

DIREITO FUNDAMENTAL A BOA ADMINISTRAÇÃO E O SERVIÇO PÚBLICO**FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AND PUBLIC SERVICE**

Caio Marcio Loureiro¹
Valter Foletto Santin²
Ilton Garcia da Costa³

RESUMO

A pesquisa trata de serviço público e procura traçar elementos conceituais e principiológicos para seu significado, compreensão e alcance. A análise é realizada também sob o enfoque da governança e busca apresentar o direito a uma boa administração como direito fundamental, ressaltando a repercussão quanto aos serviços públicos. O debate tem sua utilidade manifesta na constante necessidade do Administrador da coisa pública atuar com boa governança e consciente de que o serviço público deve atender aos seus requisitos. A pesquisa utilizou o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica, em livros, eletrônica, em material disponível no ambiente virtual, e documental, em legislação.

Palavras-chave: Boa Administração; Direito Fundamental; Governança; Serviço Público.

¹Doutorando em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós-Graduado pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, pela Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha" (UNIVEM) e pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). É Professor do Curso de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Promotor de Justiça no Estado de Mato Grosso. E-mail: caiomloureiro@hotmail.com.

²Professor de graduação, Mestrado e Doutorado (UENP, Jacarezinho-PR, Brasil). Doutor em Direito (USP-SP). Pós-Doutor (Coimbra, Portugal). Líder do GP Políticas públicas e direitos sociais (UENP). Procurador de Justiça (SP). E-mail: santin@uenp.edu.br

³ Professor de graduação, Mestrado e Doutorado (UENP, Jacarezinho-PR, Brasil). Doutor e Mestre em Direito (PUC/SP). Líder do Grupo de Pesquisa/Investigação em Constituição, Educação, Relações do Trabalho e Organizações Sociais – GPCERTOS. Advogado. E-mail: iltoncosta@uenp.edu.br ou iltoncosta@uenp.edu.br.

ABSTRACT

The research deals with public service and seeks to trace conceptual and principled elements for its meaning, understanding and scope. The analysis is also carried out from the point of view of governance and seeks to present the right to good administration as a fundamental right, highlighting the impact on public services. The debate has its utility manifest in the constant need of the Administrator of public affairs to act with good governance and aware that the public service must meet its requirements. The research used the deductive approach method, the method of comparative procedure, the technique of indirect documentation and, mainly, the bibliographical research, in books, electronics, in material available in the virtual environment, and documental, in legislation.

Keywords: Good Administration; Fundamental right; Governance; Public service.

1. INTRODUÇÃO

Um dos desafios do Direito Administrativo atual continua sendo a compreensão do significado, abrangência e possibilidade de sindicabilidade da prestação do serviço público.

O Brasil, como república federativa que tem em seu sistema constitucional a consagração da autonomia dos entes federados e como regime a democracia, com dever de respeito a ordem jurídica (Estado Democrático de Direito), precisa avançar em seu modelo administrativo, retirando da abstração os mandamentos constitucionais para uma Administração Pública mais eficiente com priorização de qualidade nos serviços prestados aos administrados, por meio do desenvolvimento de ações e serviços que respeitem a relação custo e resultado sob o prisma da excelência prestacional.

Há, pois, fortes razões para se estudar o tema proposto, especialmente com a finalidade de traçar contornos para possibilitar o controle dos atos, contratos, ações e serviços da Administração Pública sob o aspecto de respeito aos primados constitucionais que conferem aos cidadãos direito a uma boa administração.

Para tanto, serão analisados, em um primeiro momento os aspectos conceituais e

princípios do serviço público de forma geral. Após, será analisado a boa administração e governança com o fim de entender seu significado e relação com os serviços públicos.

A contribuição reside na concessão de elementos claros e concretos para o Administrador compreender e realizar gestão com respeito aos valores democráticos, dentre eles a dignidade da pessoa humana.

A pesquisa utilizou o método de abordagem indutivo-dedutivo, os métodos de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica, em livros, eletrônica, em material disponível no ambiente virtual, e documental, em legislação.

2. SERVIÇOS PÚBLICOS: ASPECTOS CONCEPTUAIS E PRINCIPIOLÓGICOS

O Direito Administrativo como outras áreas de conhecimento têm experimentado novos desafios decorrentes da constante inovação e mudanças de realidades sociais vivenciadas pela sociedade. Autores como Vívian Cristina Lima López Valle afirmam categoricamente que “o regime jurídico-administrativo brasileiro está vivenciando uma virada paradigmática, com propostas de alteração do modelo de autoridade pelo modelo de consenso negocial”. Explicita a autora ainda que isso representa “novos relacionamentos que exigem novas posturas estatais. Esse Estado precisa de um Direito Administrativo repensado à luz dos desafios que ele e a Administração Pública enfrentam no século XXI, na satisfação dos direitos, em especial dos direitos sociais”. Evidencia também a autora que: “serviços Públicos realizados através de contratos de longa duração, no regime de Concessão, com aumento de complexidade, exigem um repensar dos paradigmas tradicionais da ação contratual administrativa”(VALLE, 2017, p. 4).

Esta nota introdutória nos convida a uma oportuna advertência. Primeiro, que há necessidade de se considerar na análise de institutos as suas bases fundamentais, evitando-se a perversão conceptual e assegurando-se fundamento científico sólido para interpretação e aplicação do sistema. Segundo, pontifica-se claramente que a dinamicidade que é apanágio da sociedade, exige atualização dos institutos e até mesmo a mudança de paradigmas. Destaque-se aqui, desde logo, a inafastável necessidade de satisfação dos direitos sociais fundamentais essenciais, o que por certo o caminho de concretização passa pela prestação do serviço público, sendo de todo

importante o estudo de seus conceitos e principiologia.

Neste particular, pode-se dizer que a dinamicidade inerente às relações sociais faz com que as concepções sobre serviço público sempre encontrem espaço, quer sob o ângulo pragmático ou mesmo sob o aspecto científico, para melhor compreensão e especialização de sua definição e princípios.

Sabe-se, aliás, que o modelo de Estado influencia na formação do conceito de serviço público, especialmente porque, em sendo liberal, o serviço abrange as atividades de interesse geral, com prestação pelo Estado e regidas por regime jurídico público, não afetas a determinadas atividades econômicas e industriais. Há, ainda, discussão sobre a amplitude do conceito, e neste ponto ele pode ser amplo ou restrito (DI PIETRO, 2021, p. 115-118).

Como atividades desenvolvidas pela Administração Pública, os serviços públicos são realizados com finalidade atrelada ao interesse público e, representam verdadeira contraprestação em decorrência da arrecadação tributária que incide sobre todos os cidadãos.

Ao estudar o conceito de serviços públicos SANTIN observa que “são as atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções estatais, no cumprimento das finalidades públicas, em contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo” (SANTIN, 2013, p. 25).

Para JUSTEN FILHO “serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público” (2014, p. 727).

MEIRELLES por sua vez diz que “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (MEIRELLES, 2008, p. 333).

Ruy Cirne Lima explicita que “serviço público é todo aquele serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente pelo Estado ou outra pessoa administrativa” (LIMA, 2007, p. 204).

Do conteúdo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, colhe-se informações a respeito da incumbência do serviço público, especificando o constituinte que ao Poder Público está depositada a obrigação de prestar referido serviço de forma direta ou indiretamente por meio do regime de concessão ou permissão (Art. 175).

No que tange aos princípios que regem a matéria, sabe-se que na ambiência do Direito Administrativo a principiologia encontra espaço de incidência muito significativo. É comum ao regime jurídico dos seus institutos a previsão, em grande parte expressa, de subordinação direta a princípios. E adiantamos em consignar que não se pretende com isso evidenciar que outras searas do Direito estão alheias a observância principiológica. Na realidade o que se quer desde logo grafar é que o Direito Administrativo traz como padrão de disciplina a previsibilidade legal de princípios, deixando notícia estampada aos lidadores da coisa pública, que seus comportamentos estão necessariamente regrados por princípios, como informação clara da fundamentalidade principiológica, a não deixar dúvida quanto a prevalência nas relações e situações jurídicas de sua aplicação.

Como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil em vigor trouxe em seu bojo princípios que possuem incidência natural no regime jurídico de Direito Administrativo. Destacamos a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*). Não significa que, por seu caráter geral, tais princípios deixam de ser observados no regramento dos serviços públicos. Ao revés, complementam e direcionam o disciplinamento dos serviços públicos em companhia com os princípios específicos sobre a matéria.

Destarte, há princípios específicos que disciplinam os serviços públicos além dos princípios que ordinariamente devem ser considerados no regime jurídico de Direito Administrativo. São eles os princípios da continuidade do serviço público, da mutabilidade do regime jurídico, da igualdade dos usuários, da modicidade, da atualidade, da transparência e participação do usuário, das competências anômalas, da aplicação subsidiária do direito do consumidor, da adequação e da cortesia.

O princípio da continuidade do serviço público, como a denominação já pressupõe, estabelece que a indispensabilidade coletiva, como regra, deste serviço, impõe que o Poder Público deva atuar de maneira a impedir qualquer solução de continuidade em sua prestação.

É por isso, por exemplo, que no âmbito dos contratos administrativos os prazos são

impostos com rigor, não se incidindo, em regra, a *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração Pública, e aplica-se a teoria da imprevisão para assegurar o equilíbrio econômico financeiro na relação contratual e garantir a continuidade do serviço, bem como reconhece-se “certos privilégios para a Administração, como o de encampação, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa contratada, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço” (DI PIETRO, 2021, p. 125).

Ainda, como decorrência deste princípio, no exercício da função pública são peculiares, v. g., as normas que exigem a permanência do servidor em serviço pelo prazo estabelecido em lei, na situação em que ele pleiteou sua exoneração, e a previsão dos institutos da substituição, suplência e delegação (DI PIETRO, 2021, p. 125).

O próprio tratamento distinto do direito de greve dos servidores públicos em relação ao trabalhador da iniciativa privada leva em conta a aplicação do princípio da continuidade do serviço público.

O princípio da mutabilidade do regime jurídico propala a possibilidade de mudanças na execução do serviço com o escopo de atender o interesse público, em razão de sua variabilidade conforme o tempo passa. Vale dizer que adaptações são necessárias como forma de atender ao interesse público, o que naturalmente se verifica diante da dinamicidade inerente na sociedade.

Autoriza-se, pois, com a aplicação deste princípio, a mudança no regime de execução do serviço público, sendo que, “em decorrência disso, nem os servidores públicos, nem os usuários dos serviços públicos, nem os contratados pela Administração têm direito adquirido à manutenção de determinado regime jurídico; o estatuto dos funcionários pode ser alterado, os contratos também podem ser alterados ou mesmo rescindidos unilateralmente para atender ao interesse público” (DI PIETRO, 2021, p. 126).

O princípio da igualdade também regulamenta os serviços públicos. A disciplina base deste princípio encontra assento constitucional especialmente na cabeça do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil em vigor.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 9) anota que “o preceito magno da igualdade, como já tem sido assinalado, é norma voltada quer para o aplicador da lei quer para o próprio legislador. Deveras, não só perante a norma posta se nivelam os indivíduos, mas, a própria edição dela assujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas”. Diz ainda o autor

em referência:

A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes. Em suma: dúvida não padece que, ao se cumprir uma lei, todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento parificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes (MELLO, 2014, p. 10).

O princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público dispõe que, uma vez atendidas as condições legais para usufruir da prestação do serviço, os usuários não podem ser tratados com desigualdade.

Conforme registra DI PIETRO “desde que a pessoa satisfaça às condições legais, ela faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal” (2021, p. 126).

O princípio da modicidade lembra que os custos para fruição do serviço público não podem ser em valor que acabe por impedir a utilização pelos usuários. É necessário que exista modicidade tarifária de maneira que seja empregado pelo responsável pela prestação do serviço público o menor preço possível.

Nas palavras de JUSTEN FILHO, “a modicidade tarifária significa a menor tarifa possível, em vista dos custos necessários à oferta do serviço adequado. A modicidade tarifária pode afetar a própria decisão quanto a concepção do serviço público. Não terá cabimento conceber um serviço tão sofisticado que o custo torne inviável aos usuários fruir dos benefícios” (2014, p. 744)

Para assegurar a modicidade tarifária, pode ainda ser aplicado subsídio ao valor da tarifa. Isto é possível quando se estiver em face de serviços públicos essenciais, os quais se percebe diante dos direitos fundamentais a serem assegurados.

O autor em comento explica que “a essencialidade do serviço em vista dos direitos fundamentais poderá acarretar a necessidade de tarifas insuficientes para remunerar o custo do serviço. A modicidade significa, então, não apenas a menor tarifa possível sob o prisma econômico, mas também o seu dimensionamento, de modo a assegurar o acesso dos usuários a serviços essenciais” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 744).

O princípio da atualidade é substrato da eficiência e, por ele, exige-se do serviço público a constante atualização tecnológica e estrutural de maneira a garantir a maior qualidade e rendimento com reduzido dispêndio e erro. Isto envolve, inclusive, ser competente e produtivo na

prestação do serviço visando alcançar o melhor resultado.

Pelo princípio da transparência e participação do usuário conclui-se que o usuário tem direito de acesso às informações relacionadas à contratação e prestação do serviço público, com seus devidos esclarecimentos, de maneira a viabilizar sua participação no controle para contratação e prestação do serviço.

Explicita JUSTEN FILHO que em razão deste princípio “o usuário passa a integrar as relações jurídicas atinentes à organização do serviço e a própria delegação à iniciativa privada. Esse princípio significa o dever de o Estado e o prestador do serviço fornecerem ao usuário todos os esclarecimentos e admitirem a participação de representantes dos usuários na estrutura organizacional do serviço público” (2014, p. 742).

As competências anômalas como princípio aplicável aos serviços públicos é decorrente da hodierna democratização do direito. No relacionamento com os particulares, sejam eles usuários ou não do serviço público, há poderes e deveres que surgem e são exercidos sem que se exija a anuência específica de cada usuário.

Ao tratar deste princípio, JUSTEN FILHO observa que o regime de serviço público abrange competências anômalas, as quais se manifestam no relacionamento com os particulares, quer sejam ou não usuários do serviço público. Explica o autor referido que “essas competências anômalas se traduzem em deveres-poderes de diversa natureza, cujo surgimento e exercício não dependem de concordância concreta do usuário”. JUSTEN FILHO anota que:

A democratização dos serviços públicos conduz à intervenção de representantes dos usuários na concepção das medidas, como instrumento de aperfeiçoamento da atividade estatal e de redução do arbítrio. Em termos práticos, isso significa que a disciplina dos serviços públicos deve ser precedida da audiência do público em geral, da consideração às manifestações dos eventuais delegatários e da obtenção de sugestões dos usuários (e das associações deles representativas) (2014, p. 745).

Pelo princípio da aplicação subsidiária do Direito do Consumidor infere-se que as normas consumeristas podem ser utilizadas como legislação que socorre o sistema normativo na ausência de regulamentação específica para alcançar a resolutividade de questões envolvendo a prestação do serviço público. Assim, quando seu regime jurídico próprio não responder e solucionar os pontos de disciplina e solução de controvérsias, aplicar-se-á as regras do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

É interessante anotar que a legislação infraconstitucional traz notas de aplicabilidade de referido Código na cabeça do artigo 7º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando dispõe sobre os direitos e obrigações do usuário do serviço público.

SANTIN obtempera que:

Cabe anotar que o consumidor de serviço público e o usuário de serviços públicos têm semelhantes proteções, a despeito de algumas diferenças jurídicas, porque o consumidor está ligado a uma relação de consumo de natureza privada, do mercado de consumo, e os usuários de serviço público são protegidos por uma relação de serviço público e uma relação pública de cidadania. Tanto o consumidor privado quanto o usuário público são protegidos por uma relação jurídica de ordem pública, destinada a suprir a sua vulnerabilidade perante o fornecedor privado e o prestador de serviços públicos e alcançar uma igualdade de posições. A própria política nacional de relações de consumo prevê expressamente o princípio da racionalização e melhoria dos serviços públicos (art. 4º, VII, CDC), o direito básico do consumidor à adequada e eficaz prestação de serviços públicos em geral (art. 6º, X, CDC) e a obrigação dos órgãos públicos, por si ou terceiros privatizados, ao fornecimento de serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos (art. 22, *caput*, CDC) (2013, p. 31).

O princípio da adequação tem seu significado declarado na ordem jurídica, possuindo fundamento constitucional conforme se vê do inciso IV do artigo 175 da Lei Maior. A legislação infraconstitucional cuidou do aspecto conceptual deste princípio na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, em seu artigo 6º, expressamente disciplinando que “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Necessário pontuar que apesar de referida previsão encontrar-se alocada em disposição legislativa atinente aos institutos da concessão e permissão do serviço público, sua aplicação destina-se a todo serviço público, incluindo, portanto, o prestado pela Administração Pública já que, como observado por SANTIN, “a natureza jurídica entre os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou pelas concessionárias e permissionárias é a mesma: serviço público. A necessidade é a mesma: atendimento de lacuna da sociedade. A finalidade é a mesma: exercício de atividade estatal”. Explica ainda o autor que, “a relação jurídica é a mesma, por se tratar de fornecimento de um serviço público, na condição de fornecedor (art. 3º, Lei 8.078/1990, CDC), ao consumidor (art. 2º, CDC), ao cidadão, com exigência de padrão de adequação e responsabilidade civil correspondente (art. 22, CDC e art. 6º, Lei 8.987)”. A distinção reside apenas na forma de remuneração, pois “o Estado recebe tributos e as concessionárias, tarifas” (SANTIN, 2013, p. 28).

Destarte, nota-se que no Brasil passou a ser pressuposto do serviço público o dever de ser prestado com manutenção da qualidade, sem interrupção ou solução de continuidade, com gestão eficiente na forma de prestar e quanto aos seus resultados, de maneira que não coloque em risco a integridade das pessoas, usuárias ou não, com técnicas e recursos atualizados, com destinação generalizada, ou seja, prestação em caráter *erga omnes*, com polidez, educação na prestação e civilidade, bem como com menor tarifa possível sem prejudicar sua realização.

A mesma lei no inciso I do artigo 7º proclama ser direito do usuário do serviço público receber o serviço adequado.

SANTIN evidencia que:

A adequação passou de requisito a uma expressão do conceito de serviço público normal exigido pela norma, uma ferramenta técnica de apresentação do modo adequado do serviço, como a tradução de todos os requisitos num termo, expressando o conjunto de todas as condições exigidas para o cumprimento da obrigação de fornecimento do serviço. Todos os requisitos relacionados são exigidos para o cumprimento no fornecimento de serviços públicos ao usuário, seja mediante uma contraprestação direta ou indireta, derivada da condição de cidadão ou contribuinte ou consumidor (SANTIN, 2013, 28-29).

O princípio da cortesia, por sua vez, também está presente quando se estuda o serviço público, proclamando como norma principiológica que os serviços devem ser prestados ao seu usuário com respeito e dignidade. Há que se conferir bom tratamento ao público na realização das ações e serviços da Administração Pública. Sem gentileza, sem respeito, sem tratamento digno, o serviço público deixa de atender o preceito ético fundamental que orienta todo o sistema jurídico afeto ao Direito Administrativo.

Sem se afastar do propósito do estudo, sabe-se que, hodiernamente, um dos desafios daqueles que realizam a gestão da Administração, é manter ou fazer presente na prestação do serviço público a cortesia, especialmente na sociedade pós-moderna, em que a liquidez e fluidez dos valores essenciais, o consumismo, passaram a dirigir o modo de vida de muitos (BAUMAN, p. 21-22)

Interessante a visão registrada por MEIRELLES sobre os requisitos ou condições serviço público, pois referido autor inclui os princípios como pressupostos do serviço, os sintetizando em cinco princípios que a Administração precisa observar quando prestar os serviços. Neste ponto, diz o autor em comentário que a Administração deve exigir na realização do serviço

público, observância do princípio da permanência, da generalidade, da eficiência, da modicidade e da cortesia. Nas palavras do autor, “o princípio da *permanência* impõe continuidade no serviço; o da *generalidade* impõe serviço igual para todos; o da *eficiência* exige atualização do serviço; o da *modicidade* exige tarifas razoáveis; e o da *cortesia* traduz-se em bom tratamento para com o público” (MEIRELLES, 2008, p. 338).

Não se pode esquecer neste ponto do estudo que o direito ao serviço público traduz-se na realidade em mais um direito humano. Nas palavras de SANTIN:

O direito ao serviço público pode ser considerado mais um direito humano ou direito fundamental, para a convivência social, efetivação dos direitos sociais, busca da igualdade material e melhoria da qualidade de vida da população, como um direito a um padrão de vida mínimo, o chamado mínimo existencial, para bem-estar do ser humano e sua família (2019, p. 147).

O acesso à bens e prestações fundamentais a que possuem direito o cidadão, como educação e saúde, demanda plena efetivação, posto que pertencentes aos direitos vitais do ser humanos, o que se perfectibiliza por meio dos serviços públicos. Notória, assim, que o direito ao serviço público deve ser considerado como direito humano.

3. A BOA ADMINISTRAÇÃO, GOVERNANÇA E SERVIÇOS PÚBLICOS

O estudo da boa administração relaciona-se diretamente com o da governança, que envolve a mudança de concepção sobre a gestão realizada pelo Poder Público, ou seja, não se prende mais ao conceito de governo que traz consigo a centralidade administrativa vinculada a instituições formais com responsabilidade de definir políticas, decidir e prestar serviço. A governança vai além, importando até mesmo na participação dos destinatários do serviço público.

Explica Paulo Nogueira da Costa:

A centralidade do termo "governo" deu lugar à incontornabilidade do conceito *governance* (ou governança): o primeiro é habitualmente utilizado para se aludir às estruturas, instituições e entidades públicas formalmente incumbidas da definição de políticas, da tomada de decisões públicas e da prestação de serviços públicos; o segundo, designa "... as tradições, instituições e processos que influenciam o exercício do poder em sociedade, incluindo o modo como as decisões são tomadas em matérias de interesse público e como aos cidadãos é dada voz nas decisões públicas". A *governance* apresenta-se-nos, assim, como uma "nova forma de governar" (2014, p. 150).

É possível perceber, desde logo, que há uma mudança paradigmática influenciadora da concepção de administração pública, pois nos distanciamos da exclusiva governabilidade para escolha de políticas públicas e passamos a vivenciar a participação nas decisões do Estado, revelando perfeita coerência com o regime democrático vigente e propalada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 1º), pois democracia pressupõe participação, controle, pluralidade, respeito a dignidade da pessoa. Isso torna o conceito de governança mais abrangente do que o de governo. A boa governança abarca ainda, um desenvolvimento econômico sustentável e a erradicação da pobreza.

A partir desta mudança de paradigma abra-se a oportunidade para se falar em direito a boa administração, pois envolve gestão democrática, ou seja, participação, controle, sustentabilidade, racionalidade, eficiência e avaliação. Amplia o próprio conceito de cidadania que passa a estar centrada na pessoa humana e pressupõe a “*accountability*” (dever de cuidado e prestar contas), como também a “*responsiveness*” (sintonia entre o exercício do poder e os sonhos – aspirações – dos cidadãos) (COSTA, 2014, p. 205-206).

A boa governança deve ser entendida como novo princípio constitucional conformador em que se concilia o Estado a gestão e o direito (COSTA, 2014, p. 208). A boa governança é fundamental para assegurar o desenvolvimento econômico sustentável e erradicar a pobreza.

Esta nova dimensão da cidadania provocada pela boa governança importa em um novo relacionamento entre os poderes públicos e os cidadãos, que além de todas as implicações que já comentamos, faz com que tenhamos um novo paradigma de controle financeiro.

Boa governança importa em boa política e boa finança com implicações nas dimensões do controle financeiro. Destarte, no Brasil para afirmação da boa governança o respeito a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, com foco na responsabilidade fiscal, o Brasil incluiu em seu ordenamento a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando o equilíbrio financeiro, o endividamento apenas com regras rígidas e com transparência, com base no princípio do planejamento, princípio do controle, princípio da responsabilização e transparência, dentre outras disposições.

Há uma verdadeira interseção principiológica para a gestão na Administração Pública. Devemos pensar em uma constante incidência de todos os princípios sendo a base deste sistema a

Constituição Federal vigente e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A boa governança impõe esta forma de pensar a gestão fiscal da coisa pública.

É possível notar que a boa administração importa em boa governança. O conceito de boa administração não é preocupação recente e entre nós buscou-se compreensão com auxílio da doutrina italiana que, dentre os países europeus, dedicou atenção especial ao assunto. Assim observa ALMEIDA citando como exemplo o clássico escrito de Raffaele Resta, qual seja, “*L’onere di buona amministrazione*”, in *Scitti in onere di Santi Romano*, Pádua, 1940, pp. 103 e segs.” (2012, p. 48).

Para ALMEIDA o conceito de boa administração traz inerente a ideia de que a Administração Pública deve perseguir sempre da melhor forma possível o interesse público, a satisfação das necessidades públicas sob sua responsabilidade, utilizando para tanto, das melhores soluções que se revelarem possíveis, “do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro)”. Em razão disso, referido autor associa ao conceito a noção de Administração Pública eficaz e eficiente (2012, p. 48).

Hoje o patamar de evolução do tema erigiu a boa administração como direito fundamental. SOUZA, PIEDADE e SANTIN, após aplicação da teoria do transplante e da mutação constitucional e observadas as adaptações necessárias à cultura brasileira, concluem pela existência no sistema jurídico brasileiro deste direito fundamental. E pontuam:

A boa administração pode ser detectada pela ação administrativa de acordo com os princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), participação popular do usuário nos serviços públicos (art. 37, §3º, CF), resolução de conflitos administrativos por processo administrativo, de acordo com devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF), atuação proba dos governantes (art. 37, §4º, CF) e sujeição a controle interno e externo (art. 70, da CF). Também pelo desenvolvimento sustentável (arts. 3º, 21, IX, 43, 174, §1º, 225 e outros dispositivos constitucionais). O reconhecimento deste direito fundamental está, entre outras possibilidades, na sua utilização na dimensão objetiva e na perspectiva horizontal de modo a instrumentalizar o cidadão, o Judiciário, o Ministério Público e outras instituições para combater de forma mais eficaz a corrupção. (2018, p. 26 e 33)

Há, como se pode ver, lastro constitucional para sustentar a existência de um direito fundamental à boa administração, existindo repercussões desta constatação como na eficiência da tutela da administração pública, pois permite o maior questionamento dos atos e serviços públicos.

Explicitam SOUZA, SANTIN e PIEDADE que

A identificação do direito a boa administração como público subjetivo representa uma importante evolução visto que a partir disso pode ser exigido mediante o acionamento judicial, seja na forma de uma prestação de serviço público de qualidade, seja na necessária relação de probidade que esses serviços devem ser prestados. É que o defende Valter Foleto Santin quanto a sindicabilidade da política de segurança pública, que, em razão de sua característica de direito ou interesse difuso, é exigível mediante tutela jurisdicional via controle por meio de ação civil pública (2013, p. 208-216) (2018, p. 16)

A boa administração deve ser encarada como direito fundamental, porque a qualificação jurídica que extrai do contexto constitucional e implica na possibilidade de se exigir da Administração Pública a prestação de serviço que atendam ao postulado da boa governança.

Não apenas isto, sua qualificação jurídica como direito fundamental traz consigo o aspecto objetivo, impondo a vinculação pelo Estado com categorização de valores mais importantes da sociedade.

Na dimensão objetivo os direitos fundamentais passaram há um reforço de juridicidade das normas de direitos fundamentais (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2015, p. 344).

Em sendo assim, qualquer interpretação jurídica deverá ser realizada sob a baliza dos direitos fundamentais e Juarez Freitas anota que o direito fundamental a boa administração envolve o direito a administração transparente, sustentável, dialógica com respeito as garantias processuais, direito à administração pública imparcial, prova, que respeita a legalidade refletida das regras, administração preventiva, precavida e eficaz (FREITAS, 2015, p. 198-199).

Além disso, o direito fundamental a uma boa administração pode ser aplicado para se controlar a discricionariedade abusiva da gestão pública. Ainda é aplicável com o propósito de aperfeiçoar e aprofundar a sindicabilidade da administração pública e seus atos, pois possibilita o controle dos atos administrativos, responsabilização do Estado, a reanálise do poder de polícia e dos serviços em geral prestados pela administração pública (SOUZA, SANTIN, PIEDADE, 2018 p. 18).

Registre-se que o regime jurídico dos direitos fundamentais deve ser aplicado ao direito a uma boa administração e, portanto, existe para assegurar o primado da dignidade, liberdade e igualdade de todos os destinatários dos serviços públicos. A proteção aos direitos fundamentais é imanente ao Estado Democrático e estes valores integram este modelo de Estado.

Esta conclusão quanto a identificação de um direito fundamental a uma boa

administração exsurge da necessidade de se promover a tutela efetiva da probidade da administração pública, da indispensabilidade de um governo honesto, não arbitrário, que respeite os valores democráticos, o que o *status* negativo dos direitos fundamentais não se revela suficiente para tanto. No estágio atual do constitucionalismo, mostra-se essencial que o cidadão possua condições e possibilidade de exigir do Estado o cumprimento de seu dever para com a coletividade. Nas palavras de SOUZA, SANTIN e PIEDADE:

Atos desta natureza têm provocado reações que reclamam um reposicionamento do cidadão frente ao Estado. O sistema jurídico ressurte-se de direito fundamental revestido de *status* positivo e ativo, em que o indivíduo pode exigir do Estado uma prestação e/ou deter decisivo poder de influência em suas determinações políticas, apto a protegê-lo daquele tipo de ataque. (...) O direito fundamental a uma boa e proba administração, na perspectiva objetiva e no plano horizontal, irradia efeitos e tem projeção nas relações entre particulares, seja entre indivíduos que tem relação jurídica com o Estado, seja entre cidadãos usuários dos serviços estatais. Seu feixe irradiante estabelece, mesmo nas relações privadas, verdadeiro dever cívico de todos os cidadãos em combater os desmandos administrativos uma vez que a proteção a esse novo direito fundamental passa constituir-se em incumbência e responsabilidade de todos. Como se vê, seja na perspectiva objetiva, seja na dimensão horizontal, o direito fundamental a uma boa administração fornece amparo tanto ao cidadão como ao operador do direito para tutelar interesses públicos primários e combater a má gestão da coisa pública” (SOUZA, SANTIN e PIEDADE, 2018, p. 20 e 22).

É por isso que todas as ações, atos e serviços públicos devem sempre ser compatíveis com o direito fundamental a uma boa administração, não se tolerando atos de improbidade e corrupção porque afetam e abalam a boa governança, culminando na desestruturação dos valores democráticos e da pessoa humana.

A administração é boa quando há serviço público prestado com observância aos seus requisitos e princípios. Por certo, e isto se nota com percepção material e concreta diária, passível, portanto, de avaliação, que se o serviço público for ineficiente não há boa administração, não há respeito a este direito fundamental do cidadão.

Na realidade, todas ações, atos, serviços de gestão pública devem sempre ser compatíveis com as bases da boa administração, não se tolerando atos de improbidade e corrupção, pois afetam e abalam a boa governança, culminando na desestruturação dos valores democráticos e da pessoa humana.

4. CONCLUSÃO

O Direito Administrativo, como outras áreas de conhecimento, tem experimentado novos desafios decorrentes da constante inovação e mudanças de realidades sociais vivenciadas pela sociedade.

Como atividades desenvolvidas pela Administração Pública, os serviços públicos são realizados com finalidade atrelada ao interesse público, e representam verdadeira contraprestação em decorrência da arrecadação tributária que incide sobre todos os cidadãos.

Destarte, há princípios específicos que disciplinam os serviços públicos além dos princípios que ordinariamente devem ser considerados no regime jurídico de Direito Administrativo. São eles os princípios da continuidade do serviço público, da mutabilidade do regime jurídico, da igualdade dos usuários, da modicidade, da atualidade, da transparência e participação do usuário, das competências anômalas, da aplicação subsidiária do direito do consumidor, da adequação e da cortesia.

Há lastro constitucional para sustentar a existência de um direito fundamental a boa administração. A administração é boa quando há serviço público prestado com observância aos seus requisitos e princípios. Por certo, se o serviço público for ineficiente não há boa administração, não há respeito a este direito fundamental do cidadão.

Conclui-se que o serviço público atenderá o direito fundamental a uma boa administração quando respeite seus requisitos e os princípios da Administração Pública e possua transparência, desburocratização, informação compreensível, integração entre instituições, simplificação de procedimentos com eliminação de formalidades desnecessárias, afastamento de condições desnecessárias para acesso ao serviço público, tenha interoperabilidade de prestadores e instituições, respeito as situações e pessoas com limitação, deficiências e idosas, que atenda e promova a tecnologia e inovação, de maneira a alcançar o melhor resultado possível com o custo apropriado a sua efetivação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mário Aroso de. **Teoria geral do direito administrativo**: temas nucleares. Coimbra: Almedina, 2012.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do programa de Pós-graduação em Direito da UFC**. v. 35.1, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>. Acesso em: 23 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. rev. e reelab. por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 1. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 23. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 134-153, mai/ago 2019. ISSN 2318-8650. Disponível em: <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332/1300>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Renee do Ó; SANTIN, Valter Foletto; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil. **Revista Em Tempo**, v. 17, n. 01, p. 11 - 36, nov. 2018. ISSN 1984-7858. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em: 23 ago. 2022. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v17i01.2571>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual básico: a lei de responsabilidade fiscal**, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/a-lei-responsabilidade-fiscal-dez-2012_0.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

VALLE, Vivian Cristina Lima López. **Contratos administrativos e um novo regime jurídico de prerrogativas contratuais na administração pública contemporânea: da unilateralidade ao consenso e do consenso à unilateralidade na relação contratual administrativa**. Tese de Doutorado. UFPR. Curitiba-PR, 2017.

Submetido em 28.09.2022

Aceito em 15.10.2022