



## **DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO E DEMOCRACIA: A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO NOVO MODO DE SER DO ESTADO CONTEMPORÂNEO**

## **FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AND DEMOCRACY: THE RELEVANCE OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE NEW WAY OF BEING OF THE CONTEMPORARY STATE**

Isabelle Ramalho Tavares de Messias<sup>1</sup>

Filipe Lobo Gomes<sup>2</sup>

**RESUMO:** O trabalho busca desenvolver a mensuração do direito fundamental à boa administração a partir da análise da Administração Pública sob os parâmetros do Estado Democrático de Direito. Apresenta como hipótese a posição proeminente assumida pela democracia participativa no Estado pós-moderno. A partir do método dedutivo, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica, explora a delimitação conceitual do direito à boa administração, sua aplicabilidade e correlação com os princípios da eficiência e do desenvolvimento sustentável na Administração Pública, para enfim argumentar a relevância da participação como dimensão desse direito, na medida em que esta constitui critério de legitimidade do agir administrativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito fundamental à boa administração; democracia; eficiência; Sustentabilidade; participação cidadã.

**ABSTRACT:** The work develops the measurement of the fundamental right to good administration based on the analysis of Public Administration under the parameters of Democratic Rule of Law State. It presents as a hypothesis the prominent position assumed by participatory democracy in the postmodern State. Using deductive method and bibliographical research technique, it explores the conceptual delimitation of the right to good administration,

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Público pela FDA/UFAL. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela UNIT/AL. E-mail: belle.ramalho@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela UFPE. Professor no mestrado e na graduação em Direito da UFAL e do CESMAC. Procurador-Geral do TJ-AL. E-mail: filipelobo@fda.ufal.br.

its applicability and correlation with the principles of efficiency and sustainable development in Public Administration, then argues the relevance of participation as dimension of this right, insofar as it constitutes a criterion for the legitimacy of administrative action.

**KEYWORDS:** fundamental right to good administration ; democratic rule of law state ; democracy; efficiency; sustainability; citizen participation.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: NOVOS PARADIGMAS E A RELEVÂNCIA DA DEMOCRACIA PARA O ESTADO PÓS-MODERNO

O movimento filosófico do pós-positivismo surgido na segunda metade do século XX buscou reintroduzir no pensamento jurídico as ideias de justiça e de legitimidade, porém sem descartar a relevância do direito positivo, e contribuiu para a conformação de um novo momento do Direito Constitucional. Três foram os marcos teóricos que configuraram o neoconstitucionalismo: o reconhecimento de força normativa aos textos constitucionais; a expansão da jurisdição constitucional e uma reelaboração da hermenêutica jurídica, especialmente no plano da interpretação constitucional (Barroso, 2020).

As modificações na seara constitucional resultaram no espraiamento da sua normatividade e principiologia por todo o sistema jurídico, num movimento de constitucionalização, em sintonia com o modelo inaugurado pelo Estado Democrático de Direito. No Brasil, essas mudanças paradigmáticas receberam vigor com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Brasil não refugiu ao generalizado apelo democrático, de modo que a sua Constituição de 1988, ao ocupar plenamente o espaço supranormativo, já devida e suficientemente teorizado pelo neoconstitucionalismo, afirmou-se como um documento democraticamente híbrido – político e jurídico –, destinado a abarcar, com continuidade de visão, ambos os campos, outrora escrupulosamente mantidos estanques, em grande parte em razão de uma passiva aceitação acrítica de uma pretendida supremacia da Política sobre o Direito (Moreira Neto, 2018, p. 170).

No âmbito do Direito Administrativo pátrio, defende-se que muitas de suas práticas e institutos jurídicos remontam a uma origem absolutista<sup>3</sup>. Segundo argumenta Binenbojm (2020,

<sup>3</sup> Por outro lado, em contraposição ao entendimento de que a gênese do Direito Administrativo repousa sobre bases antidemocráticas, Gabardo e Hachem (2010) enriquecem o debate ao assinalar que a compreensão da noção de interesse público e da configuração do Direito Administrativo na modernidade demanda o conhecimento das bases filosóficas e teóricas do constitucionalismo moderno, marcado pelos movimentos revolucionários do século XVIII e pela filosofia iluminista, que, em oposição ao regime absolutista, busca a instauração do Estado de Direito e da limitação do poder político estatal, consagrando o valor da liberdade individual e da eliminação das arbitrariedades

p. 1),

O Direito Administrativo brasileiro foi construído a partir de uma matriz eminentemente francesa, caracterizada por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre Administração Pública e o particular, e na atuação do Estado por meio de atos administrativos unilaterais, imperativos e autoexecutórios. Essa concepção autoritária do Direito Público se refletiu diretamente na ideia de que os interesses que envolvem a Administração seriam indisponíveis.

Algumas condutas administrativas passaram a demandar um aperfeiçoamento conceitual com vistas a se compatibilizar com os parâmetros juspolíticos da pós-modernidade, encabeçados, na visão de Moreira Neto (2008), por dois mega-princípios centrados nos direitos do homem e na democracia substantiva.

Cabe observar, entretanto, que a releitura conferida a determinados temas do Direito Administrativo não importa em mitigação desse ramo do direito público, nem tampouco de completa substituição de seus institutos basilares.

[...] não existe um novo direito administrativo [...]. O que existe, na feliz expressão de Odete Medauar, é um **direito administrativo em evolução**. O direito administrativo se renova e se enriquece pela ampliação de seu objeto de estudo. Mas o binômio que sempre caracterizou esse ramo do direito – autoridade/liberdade – continua presente. No momento atual de seu desenvolvimento, pende para o lado da liberdade, em decorrência da constitucionalização do direito administrativo e a consequente valorização dos direitos individuais. O direito administrativo humaniza-se. Mas não perde as características inerentes ao exercício da *autoridade* e ao próprio conceito de Estado (Di Pietro, 2010, p. 9) (destaques no original).

A Constituição de 1988, ao adotar os princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito, deu ensejo ao desenvolvimento de duas ideias que a este são intrínsecas, correspondentes à ampliação do princípio da legalidade e ao fortalecimento da participação popular na gestão e controle da Administração Pública (Di Pietro, 2016).

O alargamento dos contornos da legalidade decorre da ideia, consentânea aos parâmetros pós-positivistas, de vincular a lei aos ideais de justiça, submetendo o Estado não apenas ao comando normativo no seu sentido puramente formal, mas ao sistema jurídico amplamente considerado, abrangendo todos os valores inseridos expressa ou implicitamente na Constituição.

A ampliação da legalidade traz como uma de suas consequências a redução da

---

do poder soberano. Nas palavras dos autores, “refutar as conquistas alcançadas por esse paradigmático movimento em matéria de direitos e garantias fundamentais reconhecidos ao cidadão em face do Estado, mediante a construção e afirmação paulatina do Direito Administrativo, significa fechar os olhos a todos os importantes reflexos suscitados nesse período no âmbito da proteção dos direitos humanos”.

discricionariedade (Freitas, 2015a), desagregando um dos vetustos dogmas administrativos segundo o qual o mérito da decisão administrativa seria insindicável, e, consequentemente, mais propenso a resvalar nos meandros da arbitrariedade, originando decisões carentes de eficiência e efetividade, na medida em que não produzem resultados aptos a alcançar os fins constitucionais.

A participação cidadã no âmbito da administração pública, por sua vez, passou a ser reconhecida como fundamento de legitimidade da atividade administrativa. Nesse sentido, revelou-se imperioso debater e reconhecer a necessidade de democratização das práticas e decisões administrativas. É o que assevera Binenbojm (2014) ao discorrer acerca da incidência do princípio democrático sobre a configuração das estruturas e da atividade administrativa e lecionando que os temas da constitucionalização e da democratização do exercício da atividade administrativa constituem formas de promover a legitimação da ação administrativa.

O que se propõe, na visão contemporânea, é modificar a tradição da atuação resistente à intercessão popular e da visão do indivíduo como súdito, buscando aperfeiçoar as relações entre Administração e administrado e alçando-as à condição de peça-chave das discussões que envolvem o tema da democracia administrativa (Medauar, 2003).

Moreira Neto (2018, p. 170-171) leciona que a democracia, com o advento da Constituição de 1988, consolidou-se como critério de juridicidade, constituindo verdadeiro “fundamento de legitimidade do agir público”. Nesse sentido, conquanto o seu conceito formal se traduza na eleição dos detentores do poder político, regido, portanto, pela regra da maioria, é por intermédio da democracia material ou substantiva que se estabelece a observância de limites à regra majoritária e o respeito a valores inerentes à condição humana, que devem ser tutelados pelos institutos constitucionalmente estabelecidos.

Destaca-se, pois, o Direito Administrativo como “o ramo operativo da democracia substantiva” (Moreira Neto, 2018, p. 175), na medida em que compete a este o mister de conduzir as dissonantes relações entre o Poder Público e a coletividade à qual se reporta. Ademais, ao discorrer sobre os novos paradigmas do Direito Administrativo, esclarece Moreira Neto (2008, p. 23) que

[...] a **democracia** viria a se tornar um postulado do próprio constitucionalismo pós-moderno, pois que havia ficado patente, até mesmo pelo uso abusivo do termo, que a **legalidade** não seria suficiente para fundar um Estado valioso, pois que, sem **legitimidade**, não existiriam senão Cartas meramente declarativas e formais, que se imporiam não mais que pela força, sem qualquer diferença entre a **lei** e o **direito** (destaques no original).

Sob essas perspectivas, depreende-se que o processo de renovação de paradigmas administrativos para compatibilização com o pensamento jurídico e filosófico contemporâneo assentou alicerce na arquitetura constitucional e a partir daí aperfeiçoou ou reformulou suas categorias. A disciplina da sua estrutura, de suas competências e a sua principiologia, inclusive, passaram a compor o próprio texto constitucional e a sua atuação e finalidade devem ser pautadas no sistema de direitos fundamentais e na democracia, alçados ao patamar de condutores da conformação estatal.

## **2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO**

O panorama jurídico-constitucional vigente, estruturado sob a égide do Estado Democrático de Direito, conferiu normatividade a um amplo catálogo de direitos fundamentais que buscam garantir condições salutares de vivência ao indivíduo nos múltiplos aspectos de sua existência, o que demanda a disponibilização de um complexo de medidas estatais voltadas a concretizar essas posições jurídicas constitucionalmente estabelecidas.

A Administração Pública democrática encontra-se edificada sobre fundamentos de participação, eficiência e legitimidade que renovaram as relações entre Poder Público e sociedade, conferindo proeminência à figura do cidadão como partícipe na consecução dos fins constitucionais e na concretização dos direitos fundamentais.

A responsabilidade pela efetivação dos direitos fundamentais e pela garantia de uma existência digna aos cidadãos compete primariamente ao Estado, o qual, uma vez formuladas as políticas públicas necessárias, utilizar-se-á de seu aparato estatal para concretizá-las. É dizer, a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo os de terceira dimensão, em que se consagram os direitos sociais, requer o agir administrativo.

Nesse sentido, uma vez que a administração pública se encontra a serviço do cidadão e da coletividade, passa-se a conceber que dela sejam exigidas posturas de boa administração que garantam otimização e excelência nos serviços e políticas entregues à população, de forma que se abram caminhos mais profícuos para a efetivação dos valores constitucionais que resguardam a participação popular e permitem a concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático brasileiro.

Sob essas premissas, passa a figurar, no cenário jurídico contemporâneo, o debate sobre o reconhecimento de um direito fundamental à boa administração pública, que imponha a

observância irrestrita do agente estatal aos princípios que regem a atividade administrativa, garantindo medidas de boa governança e conferindo legitimidade democrática às decisões estatais. Para uma melhor compreensão sobre o tema, abordar-se-ão, a seguir, os aspectos referentes à sua conformação no panorama internacional e à sua abordagem no cenário brasileiro, para enfim se proceder à sua delimitação conceitual.

## 2.1 ORIGEM, APLICABILIDADE E NATUREZA JURÍDICA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

O reconhecimento da proeminência do texto constitucional e a extensão da sua abrangência ao Direito Administrativo passaram a conferir um viés finalístico ao Estado, no sentido de que a sua estruturação e as suas atividades sejam conformadas de acordo com os valores e direitos encartados na Constituição.

A democracia passa a corresponder a um conjunto de valores relacionados com a dignidade da pessoa humana, demandando da Administração, através do seu sentido substantivo, a obtenção de resultados coerentes com os valores que a informam. Nesse contexto, imputa-se aos governos a responsabilidade de buscar o atingimento dos objetivos constitucionais por intermédio de políticas públicas aptas a atingir resultados qualificados pela legitimidade e pela eficiência (Moreira Neto, 2009).

Freitas (2019) propugna que a mudança nos paradigmas do Direito Administrativo exige a revisão das relações administrativas sob o enfoque do princípio constitucional da sustentabilidade. Defende, ademais, que o Estado necessita elaborar uma agenda efetivamente capaz de compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade, por intermédio de uma “avaliação mensurável (preliminar e sucessiva) das políticas públicas, com a meta de que os seus benefícios (diretos e indiretos), para presentes e futuras gerações, ultrapassem os seus custos, aí incluídas as externalidades negativas (Freitas, 2015b, p. 196)”.

Morgado (2010) acrescenta que fatores como a universalização de modelos econômicos, a crise financeira estatal, insatisfações sociais com a atuação do poder público e a globalização somam-se ao contexto de reconfiguração do papel da Constituição para justificar a ocorrência de diversas intervenções na máquina estatal voltadas a garantir a sua renovação, modernização e adaptação às mudanças econômicas e sociais pelas quais vem passando o Estado contemporâneo.

Revela-se, nesse contexto, a necessidade de avaliação das medidas adotadas pelo Estado sob o enfoque das garantias constitucionais que pressupõem uma necessária *boa administração*, proporcionando uma atuação estatal que observe de forma efetiva as diretrizes e objetivos constitucionais na conformação das suas finalidades e que considere a figura do cidadão como titular de direitos e possuidor de uma postura ativa na construção de ações e políticas públicas verdadeiramente conectadas com a realidade e o público a que se destinam.

A ideia de boa administração constitui um vetor da conduta administrativa cujos fundamentos vem sendo discutidos na ordem comunitária internacional. Morgado (2010) apresenta um panorama histórico em que esclarece que o direito à boa administração possui nascedouro em paulatina construção doutrinária, jurisprudencial e normativa, consagrando-se formalmente pela primeira vez na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Nobre Júnior (2006), em análise sobre o princípio da eficiência no direito estrangeiro, observa que a Constituição italiana prescreve o bom andamento e a imparcialidade da administração na organização de seus órgãos públicos, conferindo base à doutrina italiana para entender que o bom andamento preconizado pela norma constitucional se refere a uma exigência de boa administração, que muito se coordena com uma atividade administrativa eficiente.

No contexto brasileiro, o direito à boa administração vem recebendo importante espaço em análise doutrinária a respeito da sua aplicabilidade e de sua natureza fundamental, como decorrência dos princípios e valores encartados no texto constitucional. Nesse sentido se manifestam Freitas (2019, p. 291), ao afirmar que “decorre da Constituição o direito à boa administração pública, independentemente de eventuais lacunas da disciplina legislativa”, e Moreira Neto (2009, p. 215-216), ao referir-se ao “direito subjetivo dos cidadãos a uma boa administração”.

Sua decorrência do texto constitucional deve-se ao fato de a boa administração englobar uma série de direitos exigíveis do Estado que se relacionam com o seu viés democrático, na medida em que proporcionam, em última análise, a atuação cidadã nas decisões administrativas. Nessa senda, a caracterização desse direito como fundamental permite um melhor controle social mediante o questionamento de atos e normas do poder público que prejudiquem o desenvolvimento de um salutar relacionamento entre Administração e sociedade.

Nesse contexto, cabe colacionar o entendimento de Morgado (2010, p. 83) sobre a

natureza do direito à boa administração:

[...] trata-se de direito de novo cunho, eis que ganha autonomia e passa a ser mais do que os direitos que engloba, reconhecidos de maneira dispersa nos ordenamentos nacionais e na ordem comunitária de que goza o cidadão frente a instituições e órgãos administrativos, aos quais confere unidade. Tem elementos de fundo e, portanto, expressa mais do que os subdireitos que o compõem. Além disso, sob o ponto de vista político, tem valor simbólico, a realçar o lugar que deve ocupar a cidadania como verdadeiro protagonista do processo.

Avalia, ainda, tratar-se de direito fundamental na medida em que propicia a inter-relação entre as normas constitucionais dogmáticas ou reconhecedoras de direitos, e aquelas outras componentes da parte orgânica da Constituição, que elencam os princípios organizadores da estrutura estatal, constituindo-se em direito-garantia, ao conjugar ambos os elementos e propiciar a defesa de outros direitos (Morgado, 2010).

A caracterização desse direito como fundamental deslinda o questionamento acerca de qual seria a geração ou dimensão mais adequada para a sua incorporação. Além da clássica divisão referente às três primeiras gerações desses direitos<sup>4</sup>, Bonavides (2019) sustenta a existência dos direitos fundamentais da quarta geração<sup>5</sup>, correspondentes à democracia, ao direito à informação e ao direito ao pluralismo.

Nesse contexto, poder-se-ia classificar o direito fundamental à boa administração pública como pertencente à quarta geração, dada a sua íntima conformação com o princípio democrático. Há que se acrescentar, contudo, que, uma vez que esse direito engloba uma série de posições subjetivas do cidadão perante a atuação estatal, a depender do contexto específico, poderá vir a exigir do Estado uma prestação positiva para satisfação das necessidades do administrado, assim como, em outro momento, demandar uma necessária abstenção para fins de respeitar a esfera individual de seus cidadãos.

Colacione-se, também, a questão terminológica suscitada doutrinariamente a respeito da melhor adequação do termo “dimensão”, em contraponto ao tradicional termo “geração” para classificar os direitos fundamentais, sob o argumento de que este último desenvolve a ideia

---

<sup>4</sup> Como exemplo, cite-se a lição de Bonavides (2019, p. 577), em que, referindo-se ao lema revolucionário do século XVIII que preconiza os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, assevera que, em consonância com esse conteúdo valorativo, “os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três **gerações** sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo *cumulativo e qualitativo* [...]. Enfim, se nos deparam direitos da primeira, da segunda e da terceira gerações, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade” (grifo nosso).

<sup>5</sup> Como sustenta o professor, “a globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social” (BONAVIDES, 2019, p. 585-586).

de superação histórica dos respectivos direitos, ao invés da necessária cumulatividade entre eles (Barroso, 2020).

Sob essas perspectivas, cabe observar o posicionamento apresentado por Piedade, Santin e Souza (2018), que defendem que o direito fundamental à uma boa administração produz efeitos que permitem classificá-lo em diferentes dimensões<sup>6</sup>. Essa colocação coaduna-se com a perspectiva multidimensional do direito à boa administração, tendo em vista que, em razão dos múltiplos subdireitos que engloba, revela-se difícil a tarefa de tentar limitá-lo a uma única categoria, geração ou dimensão.

## 2.2 ADOTANDO UMA DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

Uma vez percorrida a análise acerca da natureza jurídica desse direito no contexto brasileiro, cabe finalmente proceder à sua delimitação conceitual, para fins de conformação com todo o substrato aqui apresentado. Nesse enfoque, Juarez Freitas dedica extenso trabalho de investigação sobre o direito fundamental à boa administração pública como fundamento de um Estado sustentável e de uma releitura da atividade administrativa no contexto contemporâneo. O direito à boa administração constitui, na visão do autor, um “standard mínimo” (Freitas, 2015a, p. 120) de garantias que precisam ser observadas nos processos de escolhas públicas. Nessa senda,

[...] as escolhas públicas serão legítimas se resultarem: a) sistematicamente eficazes; b) sustentáveis; c) motivadas; d) proporcionais; e) transparentes; f) razoavelmente desenviesadas; g) incentivadoras de participação social; h) da moralidade pública; e i) da devida responsabilização por ações e omissões (Freitas, 2015a, p. 120).

Garantidas essas premissas, a boa administração reporta-se à delimitação de uma Administração movida pelos mais altos princípios conformadores do regime público, decorrente de um momento de renovação dos postulados tradicionais do Direito Administrativo que requer um novo olhar sobre a atividade administrativa, suas finalidades e suas relações com o cidadão.

Uma administração desassociada de coparticipação cidadã, que não observa a mensuração de resultados de suas decisões e nem considera o bem-estar intra e intergeracional

---

<sup>6</sup> Conforme defendem os autores, “os direitos fundamentais, devido à eficácia irradiante multidirecional e em função do multiplicado mundo das necessidades, podem comportar-se, cumulativa e simultaneamente, em todas suas gerações” (PIADEDE; SANTIN; SOUZA, 2018, p. 22-23).

na delimitação de suas políticas públicas, não mais se coaduna com o regime constitucional inaugurado pelo Estado Democrático de Direito e com a robusta carga valorativa imbuída ao contexto pós-moderno.

### **3 BOA ADMINISTRAÇÃO E DUAS IMPORTANTES CORRELAÇÕES: EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE**

Restou assentado que o direito fundamental à boa administração pública consigna uma pluralidade de garantias ao cidadão, conferindo-lhe posição ativa para vindicar uma atuação estatal adequada à consecução do bem-estar humano em seus diversos matizes. A concretização desse direito fundamental, todavia, perpassa por um necessário aperfeiçoamento da estrutura administrativa que lhe confira aptidão para atingir os resultados qualificados pelo sistema constitucional.

Nesse sentido, a eficiência passa a ser observada como mandamento constitucional<sup>7</sup> indispensável para que o devido processo legal realizador das escolhas públicas possa aparelhá-las com os meios técnicos necessários ao seu controle e à sua efetiva realização dos resultados (Moreira Neto, 2009).

Deslinda-se como essencial à gestão pública democrática, na medida em que as técnicas democráticas de participação cidadã na vida pública constituem “meios para chegar a consensos praticáveis na condução dos negócios de uma coletividade” (Moreira Neto, 2009, p. 217). Exige-se, dessa forma, um agir administrativo norteado pela busca eficiente das políticas nas quais serão alocados os recursos públicos, o qual se legitima por intermédio da participação e do controle social durante o procedimento.

Nobre Júnior (2006) avalia que o princípio da eficiência permeia o modo de gestão do Estado contemporâneo, buscando uma melhor satisfação do bem-estar geral, devendo ser compreendido como “o dever administrativo de melhor atender à consecução dos fins, de interesse público, a que está vinculada a Administração, laborando, para tanto, com o menor custo” (Nobre Júnior, 2006, p. 45), exigindo do administrador a atuação vinculada à economicidade.

---

<sup>7</sup> Cabe recordar, conforme leciona Nobre Júnior (2006), que o princípio da eficiência, embora tenha passado a constar expressamente no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, possui expressiva positivação no sistema jurídico brasileiro, tanto anterior quanto posteriormente à citada Emenda, a exemplo das previsões insculpidas no Decreto-Lei nº 200/1967, na Lei nº 8.987/1995, e na Lei Complementar nº 101/2000.

A abordagem da eficiência administrativa, contudo, não pode limitar-se exclusivamente ao cotejo econômico de custos e benefícios.

A eficiência em sua vertente jurídica brasileira busca o bem-estar dos cidadãos, a realização dos direitos fundamentais. Seu cerne não deve ser uma busca por qualidade total afastada da essencial referibilidade ao ser humano. Mencionado princípio, como decorrência da eficácia dos direitos fundamentais, deve se adequar aos padrões de juridicidade imperantes em um determinado contexto histórico (Gomes, 2017, p. 247).

Adequando-se ao cenário juspolítico contemporâneo, a atuação administrativa eficiente perpassa pela consideração do princípio constitucional da sustentabilidade, no sentido de que devem ser introduzidos, na ponderação das decisões públicas, parâmetros de sustentabilidade que considerem a preservação ambiental, dentre as necessárias limitações às atividades nocivas ao bem-estar e qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A respeito da associação entre eficiência e sustentabilidade, cumpre observar a consideração formulada por Gomes (2015), que avalia a eficiência dentro de um viés dinâmico voltado para suas perspectivas espacial e temporal.

No plano dinâmico espacial, a medida administrativa eficiente deve considerar todos os entes jurídicos existentes no cenário nacional cujas competências se conectem no âmbito de gestão, de modo que a adoção de medidas por um ente federado contemple a análise prévia de sua repercussão nas demais esferas federadas.

Em acréscimo, pode-se compreender, num viés intrageracional, que a eficiência impõe à Administração que a política pública adotada seja formulada de forma apta a contemplar todos os segmentos sociais envolvidos na temática, não se coadunando com um resultado eficiente a decisão que contemple uma determinada categoria social, mas desampare outros setores cujas condições conferem idêntica prerrogativa de acobertamento pela política pública implementada.

Sob a perspectiva dinâmica temporal, a eficiência demanda uma observação quanto aos seus efeitos intergeracionais.

[...] a eficiência na sua dinâmica temporal deve apreciar sempre na atuação do Estado os efeitos e cenários futuros de uma medida adotada hoje. Ela não será eficiente se a maximização de bem-estar atual for passageira, que não se sustente e não antevêja os efeitos nocivos no futuro. Essa é a eficiência que se propõe em termos intergeracionais, ou seja, só haverá maximização do bem-estar se ele for sustentável (Gomes, 2015, p. 39).

A sustentabilidade constitui, dessa forma, uma outra dimensão acobertada pelo direito fundamental à boa administração, na medida em que a Administração Pública sustentável deve

pautar-se pela

[...] racionalidade dialógica, virtuosa e preditiva, exercitando uma fundamentação lastreada em argumentos multidimensionais. Não presta vassalagem ao simplista crescimento econômico pelo crescimento, pois defende intervenções vocacionadas à universalização do bem-estar e da coesão social (Freitas, 2019, p. 275).

A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento sustentável e deve ser tanto o participante ativo dos processos de desenvolvimento quanto o seu beneficiário (Barbieri, 2020). A pauta do desenvolvimento sustentável possui alcance e discussão em escala global, constituindo objeto de discussão em importantes conferências internacionais e de tutela em diversos documentos como tratados, protocolos e convenções voltados ao comprometimento, conscientização e adoção de medidas protetivas ao ecossistema mundial.

A Organização das Nações Unidas busca, por intermédio da Agenda 2030<sup>8</sup>, promover a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos diversos países do mundo. Estes se constituem em “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (Organização Das Nações Unidas, c2022).

Conforme esclarece Barbieri (2020), os ODSs formam um conjunto integrado e indivisível de prioridades globais para o desenvolvimento sustentável, integrando os aspectos econômicos, sociais e ambientais e reconhecendo as interações entre eles para alcançar o desenvolvimento em todas as suas dimensões. Dentre os dezessete objetivos elencados, merecem enfoque para o presente trabalho aqueles elencados no ODS-11 e no ODS-16, que se referem, respectivamente, a *cidades e comunidades sustentáveis* e a *paz, justiça e instituições eficazes*.

Dentro da dimensão de cidades e comunidades sustentáveis, Barbieri (2020) informa que uma cidade sustentável é aquela que promove a participação e a colaboração cívica, de forma que todos os habitantes de uma cidade sejam considerados cidadãos de direitos iguais, devendo-se considerar a participação cidadã na definição, implementação, monitoramento e orçamentação das políticas urbanas.

O objetivo que preconiza a paz, justiça e instituições eficazes, por sua vez, guarda pertinência com a defesa da cidadania, do Estado de Direito e das suas instituições, fornecendo as condições básicas para que as demais dimensões do desenvolvimento sustentável possam se

---

<sup>8</sup> Sobre essa temática, recomendamos a leitura da obra de José Carlos Barbieri intitulada “*Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030*”, que serviu de lastro para as elucidações a respeito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ora abordados.

efetivar com razoável desempenho e proporcionando a todos a possibilidade de participar ativamente do processo de desenvolvimento (Barbieri, 2020).

Resta patente, com essas exposições, a estreita conformidade do desenvolvimento sustentável com uma Administração Pública redesenhada sob os contornos do direito fundamental à boa administração, que efetue a seleção de políticas públicas com “antecipação obrigatória de possíveis efeitos nefastos das medidas administrativas, ou da falta delas” (Freitas, 2015a, p. 117) e que vincule racionalmente o gestor público a medir as consequências sistêmicas de suas opções, considerando o alcance de seus efeitos tanto na sua dinâmica espacial, alcançando todos os atores e segmentos sociais envolvidos no processo, como temporal, garantindo que os seus resultados não importem em consequências nocivas para as gerações futuras.

#### **4 A PARTICIPAÇÃO COMO CRITÉRIO LEGITIMADOR DA BOA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Os paradigmas sobre os quais se assenta o cenário jurídico pós-moderno revelam a centralidade assumida pela figura humana ante a atuação estatal. Conforme se observou em linhas precedentes, o sistema jurídico-constitucional assenta-se sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana e busca a persecução dos direitos fundamentais do homem. O princípio democrático, sob o seu aspecto material, demanda a intercessão popular na construção das decisões públicas com vistas a conferir legitimidade à conduta estatal.

Cabe, então, argumentar que a participação cidadã na atividade administrativa constitui elemento de caráter indispensável à realização de escolhas públicas legítimas. Conforme se aduzirá nas linhas adiante, a participação, a partir de suas relações com a democracia e diante das diretrizes assentadas nesse novo modo de ser do Estado contemporâneo, apresenta-se como uma importante dimensão do direito fundamental à boa administração, contribuindo com o aprimoramento da condição humana ao permitir a inclusão do tecido social na construção das medidas estatais que repercutem na sua esfera de vivência, e oportunizando o controle qualitativo da atividade administrativa de forma a garantir a adoção das melhores condutas possíveis no mister de atingir a concretização dos fins constitucionais que a orientam.

#### 4.1 BREVE DIGRESSÃO: A INSUFICIÊNCIA DO MODELO PURAMENTE REPRESENTATIVO DE DEMOCRACIA

Para além dos institutos tradicionais da democracia representativa, a Constituição Federal de 1988 consagrou um amplo sistema de participação social nos atos e decisões do Poder Público, fornecendo caminhos para potencializar a atuação do povo em espaços de debates, construção e execução de programas e ações voltados à efetivação de seus direitos.

A democracia participativa representa a busca de uma maior efetividade na legitimação do poder popular, descontornando a perspectiva do cidadão como agente transformador da realidade sociopolítica em que se insere, conferindo-lhe instrumentos para que possa exercer diretamente a fiscalização e o controle da gestão pública.

A concepção hegemônica de democracia resume-se à disputa eleitoral de elites partidárias cujos esforços não lograram êxito em concretizar satisfatoriamente direitos sociais reconhecidos no texto constitucional, nem tampouco em garantir a efetiva participação de parcelas mais vulneráveis da sociedade, e desembarcaram numa crise de legitimidade do processo de representação democrática (Gaspardo, 2018).

Avritzer e Santos (2002), avaliando o modelo hegemônico de democracia liberal consolidado após o período da 2ª Guerra Mundial, sugerem a construção de um percurso democrático contra-hegemônico, argumentando a insuficiência dos procedimentos inerentes à democracia liberal e evidenciando as contribuições advindas de procedimentos participativos em que atores sociais pleiteiam atuação nas decisões políticas e buscam a articulação entre elementos de democracia representativa e participativa para a melhor persecução dos interesses e direitos da coletividade<sup>9</sup>.

A proliferação de mecanismos de democracia participativa no país ao longo das últimas décadas corrobora com a ideia acerca da necessidade de aperfeiçoamento do princípio democrático para contemplar a participação nos diversos setores da gestão pública. Sinaliza-se, pois, indiscutível a necessidade de aprofundamento do conteúdo democrático na elaboração e

---

<sup>9</sup> Nas palavras dos autores, “Quanto mais se insiste na fórmula clássica de democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (Avritzer; Santos, 2002, p. 42).

implementação de políticas públicas adequadas à realidade do seu público-alvo, bem como para a contribuição com a eficiência e transparência na gestão da coisa pública, aperfeiçoando o controle social e a consciência popular acerca do seu protagonismo na reivindicação de direitos e na participação política.

#### 4.2 A PARTICIPAÇÃO COMO DIMENSÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo do trabalho, restou demonstrada em diversas passagens a posição proeminente ocupada pelo princípio democrático na conformação de uma Administração Pública orientada pelos novos paradigmas decorrentes da constitucionalização do Direito Administrativo. A atuação social no aparato público, nesse sentido, reporta-se especialmente ao viés participativo da democracia e às variadas possibilidades conferidas pelo texto constitucional para a sua implementação.

É o que se observa, por exemplo, na previsão constitucional que assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; na definição, dentre os objetivos da seguridade social, da participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados responsáveis pela sua administração democrática e descentralizada; assim como na participação da comunidade como uma das diretrizes do sistema único de saúde (BRASIL, 1988).

Registre-se ainda a participação do particular no bojo do processo administrativo; na formulação de consultas administrativas; na realização de audiências e consultas públicas; por intermédio das Ouvidorias; ou exercendo o controle popular mediante denúncias aos Tribunais de Contas. A Lei de Acesso à Informação, por sua vez, fortalece o princípio participativo na medida em que estabelece procedimentos que regulamentam a garantia constitucional do acesso a informações em órgãos públicos, prezando pelo desenvolvimento do controle social da Administração Pública (BRASIL, 2011).

É por intermédio das práticas participativas que se efetua o controle qualitativo da discricionariedade administrativa, que passa a ser vista como a competência de avaliar e escolher soluções fundamentadas em razões contundentes, fática e juridicamente, com observância dos requisitos formais e materiais que orientam o direito fundamental à boa

administração (Freitas, 2015a, p. 122).

No progresso das relações entre Administração Pública e seus cidadãos, resta indiscutível, à luz dos fundamentos ora desenvolvidos, que àquela compete um dever funcional de buscar resultados que contemplam a melhor satisfação das necessidades dos indivíduos. Assim, no contexto do direito fundamental à boa administração, a preocupação com o cidadão relaciona-se com a premissa de que a Administração deve estar a serviço das pessoas (Moreira Neto, 2009).

A participação cidadã constitui, nessa senda, verdadeiro critério de *legitimidade* das escolhas públicas. A Administração Pública defronta-se com a reformulação do seu conceito, passando a constituir uma “função constitucionalmente vinculada a ser desempenhada pelo Estado e a ser o mais amplamente que possível compartilhada com a sociedade, compreendendo todo o seu desenvolvimento, desde o seu planejamento até o seu controle” (Moreira Neto, 2009, p. 223), maculando a juridicidade e tornando-se ilegítima a atuação que não contempla ou não oportuniza ao cidadão as condições efetivas de agir de forma a verdadeiramente influir na formulação de políticas públicas que lhe são afeitas.

Morgado (2010) assevera que a boa administração se concretiza a partir de uma consideração aberta, plural e dinâmica que se volte à realidade para poder captar, representar ou servir interesses efetivos dos cidadãos. Nessa dimensão de abertura à realidade, a Administração integra em suas decisões a voz do cidadão e aperfeiçoa a organização e funcionamento do seu aparato estatal. Aprimora, inclusive, o sistema de direitos fundamentais, ao incentivar a postura ativa do indivíduo perante as decisões públicas que afetam a sua esfera particular, favorecendo o pleno desenvolvimento do ser humano em sua acepção cidadã.

A centralidade do cidadão como um dos fundamentos do cenário juspolítico pós-moderno, nesse contexto, deslinda-se em postulado basilar do direito fundamental à boa administração, constituindo a participação cidadã um sinal legitimador da nova forma de conformação estatal.

## 5 CONCLUSÃO

A partir da análise acerca da renovação de tradicionais postulados do Direito Administrativo decorrente do processo de constitucionalização dos diversos ramos jurídicos operado com a instituição do Estado Democrático de Direito, constatou-se a posição

proeminente ocupada pelo princípio democrático na conformação de uma Administração Pública consentânea com o sistema de direitos fundamentais e com a carga valorativa reinserida no universo jurídico pelo pós-positivismo.

A tessitura constitucional imprimida nos institutos administrativos conferiu um viés finalístico ao Estado, que deve pautar-se conforme os valores e direitos insculpidos no Texto Maior. Por outro lado, aperfeiçoam-se as relações entre Administração e administrado, que passam a assumir a condição de peça-chave das discussões que envolvem o tema da democracia administrativa.

Aborda-se, no cenário brasileiro, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração como norte e baliza de uma atuação estatal que observe de forma efetiva as diretrizes e objetivos constitucionais na conformação das suas finalidades e que considere a figura do cidadão como titular de direitos e possuidor de uma postura ativa na construção de ações e políticas públicas verdadeiramente consertadas com a realidade e o público a que se destinam.

A implementação desse direito fundamental exige um aparato instrumental que passe a estipular, nas decisões administrativas, avaliações contemplativas dos princípios da eficiência e da sustentabilidade, vinculando racionalmente o gestor público a medir as consequências sistêmicas de suas opções, avaliando o alcance de seus efeitos tanto na sua dinâmica espacial, considerando todos os atores e segmentos sociais envolvidos no processo, como temporal, garantindo que os seus resultados não importem em consequências nocivas para as gerações futuras.

Todo o substrato constitucional e o contexto juspolítico que informam o direito fundamental à boa administração revelam a condição essencial da democracia participativa para a legitimação do agir administrativo, na medida em que, apenas a partir do fortalecimento das relações entre Administração e cidadão, em um processo de abertura à participação cidadã para a efetiva influência na formulação e concretização de políticas e direitos que lhe são inerentes, é que se possibilita a prestação de serviços verdadeiramente despidos de interesses alheios ao bem-estar e ao desenvolvimento do ser humano, no contexto presente e futuro.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável**: das origens à Agenda 2030. Petrópolis: Vozes, 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 01-07, set./dez. 2020. Disponível em <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [Brasília]: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35.1, p. 195-217, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/241/60>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; ALVES, Ribeiro Carlos Vinícius (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, jan./abr. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142018000100065&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 jun. 2022.

GOMES, Filipe Lôbo. Da conformação da maximização do bem-estar ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 1, p. 237-254, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesarrollo.v8i1.422>. Acesso em: 30 de mai. 2022.

GOMES, Filipe Lôbo. **Regulação estatal e o pré-sal**: por uma proposta de modelagem institucional voltada à promoção do direito fundamental ao desenvolvimento econômico mediante a otimização dos contratos de partilha de produção. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/15677/1/Tese%20Doutorado%20Filipe%20Lobo%20Gomes%20-%20Versao%20Digital.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. (ver., atual. e amp.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Volnei Ivo (org.). **Grandes Temas de Direito Administrativo**: Homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi. Florianópolis: Millenium Editora, 2009. p. 215-228.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, v. 65, p. 68-94, 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE0Ng%2C%2C>. Acesso em: 19 mai. 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, p. 38-56, jan. 2006. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/files/file/biblioteca/administracao\\_publica\\_e\\_o\\_princípio\\_constitucional](https://www.tcesc.tc.br/files/file/biblioteca/administracao_publica_e_o_princípio_constitucional)

nal\_da\_eficiencia.pdf. Acesso em: 15 jun.2022.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 30 mai. 2022.

PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro; SANTIN, Valter Foleto; SOUZA, Renee do Ó. Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil. **Em Tempo**, Marília, v. 17, p. 11-36, 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em: 05 dez. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Introdução: existe um novo direito administrativo? *In: Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). São Paulo: Atlas, 2010.