daqueles que elegeu para tanto.

Nesse passo, a boa administração é, sim, um direito fundamental que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade etc.), das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública (devido processo legal, duração razoável do processo, direito à audiência com o gestor e/ou seu representante, entre outros).

Trata-se, como lembra Lourenzo Baquer, não apenas de um argumento simbólico, mas também de um conjunto de técnicas e práticas as quais tornarão a boa gestão pública uma realidade.¹⁷

Comunga-se, pois, com Juarez de Freitas, na definição de o direito fundamental à boa administração pública como um somatório de direitos subjetivos públicos (direito a uma administração pública transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora de uma legalidade temperada e com uma atuação eficaz e preventiva). Segundo o referido autor, também comporia o conteúdo do direito fundamental em destaque o direito a uma maior participação do administrado nos procedimentos e decisões da administração pública.¹⁸

Destaque-se, a Constituição italiana de 1947, no art. 97, 1ª parte, traz a previsão de uma gestão administrativa de acordo com a lei, de forma que sejam assegurados o “bom andamento” e a “imparcialidade” da administração. Lembra-se, ainda, nesse contexto, do art. 70, *caput*, da Constituição brasileira de 1988, o qual não fala apenas em um controle de legalidade dos atos do poder público, mas também em um controle de legitimidade e economicidade.

¹⁷ Baquer, Lourenzo Martín-Retortillo. De los derechos humanos al derecho a una buena administración. In: Carmen María Ávila Rodríguez e Francisco Gutiérrez Rodríguez, *El derecho a una buena administración y la ética pública*, op. cit., p. 54.

¹⁸ Juarez Freitas, *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*, op. cit., p. 22-28 e 46.

Ora, isso permite concluir que a legitimidade do agir administrativo é algo que também está relacionado com a prática da boa administração pelo gestor. E se é possível um controle de “legitimidade” pelos órgãos externos de controle da gestão pública (não se limitando apenas a aspectos de legalidade formal), é porque há um direito (decorrente do arcabouço jurídico no qual se encontra inserida a administração pública, o chamado bloco de constitucionalidade) por parte do titular do poder político (Povo), de ver observada tal legitimidade, cujo conteúdo também inclui a boa administração.

A propósito, o art. 41, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por meio dos seus itens 1 a 4, expressamente consagra a boa administração como um direito, cujo conteúdo seria o tratamento dos pleitos dirigidos à União de forma equitativa, imparcial e rápida, além do direito de oitiva; do direito de acesso aos documentos e processos públicos; do direito à reparação e do direito de receber, a respeito dos seus pleitos, em um dos idiomas dos países signatários, uma decisão administrativa fundamentada.

O direito fundamental à boa administração pública revela-se, assim, como um direito de natureza prestacional, que vincula o administrador à observância dos princípios constitucionais relacionados com a gestão pública, inclusive aqueles que permitem uma maior participação procedimental do administrado na gestão da *res publicae* (por meio de audiências públicas; direito de oitiva particular; consultas à população etc.).¹⁹ Participação procedimental esta que se configura, em verdade, em um controle social permanente da administração pelo titular do poder político, isto é, o Povo.²⁰ A propósito, merece menção o art. 20, item 1, da Constituição de Portugal, que consagra o direito de acesso à justiça, sem limitá-lo apenas à esfera jurisdicional.²¹

No mesmo diapasão, o art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição brasileira de 1988, elenca, como direito fundamental, o direito de petição aos poderes

¹⁹ Carlos Urquilla fala em uma obrigação de a gestão administrativa observar os princípios da independência, imparcialidade, oportunidade e eficiência. Consulte-se: URQUILLA, Carlos. *La justicia directa de los derechos económicos, sociales y culturales*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008. p. 82.

²⁰ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., p. 15-16.

²¹ A norma constitucional lusitana fala em direito de acesso ao direito e aos tribunais, sem fazer referência limitativa ao Poder Judiciário, ao contrário do que fez o art. 5º, XXXV, da CF/1988, que informa, do Poder Judiciário não será excluída lesão ou ameaça de direito. Todavia, outras normas constitucionais, do próprio art. 5º da Carta brasileira, como o direito de petição (inciso XXIV, *a*), o direito à assistência judiciária integral (inciso LXXIV) e o direito à duração razoável do processo (inciso LXXVIII) garantem também, no Brasil, o acesso ao valor justiça também no âmbito da administração pública, sem uma redação restritiva ao processo judicial. Nesse sentido, consulte-se: Ismail Filho, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 49-51.

públicos, para a defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder. É o chamado direito a uma maior participação procedimental, como destaca Gomes Canotilho.²²

Também resta evidente que a boa administração pede providências ótimas, voltadas para o cumprimento dos objetivos/metastados do Estado, entre as quais não podem ser ignorados os chamados direitos fundamentais sociais, os quais, em regra, exigirão escolhas e prestações do poder público. Em tais momentos, a boa administração terá uma importância fundamental, pois será em nome desse direito (para o administrado) e dever (para o gestor) que as previsões constitucionais de melhor qualidade de vida para a população e de direitos fundamentais (máxime em sua faceta prestacional) não poderão ser olvidadas pelo gestor público ou tratadas como meras normas simbólicas, sem exigibilidade ou exortativas.²³

Trata-se, enfim, de um protagonismo político, pois a eficácia das normas de bem-estar social da Constituição não depende apenas do legislador, mas também de uma atuação do Estado-administração comprometida com a realização das tarefas fundamentais do Estado, também previstas e definidas no Texto Constitucional.

4. Boa governança e a relevância de tal conceito para o direito à boa administração

A palavra “governança” tem sido utilizada por doutrinadores de disciplinas outras, além do universo jurídico, como sinônimo de uma nova forma de administrar, de governar. Isto é, uma nova proposta daquilo que seja governo ou administração no âmbito do serviço público.²⁴

Eis, então, a ideia de *boa governança*, expressão de contornos latos, a qual não se limita a se apresentar como uma definição simplesmente jurídica, mas alberga, em seu conceito, tópicos do direito, da ciência da administração e da

²² Conforme, Canotilho, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 2. ed. portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008. p. 73.

²³ Segundo Rogério Soares, boa administração é sinônimo de ótima administração, pois cabe ao agente público encontrar o único meio que satisfaz integralmente a vontade da norma. Rogério Ehrhardt Soares, *Interesse público, legalidade e mérito*, op. cit., p. 189.

²⁴ A propósito, consulte-se entendimento de Paulo Nogueira da Costa, para quem a expressão *governance*, extraída do direito anglo-saxônico, é ampla, revelando contornos poucos precisos. COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 2014. p. 149-153.

economia, trazendo, assim, a proposta de uma nova forma de gestão pública, menos burocratizada e, concomitantemente, mais eficiente, com uma menor presença do Estado, tendo por relevante consequência uma maior participação da sociedade civil na persecução do interesse público.

Já o termo *boa administração*, entende-se, seria uma expressão vinculada a um sentido jurídico de administração pública, que se compromete a observar uma série de direitos subjetivos em prol do administrado (como o direito ao devido processo legal e à participação procedimental), bem como os princípios para ela insculpidos na Constituição, tendo por corolário um serviço público mais transparente, legítimo e efetivo.

Todavia, ao conceito de boa administração podem ser agregados muitos postulados trazidos pelos teóricos da boa governança, tópicos que têm encontrado maior sintonia no âmbito do direito anglo-saxônico. Como exemplo, pode-se aqui aduzir que uma boa governança pública significa tratar os destinatários do serviço público não como simples consumidores, mas, antes de tudo, como cidadãos. Por isso, a permanente necessidade de *accountability*, durante o período do mandato do decisor político e não apenas no período de campanha eleitoral.²⁵ E, independentemente de resultados ou eficácia, é preciso atuar permanentemente em prol da satisfação do cliente (ou seja, do cidadão), sempre tendo por meta contribuir para que o cidadão tenha uma vida melhor.²⁶

Deveras, contribuir para que o cidadão tenha uma vida melhor é contribuir para sua felicidade, vindo-se, então, a tornar exequível o amplo (mas, indubitavelmente, concretizável) direito humano à felicidade.²⁷

²⁵ À luz de tal conclusão — e também como decorrência de outros argumentos —, Merilee Grindle defende, como uma das expressões de boa governança, a vedação de uma reeleição sucessiva, como forma de evitar abusos durante o período eleitoral, permitindo que a gestão pública tenha como foco a realização de direitos civis e coletivos e não a recondução do decisor político ao cargo para o qual foi eleito. GRINDLE, Merilee S. *Sanctions, benefits and rights: three faces of accountability*. In: ÖJENDAL, Joakim; DELLNÄS, Anki. *The imperative of good local governance: challenges for the next decade of decentralization*. Nova York: United Nations University Press, 2013. p. 226-227.

²⁶ Essa a lição extraída da obra de Janet e Robert Denhart, os quais exaltam uma nova forma de prestação do serviço público, onde o interesse público deve ser igualmente perseguido por cidadãos e gestores públicos. O serviço público é, enfim, entendido como uma das consequências do processo democrático. Assim, a desburocratização e uma maior participação do cidadão na gestão da coisa pública seriam essenciais para caracterizar a nova forma de serviço público e, por conseguinte, a boa governança, antítese do “velho” serviço público. Conforme DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The new public service: serving, not seteeering*, expanded edition. Nova York; Londres: M. E. Sharp, 2007. p. 3-5 e 13.

²⁷ Sobre o tema e a definição da felicidade como direito fundamental, consulte-se ISMAIL FILHO, Salomão. Notas sobre o direito humano à felicidade. *Revista Jurídica Luso Brasileira*,

Outro importante contributo da boa governança é a visão de que não se deve diferenciar o gestor político do gestor administrativo, no que se refere ao comprometimento com o bom andamento do serviço público e ao atendimento dos interesses da população. Desmitifica-se, assim, a ideia da decisão política ou governamental como algo divino, inatingível e insuscetível de qualquer forma de controle ou questionamento. Afinal, se, por um lado, deve a gestão do decisor político primar por decisões visando à eficiência do serviço prestado, por outro, a ideia de prestação de contas/transparência deve estar presente também em qualquer outra esfera administrativa de decisão, pois é necessário que exista uma preocupação permanente com o destinatário do serviço (cidadão).²⁸

Boa governança, outrossim, significa governar com transparência, tomando decisões fundamentadas, onde o usuário do serviço público, sempre que possível, deve ser ouvido e precisa ter acesso aos motivos ensejadores da decisão governamental. Isso porque deve-se ter sempre em conta a permanente necessidade de prestação de contas (*accountability*).²⁹ Por conseguinte, emerge a necessidade de um planejamento prévio das decisões administrativas e que exista um diálogo permanente (canal de comunicação) entre executivos do serviço público (administradores ou gestores públicos) e usuários/destinatários da prestação.³⁰

Para as Nações Unidas, aliás, as principais características da boa governança são consenso; participação, efetividade/eficiência; *accountability*; equidade e inclusão; transparência; responsabilidade e, por fim, cumprimento

Lisboa, a. 3, n. 5, p. 1343-1366, 2017. Disponível em: <www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-05>. Acesso em: 22 abr. 2018.

²⁸ Aliás, Janete e Robert Denhardt destacam que mesmo doutrinadores da “velha” administração, no âmbito do direito anglo-saxônico, outrora relataram as dificuldades de separar, na prática, o político do administrativo. No entanto, há que se dizer — e isso não se nega —, o casal Denhardt também entende que, em determinados momentos, a diferença entre o político e o administrativo é necessária. Mais importante, contudo, é que, em ambos os conceitos, permaneça presente a ideia de *accountability*, em prol do usuário do serviço público. Ibid., p. 6-8.

²⁹ A característica da transparência, aliás, é essencial para que a sociedade civil possa engajar-se na fiscalização dos governos locais, tendo, assim, pleno conhecimento dos projetos e atos administrativos e governamentais. Conforme, CHEEMA, G. Shabbir. Engaging civil society to promote local governance: emerging trends in local democracy in Asia. In: Joakim Öjendal e Anki Dellnäs, *The imperative of good local governance*, op. cit., p. 233-234.

³⁰ Nesse sentido, os chamados “princípios da boa governança”, elaborados por Office for Public Management Ltd (OPM) e por The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Cipfa), em obra específica sobre o tema. Conforme CIPFA; OPM. *The good governance standard for public services*. Londres: 2004. p. 4-8. Disponível em: <www.cipfa.org/-/media/Files/Publications/Reports/governance_standard.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2014.

da lei (ou seja, seguir as “regras do jogo”). Ainda mais. Em estudos sobre o tema, a ONU defende a democracia participativa, aduzindo que a democracia meramente representativa não é suficiente para pôr em prática todos os valores exigidos pela boa governança. Além disso, a boa governança promove a diminuição dos casos de corrupção no serviço público e faz com que o gestor passe a levar em conta o direito das minorias, no processo de tomada de decisões.³¹

A boa governança, em tal sentido, deve estar interligada aos direitos humanos, como bem lembra o Alto Comissariado das Nações Unidas. Serão os princípios de direitos humanos que deverão orientar a boa governança, inclusive no combate à corrupção, por meio do fortalecimento da transparência das contas dos serviços de governo e das instituições responsáveis pela sua fiscalização.³²

Há que se considerar, contudo, que a “fórmula” universal da *good governance*, alicerçada em democracia, respeito aos direitos humanos e em uma administração eficiente, nem sempre se aplica simetricamente a todos os ordenamentos jurídicos destinatários. E nem de longe pode ser imposta abruptamente aos Estados. É preciso, pois, que a cultura da boa governança seja aplicada de forma gradativa, embora contínua, mediante a criação e o desenvolvimento de instituições fortes e responsáveis pelo desenvolvimento, na cultura local, de uma nova forma de compreender e vivenciar a administração pública.³³

Por isso, a importância da observância de determinados vetores, a fim de tornar o serviço público cada vez mais objetivo. Como exemplo, deve o concurso público ser a regra, para a seleção de servidores, no âmbito do serviço público.³⁴ Também o controle interno dos atos e decisões administrativas, das entidades e pessoas de direito público, precisa ser valorizado e fortalecido, mediante a criação de Controladorias, Procuradorias Jurídicas e Ouvidorias.

³¹ UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is good governance?* p. 1-3. Disponível em: <www.unescap.org/pdd/publications/Mdg-access2basic-service/Mdg-access-to-basic-services.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2014.

³² UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Good governance and human rights*. Disponível em: <www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>. Acesso em: 12 mar. 2014.

³³ Conforme MEISEL, Nicolas; AOUDIA, Jacques Ould. Is “good governance” a good development strategy? *AFD Working Paper*, Paris, n. 58, p. 6-8, jan. 2008.

³⁴ Lembre-se do art. 23, item 1, alínea c, do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos, de 22.11.1969), que assegura a todo cidadão o direito de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Não se olvidem, outrossim, dos órgãos de controle externo, como o *ombudsman*/Ministério Público e o Tribunal de Contas, os quais devem gozar na necessária autonomia funcional, administrativa e orçamentária.

5. Boa administração e princípio da eficiência: serviço público de resultados em prol da realização dos direitos fundamentais

A noção de boa administração, de fato, relaciona-se, primeiramente, com a persecução do interesse público pelo decisor político ou pelo administrador público. Ou seja, no exercício das suas atribuições, não basta ao gestor público encontrar qualquer solução administrativa; é preciso encontrar a melhor solução administrativa possível, diante da situação concreta que lhe é apresentada. Deve ele buscar aquela escolha que reflita uma opção que se enquadre no bloco de constitucionalidade (observância da Constituição e das leis que tutelam a atividade administrativa); aquela que realize, da melhor forma possível, os princípios constitucionais aos quais está vinculada a administração pública.³⁵

Bastante feliz, neste aspecto, o art. 103.2 da Constituição da Espanha, quando subordina, expressamente, a administração aos ditames da lei, mediante uma relação de coordenação e regência. No mesmo sentido, o art. 266.2 da Carta Portuguesa, também fazendo menção expressa a respeito da atuação dos órgãos administrativos e dos seus agentes, em comunhão com a Constituição, a lei e os princípios de boa conduta administrativa. Eis mais um exemplo da consagração legislativa da subordinação da administração pública ao chamado bloco de constitucionalidade.

³⁵ O Supremo Tribunal Federal (STF) tem desenvolvido o conceito de bloco de constitucionalidade no controle de constitucionalidade abstrato das leis, entendendo-o como um parâmetro constitucional, formado pela Constituição, os seus princípios e as normas infralegais que dão concretude a valores constitucionais. Nesse sentido, consulte-se: BRASIL. Supremo Tribunal Federal, rel. Min. Celso de Mello, decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 595-ES. Brasília, 18.02.2002. *Diário da Justiça*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 26 fev. 2002. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=bloco%20de%20constitucionalidade&numero=258&pagina=10&base=INFO>. Acesso em: 11 maio 2002. Sobre a expressão “bloco de legalidade”, utilizada por alguns autores como sinônimo, consultem-se SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral*, tomo I: Introdução e princípios fundamentais. 3. ed. Alfragide (Portugal): D. Quixote, 2010. p. 110-112 e 178-179.

Gaspar Ariño Ortiz, a propósito, destaca que o grande triunfo histórico sobre o Antigo Regime foi a subordinação da administração pública à lei. Porém, lembra, igualmente, que não é possível apenas um “governo de leis”, devendo, então, haver, na prática, uma conjunção com o “governo dos homens”. Eis a razão pela qual não se pode abolir a discricionariedade administrativa, prevendo a lei uma faixa de liberdade para escolhas e decisões administrativas.³⁶

Deveras, não necessariamente tem que existir uma única solução, mas o gestor público deverá fazer uma opção que esteja dentro das metas constitucionais (objetivos primordiais) definidas para o Estado do qual faz parte e, em nome do qual, atua na condição de servidor público *lato sensu*.

Destarte, não é suficiente que a administração pública simplesmente atue; deve ela atuar de certa maneira, sempre direcionando suas atividades para a satisfação do interesse público, através do melhor meio, de um meio justo e ótimo.³⁷

Por conseguinte, tem-se a ideia de eficiência da administração pública, isto é, uma gestão pública voltada para a produção de um ótimo resultado, visando a beneficiar o interesse público e, conseqüentemente, os cidadãos (ou, pelo menos, a sua maioria). Isso porque administrar recursos públicos é gerir interesses alheios, dentro de uma ética de moralidade (honestidade), cuja principal meta deve ser não o interesse pessoal do administrador, mas servir à comunidade.³⁸

Não por acaso, ao analisar o novo panorama constitucional europeu, Gomes Canotilho apresenta, como uma das características do Estado, o Estado-estatutário e o Estado-econômico, baseado no estabelecimento de metas para o pessoal do serviço público (à semelhança do setor privado) e em um controle orçamentário *a posteriori*, por meio da avaliação da eficácia e da boa utilização dos recursos financeiros segundo métodos de gestão privada.³⁹

³⁶ ORTIZ, Gaspar Ariño. El control judicial de las entidades reguladoras. La necesaria expansión del estado de derecho. *Revista de Administración Pública*, Madri, n. 182, p. 13-15, maio/ago. 2010.

³⁷ Nesse sentido, Rogério Ehrhardt Soares, *Interesse público, legalidade e mérito*, op. cit., p. 187-190.

³⁸ Paulo Otero compreende que a administração pública e o direito administrativo, além de uma ética de servir à coletividade, devem estar alicerçados em três pilares fundamentais: interesse público, vinculação e responsabilidade. Conforme, OTERO, Paulo. *A crise ao direito administrativo*. Seminário proferido na Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa. Lisboa, 22.5.2012. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=_KjC6VQPHMg>. Acesso em: 22 jan. 2013.

³⁹ Canotilho, José Joaquim Gomes. Precisar a teoria da Constituição europeia de uma teoria do Estado? In: COLÓQUIO IBÉRICO: CONSTITUIÇÃO EUROPEIA — HOMENAGEM AO DOUTOR FRANCISCO LUCAS PIRES, 2005, Coimbra. p. 672-674.

Deveras, a boa administração, como instituto extraído dos princípios fundamentais do direito administrativo, encontra-se umbilicalmente vinculada ao princípio da eficiência, o qual, em alguns ordenamentos jurídicos, como no Brasil, tem *status* de princípio constitucional expresso (art. 37, *caput*, da CF/1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998). Também o art. 74, inciso II, da Carta Cidadã, no que se refere ao controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, dispõe sobre a avaliação de resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.⁴⁰

Já o art. 267.1 da CRP/1976 fala em evitar a desburocratização e em aproximar os serviços públicos da população, assegurando a participação dos interessados na sua gestão efetiva. Tal norma é complementada pelo art. 267.2, que dispõe sobre descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade do agir administrativo.

O art. 103, item 1, da Constituição espanhola de 1978, consagra o princípio da eficácia, ao lado dos princípios da hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, sempre como obediência à lei e ao direito (princípio da legalidade). Interessante notar que o item 3 do referido art. 103 também consagra a eficiência, ao prever que o acesso às funções públicas será de acordo com os princípios de mérito e capacidade.⁴¹

O art. 97 da Constituição italiana de 1947 fala em “bom andamento” e “imparcialidade” da administração pública, o que seria uma forma de vincular constitucionalmente o agir administrativo, limitando a politização da burocracia e, ao mesmo tempo, destacando seu caráter profissional.⁴²

⁴⁰ Como destacam SERRANO JÚNIOR, Odoné; ARRUDA, Emili Cristina de Freitas de; BOTELHO JÚNIOR, Ronaldo Antonio. O termo de ajustamento de conduta e a atuação do Ministério Público pautada pela eficiência. In: CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico (Coord.). *Direito e justiça: estudos em homenagem a Gilberto Giacoia*. Curitiba: Ministério Público, 2016. p. 397-413.

⁴¹ Essa vinculação da administração pública à lei é justamente o limite da sua submissão ao governo, porque deverá a burocracia estatal seguir as diretrizes fixadas por este, mas sem descuidar das regras de imparcialidade e de objetividade. Conforme PALOP, Vicente Escuin. *Elementos de derecho público*. 5. ed. Madri: Tecnos, 2008. p. 92-93.

⁴² No mesmo diapasão, caminha Paolo Mezzanotte, o qual ainda doutrina que, em razão de tal norma constitucional, o procedimento administrativo deverá ser desenvolvido sob critérios de justiça e de razoabilidade, como uma espécie de pêndulo entre a relação autoridade/liberdade. MEZZANOTTE, Paolo. Il tortuoso percorso del digusto procedimento come garanzia costituzionale dei diritti. In: NANIA, Roberto (a cura di). *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali: saggi e casi di studio*. Turim: G. Giappichelli, 2012. p. 399-406.

O art. 60 da Constituição do Uruguai dispõe que a lei criará o serviço civil da administração pública (central, entidades autônomas e serviços descentralizados), visando ao estabelecimento de uma administração eficiente. A própria norma constitucional também assegura, em nome de uma gestão profissional, a previsão de determinadas categorias de servidores públicos inamovíveis, como uma forma de evitar a interferência política e casuística na administração.

A Constituição da Nação Argentina, no art. 42, trata como um direito dos usuários/cidadãos um serviço público eficiente e de qualidade, a ser assegurado pelas autoridades.

No mesmo caminho, o art. 236, item 2, da Constituição do Cabo Verde, dispõe que a administração pública é estruturada de modo a prestar aos cidadãos um serviço eficiente e de qualidade, devendo obedecer, outrossim, aos princípios da subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização, da racionalização, da avaliação e controle, bem como da participação dos interessados. Importante destacar, o item 1, do referido artigo, já prescreve que a administração deverá respeitar os direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Antes disso, porém, o art. 69 da Carta cabo-verdiana faz o link entre eficiência e participação, ao prever o funcionamento eficiente do sistema nacional de segurança social, com a participação dos contribuintes e associações.

Essa vinculação entre boa administração e eficiência constitucionaliza a exigência de boas práticas de gestão pública, tornando cogente ao decisor político/gestor público a realização de uma gestão de resultados, fazendo com que utilize ele da melhor forma possível o orçamento público do qual dispõe.⁴³

Ainda mais. O princípio da eficiência exige uma cultura de gestão pública como instituição, onde os administradores passem a atuar, efetivamente, como gestores, de forma profissional, respeitando os limites legais, mas buscando sempre soluções criativas e produtivas, máxime em tempos de crise orçamentária. A ideia é que o gestor público faça sempre o melhor possível, a partir de treinamentos gerenciais específicos, com ênfase na análise de casos práticos e no desenvolvimento de um senso de responsabilidade profissional/gerencial.⁴⁴

⁴³ A Suprema Corte dos EUA, dentro de tal contexto, possui um julgado onde destaca que os gastos públicos com serviços médicos e de saúde precisam estar agregados a uma prática de eficiência, economia e cautela. Disponível em: UNITED STATES. Supreme Court. *Armstrong et al. v. Exceptional Child Center, inc., et al.* Syllabus no 14-15. Argued January 20, 2015. *Opinions*, Washington, DC, 31 mar. 2015. Disponível em: <www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-15_d1oe.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

⁴⁴ LYNN JR., Laurence E. Gestão pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública: coletânea*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010. p. 34, 37, 43, 48-49.

No entanto, é importante destacar que a eficiência constitucional do agir administrativo não pode ser entendida como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para atingir determinadas metas ou valores. Até porque, se a eficiência é um conceito econômico aplicado à ciência jurídica, não pode ser ela inserida unilateralmente em um determinado ordenamento normativo; precisa, como conceito e princípio, guardar/reservar um espaço conceitual para abrigar princípios, objetivos e valores do sistema jurídico em questão.⁴⁵

Nesse passo, importante aqui lembrar, como faz Gordillo, que, nos anos 1980, o pagamento da dívida externa por países ibero-americanos foi considerado por alguns uma inegável demonstração de eficiência, em uma visão meramente econômica do problema, não obstante o desprezo ou o descuido de outros valores ou conceitos que também integram o conceito de boa administração, como a qualidade de vida da população. Por isso, a importância de um equilíbrio entre eficácia e liberdade e mesmo entre oportunidade e mérito, a ser trilhado pelo bom gestor administrativo.⁴⁶

Outro ponto a ser observado, máxime na administração pública de países latino-americanos, como o Brasil, é a superação de valores culturais que, normalmente, impedem verdadeiras reformas administrativas, a fim de deixar a gestão pública mais eficiente. A corrupção sistêmica e a influência política, alterando as diretrizes administrativas conforme os interesses pessoais do governante, ainda são fatores a serem efetivamente superados.

Note-se, porém, que algumas reformas administrativas, como aquela referente às privatizações, em algumas áreas (cite-se como exemplo o setor elétrico, onde se saiu de um monopólio público para um monopólio privado), no Brasil, estiveram longe da meta de um serviço público mais eficiente. Demais, o corte de cargos públicos sem um planejamento prévio e estudos apropriados gerou, inversamente, o aumento da terceirização via empresas privadas, em detrimento do acesso democrático às funções públicas.⁴⁷

Não por acaso, o art. 80 da Constituição de Portugal informa que a organização econômico-social deverá assentar-se, entre outros, no princípio do planejamento democrático do desenvolvimento econômico e social, o

⁴⁵ Nesse sentido, WEINGARTNER NETO, Jayme; VIZZOTTO, Vinicius Diniz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 256.

⁴⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras seletas*, op. cit., p. 81-82.

⁴⁷ A propósito, consulte-se NEF, Jorge. Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In: B. Guy Peters e Jon Pierre, *Administração pública*, op. cit., p. 529-532.

que implica uma racionalização e uma previsibilidade da ação dos gestores públicos, a fim de promover, de forma compartilhada com a população, o desenvolvimento econômico.⁴⁸

E quais valores precisam estar agregados à eficiência constitucional do agir administrativo? Aqueles primordiais, elencados na Constituição, como o respeito à dignidade humana e aos direitos fundamentais, assim como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, efetivamente liberta da miséria.

Importante aqui lembrar da advertência de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no sentido de que a constitucionalização do princípio da eficiência transforma-o em um direito difuso da cidadania. Ainda mais. A eficiência deverá nortear não apenas o agir administrativo, mas também a produção legislativa e a interpretação judiciária.⁴⁹

Observe-se, nesse sentido, que Alexandre de Moraes, ao tratar do princípio da eficiência na Carta Magna brasileira, entende que tal cânone possui as seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; imparcialidade; neutralidade; transparência; participação e aproximação dos serviços públicos da população; eficácia; desburocratização e busca da qualidade.⁵⁰

Não obstante o reconhecimento da relevância das características mencionadas, entende-se que o referido autor vai além do princípio da eficiência e adentra no conteúdo daquilo que seria a boa administração. A eficiência, deveras, seria uma das características da prática da boa administração pública, revelada por meio de uma gestão que estabelece metas e almeja resultados, a partir do melhor custo-benefício dos recursos a serem dispendidos e de um controle de qualidade dos serviços públicos a serem desempenhados.

⁴⁸ No mesmo caminho, doutrinam Canotilho e Vital Moreira, lembrando a necessidade de o planejamento econômico do Estado atuar de forma proporcional e sem uma restrição excessiva da liberdade de iniciativa do princípio da economia de mercado e da concorrência. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2007. v. I, p. 960.

⁴⁹ O referido autor ainda menciona, como corolário do princípio da eficiência, o art. 37, §3º, inciso I, da CF/1988, que trata do recebimento de reclamações à prestação dos serviços públicos em geral e, ainda, da previsão de serviços de atendimento ao usuário e de avaliações periódicas do serviço público prestado. Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 38.

⁵⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 109-113.

6. Sobre a necessária relação de equilíbrio e conciliação entre boa administração, metas constitucionais e custos orçamentários

A eficaz gestão orçamentária está inclusa, como corolário, na prática da boa administração, no sentido de que ótima será a escolha que atenda às metas constitucionais e que tenha o melhor/menor dispêndio financeiro para o Erário (relação custo-benefício → ideia de economicidade, mencionada no art. 70, *caput*, da Constituição do Brasil). Ou seja, a boa gestão dos recursos públicos contribuirá para uma melhor administração dos recursos orçamentários, permitindo um investimento cada vez maior nos direitos fundamentais que exijam prestações por parte do poder público.⁵¹

Nesse diapasão, Lourenzo Baquer lembra que a boa administração deve seguir com afincos a máxima de que “o dinheiro público é sagrado”, não permitindo que seja mal aplicado um centavo sequer dos recursos públicos.⁵² Por isso, Paulo Otero destaca que, nos dias atuais, não basta à administração do estado social uma legitimação decorrente da origem democrática do poder, sendo também necessária uma “legitimação pelo êxito”, como resultado da satisfação das necessidades da sociedade e das metas constitucionais.⁵³

No entanto, como chegar a essa “legitimação pelo êxito”? Deve o gestor público gastar, em favor dos direitos fundamentais, percentual mínimo do seu orçamento? Ou seria o máximo possível em prol do bem-estar do cidadão?

Eis o grande dilema do Estado moderno, onde compromissos e metas financeiras assumidos perante entidades e organismos internacionais entram em rota de colisão com as previsões prestacionais ou de bem-estar previstas na Constituição de um Estado que pretende ser democrático e social.

Na verdade, o desafio do bom gestor administrativo é utilizar o orçamento público que tem nas mãos em prol da máxima efetivação dos direitos fundamentais. O decisor/gestor administrativo precisa ter como referência a

⁵¹ Recorde-se dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988): construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁵² Consulte-se: Lourenzo Martín-Retortillo Baquer, *De los derechos humanos al derecho a una buena administración*, op. cit., p. 53.

⁵³ OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. 2. reimp. da ed. de maio/2003. Coimbra: Almedina, 2011. p. 30-31.

respeito não sua ótica pessoal, mas os objetivos fundamentais previstos para o Estado na Carta Fundamental. Mais do que isso, é necessário que atue segundo um planejamento estratégico previamente definido e que, havendo conflitos orçamentários, a opção seja sempre em favor da rubrica que garanta determinado direito humano ou fundamental.

A gestão pública, assim, precisa estar voltada para resolver os problemas e anseios do homem e da comunidade onde esteja ele inserido. Invocando aquilo outrora preconizado por alguns economistas clássicos (os quais pregavam reformas no capitalismo norte-americano, mas com estabilidade social e respeito às leis), pode-se dizer que o gestor público ou decisor político precisa atuar com bom senso e conhecer “a mente e o coração” dos seus administrados, buscando dar-lhes conforto e estabilidade.⁵⁴

Os cortes ou ajustes orçamentários devem ser feitos, inicialmente, em áreas supérfluas, as quais não comprometam os direitos fundamentais. Aqui se fala em cortes e reajustes orçamentários que podem ser realizados pelo próprio gestor público, quando da elaboração da peça orçamentária, que, posteriormente, assumirá o caráter de lei formal e material, após a atuação do Parlamento.

Assim, antes de se falar em redução de programas sociais, deve o decisor administrativo diminuir, por exemplo, o número de cargos comissionados; o número de carros oficiais à disposição dos escalões administrativos; a quantidade de linhas de telefones móveis à disposição de determinados servidores públicos, custeadas pelo Erário; o valor de diárias pagas em viagens funcionais; o valor de gastos previstos com publicidade institucional etc. O investimento em sedes, para as repartições e órgãos públicos, suntuosas e com benfeitorias voluptuárias, dispendiosas e, por vezes, desnecessárias, também precisa ser repensado. Por que o piso do gabinete de determinada autoridade pública precisa ser de granito, se ele pode ser de um material menos custoso para o Estado, como cerâmica?⁵⁵

⁵⁴ Conforme, AARON, Daniel. *Men of good hope: a story of american progressives*. Nova York: Oxford University Press, 1961. p. 3-4 e 19-20.

⁵⁵ A respeito da redução de custos e do desenvolvimento de uma cultura de austeridade no serviço público e sua relação com os limites de arrecadação fiscal e de despesa pública, consulte-se estudo de Suho Bae e Changhoon Jung, sobre os Estados do continente americano, no período compreendido entre 1977 e 2006. Em tal estudo, constataram os autores que medidas locais e específicas de redução de custos pelo Estado, muitas vezes, têm um efeito positivo mais direto no orçamento público, em comparação com medidas gerais de austeridade. Conforme BAE, Suho Bae; JUNG, Changhoon. L'influence de l'austérité des limites fiscales et des dépenses (TEL) sur le niveau de dépenses et de recettes des États. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelas, v. 77, n. 4, p. 673-696, dez. 2011.

Tais reflexões são extremamente importantes, pois somente quando demonstrado que houve, primeiramente, cortes orçamentários em áreas não prioritárias, é que se poderá falar em redução de prestações administrativas que contribuam para o bem-estar do cidadão. Eis o que, então, significa eficiência administrativa: aplicar o máximo do orçamento possível em prol da realização dos direitos fundamentais do homem, ainda que isso signifique uma redução de privilégios daqueles que exercem funções na administração pública, máxime as funções de direção e gestão.

Portanto, eficiência administrativa sem a realização dos direitos fundamentais, ignorando os objetivos ou tarefas fundamentais do Estado, torna-se um conceito meramente econômico, afastando-se da valorização político-jurídica.⁵⁶

Destaque-se, aliás, que a grande preocupação dos governos dos Estados envolvidos na crise econômica mundial, iniciada a partir de setembro de 2008, em decorrência do *crack* do mercado imobiliário norte-americano, foi torná-los competitivos e atrativos para o mercado internacional de investidores. Isso passa, segundo tal lógica, a partir da redução do déficit público. E tal meta precisaria ser atingida, não importa que se sacrificassem direitos fundamentais historicamente conquistados, principalmente aqueles considerados de natureza social, como educação, assistência social e saúde.

É necessário, contudo, que se desenvolva uma cultura governamental e econômica, onde um Estado também se apresentará atrativo para os investidores internacionais se mantiver uma boa qualidade de vida para seus cidadãos e um elevado índice de desenvolvimento humano (IDH). Ou seja, além de índices econômicos, também deverão ser consultados índices sociais, os quais motivarão os gestores governamentais a conciliarem a redução do gasto público com o respeito aos programas de desenvolvimento e afirmação dos direitos fundamentais.⁵⁷

⁵⁶ Não por acaso, Ralf Altevers e Hans-Gerd Piper, ao analisarem o princípio democrático, previsto no art. 20.1 da Constituição da Alemanha, defendem que as decisões políticas/governamentais devem ser tomadas considerando os interesses do povo (sempre em seu benefício) e não impostas de cima para baixo. Em consequência, segundo os autores, deve o governo federal ter cautela com gastos para investimento em publicidade, financiados com impostos pagos por todos os cidadãos. Conforme ALTEVERS, Ralf; PIPER, Hans-Gerd. *Grundrechte Staatsorganisationsrecht*. Münster: Alpmann Schmidtp, 2012. p. 81.

⁵⁷ O IDH, em verdade, surgiu como um contraponto a outro índice, o produto interno bruto (PIB), o qual considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH foi criado por Mahbub ul Haq, economista paquistanês, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. Atualmente, para medir o desenvolvimento social dos países, outros índices têm sido utilizados pelas Nações Unidas,

Destarte, conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é preciso que os governos mudem suas perspectivas do que seja desenvolvimento. Com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico para o desenvolvimento do ser humano. O IDH seria, pois, um índice de referência para o progresso em longo prazo, a ser desenvolvido em três dimensões: renda, educação e saúde.⁵⁸

Demais, novas formas de financiamento do estado social precisam ser desenvolvidas e/ou aprimoradas. A ideia é que se criem novas hipóteses de tributação direta, onde quem tem condições financeiras deve custear, ainda que em parte, benefícios sociais ou prestações estatais não prioritárias. Por exemplo, estudantes integrantes de famílias com elevado poder aquisitivo poderiam financiar, ainda que em parte, seus cursos de graduação e, principalmente, de pós-graduação em universidades públicas, permitindo que se aumentassem as ofertas de vagas para cotas raciais ou sociais.⁵⁹ Ou, então, à luz do princípio da solidariedade, deveriam dar à comunidade, durante determinado período, uma contrapartida à sociedade, na forma de serviço público gratuito, compensando o esforço financeiro do Estado em custear seus estudos.⁶⁰

como o índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade (Idhad); o índice de desigualdade de gênero (IDG) e o índice de pobreza multidimensional (IPM). Conforme NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *O que é IDH*. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 5 set. 2012.

⁵⁸ Consulte-se a respeito: NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Desenvolvimento humano e IDH*. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em: 2 set. 2012.

⁵⁹ Em 29.8.2012, foi sancionada pela presidente do Brasil, Dilma Rousseff, a Lei nº 12.711, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e institutos federais de ensino médio. Tal lei prevê a reserva de 50% das vagas de tais instituições para alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio ou o ensino fundamental em escolas públicas. Entre tais vagas, a metade deverá ser destinada a alunos cuja renda familiar *per capita* seja igual ou inferior a um salário mínimo e meio. Reservou a lei ainda um percentual de vagas para negros, pardos e indígenas (v. arts. 1º ao 5º). Tratou-se, sem dúvidas, de uma importante ação afirmativa em prol da universalização do direito humano à educação, no Brasil. Tal ação também se fundamentou no princípio da solidariedade, pois visou dar uma prioridade do ensino público e gratuito àqueles que tinham menos condições financeiras de custear seus próprios estudos. De fato, foi uma medida imprescindível, pois a baixa qualidade do ensino público (fundamental e médio), em diversos estados federados, tem por corolário que as vagas das universidades públicas (custeadas pela União ou pelos estados federados — consideradas, em geral, as melhores) terminem com alunos egressos do ensino privado (vindos de famílias com melhores condições financeiras), os quais tiveram uma melhor preparação ao longo da vida acadêmica, vindo a conseguir, portanto, uma melhor classificação no exame de admissão, em detrimento dos alunos egressos de escolas públicas.

⁶⁰ Sobre os custos do estado social e os desafios do seu financiamento, por meio da tributação indireta (impostos) ou direta (em regra, através de taxas), também pugnando por uma revisão

Igualmente, a prática da boa administração deve estar sempre agregada ao combate à corrupção, chaga responsável pelo desvio de inúmeras verbas ou recursos públicos, os quais poderiam estar sendo usados em prol dos direitos fundamentais.⁶¹ Nesse sentido, também caberia o estímulo à aplicação de índices que medissem práticas ou medidas de combate à corrupção adotados pelos Estados, sendo aqueles que recebessem as maiores pontuações os mais privilegiados em termos de investimentos internacionais.⁶²

Reconhece-se, como adverte Paulo Otero, que a força dos fatos, ante o estrangulamento financeiro do Estado contemporâneo, torna, muitas vezes, teorias constitucionais em prol dos direitos humanos, como a proibição do retrocesso social, em peça retórica de pura arqueologia jurídica.⁶³

Não obstante, se não se criar uma cultura e uma consciência político-jurídica em prol dos direitos humanos e da boa gestão pública, pode-se estar a ingressar em um ciclo vicioso (benefícios sociais → má gestão → redução de benefícios e direitos → redução da qualidade de vida da população), o qual levará não apenas a um retrocesso social, mas a um retrocesso histórico, que, de certo, poderá comprometer, inclusive, a ordem pública interna ou mesmo a paz entre as nações, a partir das crises e insatisfações sociais e humanas que o ciclo mencionado costuma gerar.⁶⁴

de atuação do Estado fiscal, adaptando-o às exigências do século XXI, consulte-se NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, a. VII, p. 51-83, 2010.

⁶¹ Como já constatou outrora Jorge Miranda, a burocracia, acompanhada frequentemente da corrupção, é um dos fatores de crise do Estado-providência. Seriam, assim, as causas administrativas de crise do estado social, ao lado de causas ideológicas (avanço das ideias neoliberais ante as socialistas ou socializantes), financeiras (aumento dos custos das prestações sociais e da população economicamente ativa) e comerciais (perda da competitividade dos Estados sociais face aos Estados que não adotam o mesmo regime jurídico de proteção social). MIRANDA, Jorge. Democracia e Constituição para lá do Estado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, v. LI, n. 1 e 2, p. 36, 2011.

⁶² É importante destacar, outrossim, existem autores a defender a presença de conceitos sociais no liberalismo econômico, como é o caso de J. G. Merquior, o qual aponta que as ideias de liberdade de mercado e de crítica à burocracia estatal, típicas do neoliberalismo, precisam se harmonizar com os clamores/reivindicações de igualdade, à luz de um novo contratualismo social, proposto por doutrinadores como Rawls, Bobbio e Nozick. MERQUIOR, J. G. *Liberalism old and new*. Boston: Tway Publishers, 1991. p. 147-151.

⁶³ OTERO, Paulo. Direitos econômicos e sociais na Constituição de 1976: 35 anos de evolução constitucional. In: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *35º aniversário da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 2012. v. I, p. 53-54.

⁶⁴ Roberto Romboli e Maria Pia Larnè, ao analisarem o direito à saúde, no ordenamento jurídico italiano, reconhecem tal direito como um direito fundamental do homem e lembram a necessária vinculação do administrador público à realização das previsões constitucionais para sua efetivação. O texto constitucional italiano, no que se refere ao direito humano à saúde, teria uma função ativa e não meramente passiva, a fim de criar deveres jurídicos

Antes de se falar em agonia ou morte do estado social, é preciso discutir sobre novas formas de gestão pública e do que seja, realmente, a prática da boa administração, voltada para a realização dos direitos humanos.⁶⁵ Antes, portanto, de tais reflexões e da observância prática de suas conclusões, seria prematuro decretar o fim do estado social.⁶⁶

Deveras, na prática, a maioria dos direitos fundamentais, sejam eles de natureza individual (de liberdade) ou social, exige prestações positivas do Estado para sua efetiva implementação. Por conseguinte, o poder público precisa ter sempre uma performance eficiente, de forma a tornar concretos ou garantir o exercício de tais direitos.⁶⁷ Perde o sentido uma ação administrativa que atue apenas sob a ótica pessoal do governante, ignorando os anseios e as necessidades do destinatário/cidadão, integrante do Povo (titular do poder político). Afinal, o Estado não é um fim em si mesmo; a dignidade humana, a partir do bem-estar e/ou da qualidade de vida de cada pessoa, dentro de um contexto individual e coletivo, o é.

também para o administrador público e não somente para o legislador. ROMBOLI, Roberto; LARNÈ, Maria Pia. Il diritto alla salute nell'ordinamento costituzionale italiano. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (a cura di). *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*. Milão: Giuffrè, 2009. p. 231-234 e 243-244.

⁶⁵ Dentro de tal contexto, convém mencionar o entendimento de Gianluca Bascherini e Antonello Cervo, os quais compreendem os direitos sociais como direitos fundamentais e invioláveis, mas admitem que é necessário desenvolver novas soluções para o financiamento do Welfare State. De forma paralela, a classe dirigente (decisores políticos: membros dos Poderes Legislativo e Executivo) necessita repensar seus valores, à luz do princípio da igual dignidade social. Também os cidadãos são chamados a aprimorar os seus deveres cívicos e de solidariedade. BASCHERINI, Gianluca; CIERVO, Antonello. L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del Welfare State. In: Roberto Nania (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, op. cit., p. 381-383.

⁶⁶ Por conseguinte, não se comunga das conclusões de João Caupers, o qual, em razão da crise econômica atual e das dificuldades do seu financiamento, entende que o estado social se encontra em agonia, sendo melhor desejar para ele uma morte tranquila, para que seja substituído, pacificamente, por outra realidade. Consulte-se a respeito: CAUPERS, João. A agonia do estado social. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, a. VII, p. 45-49, 2010.

⁶⁷ Nesse sentido, o ensinamento de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, os quais destacam a existência de grandes investimentos públicos para garantir o direito ao voto ou mesmo o direito ao devido processo legal, por meio de Tribunais que garantam o acesso ao cidadão. Mas, advertem os referidos autores, será o contribuinte quem custeará tais direitos. Por isso — enfatiza-se — a importância de uma boa gestão pública, a fim de permitir o máximo de investimento possível na estrutura de execução dos direitos, com o mínimo de recursos públicos possível. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova York: Norton Paperback, 1999. p. 48 e 52-54.

7. Conclusões

1. A boa administração constitui-se em um direito fundamental do cidadão, de usufruir de uma gestão que respeite os princípios constitucionais da administração pública, sendo transparente, dialógica e que assegure a participação procedimental no trato da *res publicae*. Encontra-se intrinsecamente relacionada com o princípio da eficiência e o conceito de boa governança, de caráter mais amplo e que envolve postulados de outras ciências.

2. Não obstante os desafios dos limites orçamentários dos tempos modernos, a eficiência constitucional do agir administrativo precisa harmonizar-se com o dever do gestor público de cumprir os objetivos e metas constitucionais, tendo por escopo principal não o entendimento pessoal do gestor/decisor político, mas o bem-estar e a felicidade do cliente, ou seja, do cidadão, razão de ser do Estado.

3. O grande desafio do gestor administrativo contemporâneo é utilizar o orçamento público que tem nas mãos em prol da máxima efetivação dos direitos fundamentais. O gestor público precisa ter como referência a respeito não sua ótica pessoal, mas os objetivos fundamentais previstos para o Estado na Carta Fundamental. É necessária, assim, uma atuação segundo um planejamento estratégico previamente definido, e que, se houver conflitos orçamentários, a opção seja sempre em favor da rubrica que garanta determinado direito humano ou fundamental.

4. Apresenta-se como imprescindível o desenvolvimento de uma cultura governamental e econômica em que, além de índices econômicos, também deverão ser consultados índices sociais, devendo um Estado também ser considerado atrativo para os investidores internacionais se mantiver uma boa qualidade de vida para seus cidadãos e um elevado índice de desenvolvimento humano (IDH). Isso motivará os gestores governamentais a conciliarem a redução do gasto público com o respeito aos programas de desenvolvimento e afirmação dos direitos fundamentais.

5. Acaso não seja desenvolvida uma cultura e uma consciência político-jurídica em prol dos direitos humanos e da boa gestão pública, pode-se ingressar em um ciclo vicioso de má gestão pública, redução de benefícios sociais e diminuição da qualidade de vida da população, o qual poderá comprometer, a médio e longo prazo, a ordem pública interna ou mesmo a paz entre as nações, a partir das crises e insatisfações sociais e humanas que o ciclo mencionado costuma gerar.

6. O Estado não é um fim em si mesmo, mas sim a dignidade humana, a partir do bem-estar e/ou da qualidade de vida de cada pessoa, dentro de um contexto individual e coletivo. Por isso, a atuação administrativa não deve se pautar sob a ótica pessoal do governante, ignorando os anseios e as necessidades dos administrados, integrantes do Povo, titular do poder político soberano.

Referências

AARON, Daniel. *Men of good hope: a story of american progressives*. Nova York: Oxford University Press, 1961.

ALESSI, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. Barcelona: Bosch; Casa Editorial, 1970. t. I.

ALTEVERS, Ralf; PIPER, Hans-Gerd. *Grundrechte Staatsorganisationsrecht*. Münster: Alpmann Schmidtp, 2012.

BAE, Suho Bae; JUNG, Changhoon. L'influence de l'austérité des limites fiscales et des dépenses (TEL) sur le niveau de dépenses et de recettes des États. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelas, v. 77, n. 4, p. 673-696, dez. 2011.

BAQUER, Lourenzo Martín-Retortillo. De los derechos humanos al derecho a uma buena administración. In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valência: Tirant lo Blanch, 2011. p. 43-54.

BASCHERINI, Gianluca; CIERVO, Antonello. L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del Welfare State. In: NANIA, Roberto (a cura di). *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali: saggi e casi di studio*. Turim: G. Giappichelli, 2012. p. 343-383.

BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da administração pública ao mínimo existencial. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 153-174.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. min. Celso de Mello, decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 595-ES. Brasília, 18.2.2002. *Diário da Justiça*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 26 fev. 2002. Disponível em: <www.

stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=bloco%20de%20constitucionalidade&numero=258&pagina=10&base=INFO>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 2. ed. portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008.

_____. Precisar a teoria da Constituição europeia de uma teoria do Estado? In: COLÓQUIO IBÉRICO: CONSTITUIÇÃO EUROPEIA — HOMENAGEM AO DOUTOR FRANCISCO LUCAS PIRES, 2005, Coimbra. p. 665-674.

_____; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2007. v. I.

CAUPERS, João. A agonia do estado social. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, a. VII, p. 45-49, 2010.

CHEEMA, G. Shabbir. Engaging civil society to promote local governance: emerging trends in local democracy in Asia. In: ÖJENDAL, Joakim; DELLNÄS, Anki. *The imperative of good local governance: challenges for the next decade of decentralization*. Nova York: United Nations University Press, 2013. p. 233-254.

CIPFA; OPM. The good governance standard for public services. Londres: 2004. p. 4-8. Disponível em: <www.cipfa.org/-/media/Files/Publications/Reports/governance_standard.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2014.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 2014.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The new public service: serving, not seteeing*, expanded edition. Nova York; Londres: M. E. Sharp, 2007.

FREITAS, Juarez. *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GOMES, Carla Amado. A fruição do ambiente: um interesse procedimentalizável. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 83-94.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*, tomo 1: parte general. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

_____. *Tratado de derecho administrativo y obras seletas*, tomo 8: teoría general del derecho administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

GRINDLE, Merilee S. Sanctions, benefits and rights: three faces of accountability. In: ÖJENDAL, Joakim; DELLNÄS, Anki. *The imperative of good local governance: challenges for the next decade of decentralization*. Nova York: United Nations University Press, 2013. p. 207-232.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova York: Norton Paperback, 1999.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social*. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. Notas sobre o direito humano à felicidade. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, Lisboa, a. 3, n. 5, p. 1343-1366, 2017. Disponível em: <www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-05>. Acesso em: 22 abr. 2018.

LYNN JR., Laurence E. Gestão pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública: coletânea*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010. p. 33-52.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEISEL, Nicolas; AOUDIA, Jacques Ould. Is “good governance” a good development strategy? *AFD Working Paper*, Paris, n. 58, p. 6-8, jan. 2008.

MERQUIOR, J. G. *Liberalism old and new*. Boston: Tway Publishers, 1991.

MEZZANOTTE, Paolo. Il tortuoso percorso del digusto procedimento come garanzia costituzionale dei diritti. In: NANIA, Roberto (a cura di). *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali: saggi e casi di studio*. Turim: G. Giappichelli, 2012. p. 399-420.

MIRANDA, Jorge. Democracia e Constituição para lá do Estado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra*, v. LI, n. 1 e 2, p. 36, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, a. VII, p. 51-83, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Desenvolvimento humano e IDH*. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx>. Acesso em: 2 set. 2012.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *O que é IDH*. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 5 set. 2012.

NEF, Jorge. Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública*: coletânea. Tradução de Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010. p. 513-535.

ORTIZ, Gaspar Ariño. El control judicial de las entidades reguladoras. La necesaria expansión del estado de derecho. *Revista de Administración Pública*, Madri, n. 182, p. 13-15, maio/ago. 2010.

OTERO, Paulo. *A crise ao direito administrativo*. Seminário proferido na Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa, 2012, Lisboa. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=_KjC6VQPHMg>. Acesso em: 22 jan. 2013.

_____. Direitos econômicos e sociais na Constituição de 1976: 35 anos de evolução constitucional. In: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *35º aniversário da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 2012. v. I, p. 37-55.

_____. *Legalidade e administração pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. 2. reimp. da ed. de maio/2003. Coimbra: Almedina, 2011.

PALOP, Vicente Escuin. *Elementos de derecho público*. 5. ed. Madri: Tecnos, 2008.

PEGORARO, Lucio. ¿Existe un derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab — uso — de la palabra “derecho”). In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. p. 17-41.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo. In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez. *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

ROMBOLI, Roberto; LARNÈ, Maria Pia. Il diritto alla salute nell'ordinamento costituzionale italiano. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (a cura di). *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*. Milão: Giuffrè, 2009. p. 213-255.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Traducción de Francisco Ayala. Madri: Alianza Universidad Textos, 1996.

SERRANO JÚNIOR, Odoné et al. O termo de ajustamento de conduta e a atuação do Ministério Público pautada pela eficiência. In: CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico (Coord.). *Direito e justiça: estudos em homenagem a Gilberto Giacoia*. Curitiba: Ministério Público, 2016. p. 397-413.

SILVA, Suzana Tavares da. *Direito administrativo europeu*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SOARES, Rogério Ehrhardt. Interesse público, legalidade e mérito. Coimbra: Atlântida, 1955.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral*, tomo I: Introdução e princípios fundamentais. 3. ed. Alfragide (Portugal): D. Quixote, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 3. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 1998.

UNITED NATIONS. *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. What is good governance? p. 1-3. Disponível em: <www.unescap.org/pdd/publications/Mdg-access2basic-service/Mdg-access-to-basic-services.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2014.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Good governance and human rights*. Disponível em: <www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>. Acesso em: 12 mar. 2014.

UNITED STATES. Supreme Court. Armstrong et al. v. Exceptional Child Center, inc., et al. Syllabus, n. 14-15. Argued jan. 20, 2015. *Opinions*, Washington, DC, 31 mar. 2015. Disponível em: <www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-15_d1oe.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Supreme Court. *Edward r. Lane, petitioner v. Steve franks, in his individual capacity, and Susan Burrow, in her official capacity as acting President of Central Alabama Community College*. Opinion of the Court nº 13-483.

Opinions, Washington, DC, 19 jun. 2014. Disponível em: <www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/13-483_9o6b.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2016.

URQUILLA, Carlos. La justicia directa de los derechos económicos, sociales y culturales. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

WEINGARTNER NETO, Jayme; VIZZOTTO, Vinicius Diniz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 255-271.

WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STÖBER, Rolf. Direito administrativo. 11. ed. Tradução de António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. v. I.