

## **DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO PILARES PARA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **DIGNIDAD HUMANA Y DERECHOS FUNDAMENTALES COMO PILARES DE UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Ricardo Bispo Razaboni Junior<sup>1</sup>

Ilton Garcia da Costa<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O artigo hipotético-dedutivo busca debater a importância de reconhecer a relevância da boa Administração Pública no contexto constitucional. Inicialmente, aborda a dignidade da pessoa humana como base dos direitos fundamentais, ressaltando sua conexão com avanços nos

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Mestre em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípides Soares da Rocha de Marília/SP. Foi bolsista CAPES/PROSUP-Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Fundação Educacional do Município de Assis. Foi membro (2016/2018) do Grupo de Pesquisa REI (Relações Institucionais) Todos os lados do art. 2º da Constituição Federal. Foi membro do Grupo de Pesquisa DiFuSo (Direitos Fundamentais Sociais), cadastrado no diretório acadêmico de pesquisa do CNPQ. Membro atual do Grupo de Pesquisa ISO-CERTOS da UENP. Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Assis-SP. Professor de Direito Constitucional na Anhanguera -Assis/SP. Foi Professor de Direito Penal, Processo Penal e Metodologia Científica na Universidade Norte do Paraná-Bandeirantes/PR. Professor de Direito Penal e Direito Constitucional no Autoridade Concursos- Assis/SP. Professor de Direito Constitucional no Professores de Elite - Presidente Prudente/SP. Professor conteudista do Nova Concursos - São Paulo. Professor conteudista da Pós-Graduação em Direito Constitucional da Faculdade ProMinas. Realizou Estágio-Docência na graduação do curso de Direito do Centro Universitário Eurípides Soares da Rocha de Marília/SP na disciplina do Dr. Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior. Parecerista da Revista Liberdades do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Palestrante no Brasil e no exterior. Autor e organizador de livros e artigos científicos. Advogado e Consultor Jurídico. Email: [razabonijr@gmail.com](mailto:razabonijr@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito - PUC SP Pontifícia Universidade de São Paulo, Pós-Doutor em Direito - Universidade Mediterranea - Reggio Calabria, Itália, Mestre em Administração pelo Unibero, Matemático, Advogado, Pesquisador e Professor do Doutorado, Mestrado e Graduação da UENP Universidade Estadual do Norte do Paraná, Professor do latu sensu da Universidade Federal do Mato Grosso - Uniselva e Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso, avaliador institucional e de cursos do INEP - MEC Ministério da Educação, Especialista em Formação Profissional - Alemanha, Especialista em Finança - FECAP. Foi do Conselho Fiscal do Conpedi, Secretário Adjunto de Educação e Diretor Executivo do Instituto de Previdência do Município de Ourinhos SP, Membro do Comitê de Área da Fundação Araucária de Apoio a Pesquisa do Estado do Paraná, Membro do Comitê Avaliação da Lei de Incentivo ao Esporte do Estado de São Paulo, Presidente da Comissão de Estágio e Vice Presidente da Comissão de Ensino Jurídico da OAB SP, coordenou o curso de Direito das Faculdade Anchieta SBC - Anhanguera, foi do Conselho Fiscal, Diretor e Coordenador do Curso de Direito da Unib - Universidade Ibirapuera, Diretor Superintendente de Planejamento e Controles do Banco Crefisul - BAQ. É membro do Conselho Editorial da Editora da UENP, é do Conselho de Ética em Pesquisa da UENP, É líder do GpCertos - Grupo de Pesquisa em Constituição, Educação, Relações de Trabalho e Organização Sociais registrado no CNPq, Autor de diversos artigos científicos, capítulos de livros e lattes <http://lattes.cnpq.br/0959097128095664> e-mail [iltoncosta@uenp.edu.br](mailto:iltoncosta@uenp.edu.br)

direitos de liberdade, igualdade e fraternidade. Em seguida, explora os direitos fundamentais e sociais, destacando como esses direitos influenciam na busca por uma boa Administração Pública, possivelmente resultando em um direito fundamental à boa Administração Pública. Por fim, propõe a consideração da ideia de reconhecer esse direito fundamental, visando aprimorar a eficácia dos direitos individuais e sociais, além de promover ética, eficácia e honestidade nos entes públicos. O trabalho não busca oferecer soluções definitivas, mas sim estimular pesquisas futuras para aplicação e reconhecimento dessa temática.

**Palavras chave:** Direitos Fundamentais; Administração Pública; Boa administração Pública; coletividade; cidadania.

## RESUMEN

El artículo hipotético-deductivo busca debatir la importancia de reconocer la relevancia de la buena Administración Pública en el contexto constitucional. Inicialmente, aborda la dignidad de la persona humana como base de los derechos fundamentales, destacando su conexión con los avances en los derechos de libertad, igualdad y fraternidad. Luego explora los derechos fundamentales y sociales, destacando cómo estos derechos influyen en la búsqueda de una buena Administración Pública, lo que posiblemente resulte en un derecho fundamental a una buena Administración Pública. Finalmente, propone considerar la idea de reconocer este derecho fundamental, apuntando a mejorar la efectividad de los derechos individuales y sociales, además de promover la ética, la efectividad y la honestidad en las entidades públicas. El trabajo no busca ofrecer soluciones definitivas, sino incentivar que futuras investigaciones apliquen y reconozcan este tema.

**Palabras clave:** Derechos Fundamentales; Administracion Publica; Buena administración pública; colectividad; ciudadanía.

## Introdução

O presente artigo, de cunho hipotético-dedutivo, pretende debater e analisar a necessidade de se reconhecer a fundamentalidade da boa Administração Pública para fins constitucionais.

Desta forma, em primeiro plano, abordar-se-á a dignidade da pessoa humana como pilar dos direitos fundamentais, demonstrando que o referido princípio comporta importância no avanço dos direitos de liberdade, igualdade e fraternidade.

Em um segundo momento, serão analisados os direitos fundamentais e sociais, com fundamentos na teoria geral dos direitos fundamentais, com a pretensão de demonstrar como tais direitos influenciam na busca de uma boa Administração Pública e, por que não, de um direito fundamental à boa Administração Pública.

Por fim, defender-se-á, de forma inicial, a possibilidade da ideia de se reconhecer o direito fundamental à boa Administração Pública, para potencialização da eficácia dos direitos de defesa e prestacionais, bem como da ética, eficácia e honestidade dos entes públicos.

Esclarece que o presente trabalho não tem como objetivo sanar ou propor de forma total solução ao debate, mas sim instigar a pesquisa sobre a temática, para que no futuro seja aplicada e reconhecida.

## **1. Dignidade como pilar dos direitos fundamentais**

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, por via de um Estado Democrático de Direito, tem como fundamento a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e livre iniciativa e pluralismo político. Todos os referidos fundamentos se encontram, em plano de destaque, no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, sendo pilares para a Carta Magna e Direitos Fundamentais.

Antes de se adentrar no estudo dos Direitos Fundamentais, tem-se que, de forma delimitada, tal como a cidadania – fundamento importante para a constituição da fundamentalidade dos direitos -, a dignidade da pessoa humana, fundamento constitucional e valor reconhecidamente como princípio da Constituição Federal de 1988, conforme artigo 1º, inciso III, demonstram-se como os principais pilares para o exercício e defesa das liberdades individuais e coletivas

Dada a devida importância para a cidadania, analisar-se-á, por questões de delimitação, a dignidade da pessoa humana como fundamento dos direitos fundamentais. Entretanto, há de se destacar, desde já, que a cidadania também pode ser incluída como base de tais direitos.

Pois bem. A dignidade evoluiu em conjunto com a sociedade, não havendo um momento exato para se cravar seu nascimento. Nesse sentido:

[...] uma linha de desenvolvimento que remonta a Roma antiga, atravessa a Idade Média e chega até o surgimento do Estado liberal, a dignidade – *dignitas* – era um conceito associado ao status pessoal de alguns indivíduos ou à proeminência de determinadas situações. Como status pessoal, a dignidade representava a posição política ou social derivada primariamente da titularidade de determinadas funções

públicas, assim como o reconhecimento geral de realizações pessoais ou de integridade moral.<sup>3</sup>

Apesar de se ter a ideia de um conceito evolucionar da dignidade humana como direito conquistado após lutas e períodos nefastos da humanidade, observa-se que há doutrinadores que defendam a dignidade com nascimento na religião.

Nesse sentido, Celso Lafer apresenta a seguinte orientação:

O valor atribuído à pessoa humana, fundamento dos direitos humanos, é parte integrante da tradição, que se viu rompida com a irrupção do fenômeno totalitário. A Bíblia começa com a história das origens da humanidade e no Gênesis, está dito que "Deus criou o homem à sua imagem" (I, 26). Ensina, desta maneira, o Velho Testamento, que o homem assinala o ponto culminante da criação, tendo importância suprema na economia do Universo. Observa, neste sentido, Hannah Arendt que os hebreus "[...] sempre sustentaram que a própria vida é sagrada, mais sagrada que tudo mais no mundo, e que o homem é o ser supremo sobre a terra". Todo homem, portanto, é único e quem suprime uma existência — afirma o Talmud — é como se destruísse o mundo na sua inteireza. Na elaboração judaica deste ensinamento isto se traduz numa visão da unidade do gênero humano, apesar da diversidade de nações, que se expressa através do reconhecimento e da afirmação das Leis de Noé. Estas (Gênesis, 9, 6-17) são um direito comum a todos, pois constituem a aliança de Deus com a humanidade e representam um conceito próximo do *jus naturae et gentium*, inspirador dos ensinamentos do cristianismo e, posteriormente, de Grocio e Selden, que são uma das fontes das Declarações de Direitos das Revoluções Americana e Francesa.<sup>4</sup>

Já Ingo W. Sarlet acerca do assunto, diz que o “valor intrínseco da pessoa humana deita raízes no pensamento clássico e ideário cristão”. Assim, apesar de não se ter “dados seguros” acerca do exposto, Ingo Sarlet observa que tanto no Antigo Testamento, quanto no Novo Testamento, há diversos trechos onde se mostra que o ser humano foi criado à imagem e semelhança de Deus, ou seja, nascendo dotado de valor próprio que lhe é predestinado e intrínseco, sendo ilegal sua transformação em objeto ou instrumento de outrem.<sup>5</sup>

A despeito de o reconhecimento da vertente da qual admite a dignidade com nascimento na religião, tem-se que o conceito de dignidade como um atributo do ser humano foi alterado a partir do século XVIII, através do movimento iluminista, onde a religião foi retirada do “plano de centro das atenções”, tornando-se o homem o centro da humanidade.

<sup>3</sup> BARROSO, Luíz Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**. A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial. Tradução: Humberto Laport de Mello. – 3. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 13-14.

<sup>4</sup> LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das letras, 1988, p. 118.

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

Immanuel Kant ensina que o homem pode ser entendido como um fim em si mesmo, sendo vedado seu tratamento como objeto ou acessório estatal, tendo em vista a dignidade da pessoa humana. Assim, o homem deve ser tratado com respeito e considerado um ser individual, merecedor de tratamento digno.

Tal entendimento passou por modificações com o decorrer do tempo, alcançando sua defasagem máxima durante a Segunda Guerra Mundial, momento em que o homem foi coisificado, sendo possível sua destruição moral e vital.

Aliás, consta esclarecer que a dignidade humana volta a ressurgir posteriormente à Segunda Guerra Mundial, quando a ideia de dignidade da pessoa humana migra paulatinamente para o mundo *jurídico*, em razão de dois movimentos. O primeiro movimento acerca da dignidade humana seria provindo da cultura “pós-positivista, que reaproximou o Direito da filosofia moral e da filosofia política, atenuando a separação radical imposta pelo positivismo normativista”, e o segundo movimento “consistiu na inclusão da dignidade da pessoa humana em diferentes documentos internacionais e Constituições de Estados democráticos”.<sup>6</sup>

Apesar do exposto, Barroso revela que apesar da dignidade humana ter sido convertida em um conceito jurídico, ainda se tem a dificuldade de lhe prover um “conteúdo mínimo, que a torne uma categoria operacional e útil, tanto na prática doméstica de cada país quanto no discurso transnacional”.<sup>7</sup>

Pois bem. Após a guerra, nasceu grande movimento contra as barbaridades nazistas e fascistas, consagrando-se a dignidade da pessoa humana como valor internacional, momento em que os países começaram a reconhecê-la também em seus planos internos.

Neste sentido, diversas nações colocaram em suas Constituições a dignidade humana como fundamento do Estado ou princípio constitucional, podendo-se, por exemplo, lembrar a Constituição italiana de 1947 e a lei Fundamental alemã de 1949.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 trouxe grande importância para a dignidade, colocando-a em seu primeiro dispositivo, o qual prevê que: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir um para com os outros em espírito e fraternidade”.

---

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação.** Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010, p. 4.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação.** Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010, p. 4.

Ademais, ressalta-se que o preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos, de modo universal, trouxe o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis”.

De forma não diferente, o preâmbulo do Pacto Internacional dos Direitos civis, políticos, bem como econômicos, sociais e culturais, promulgado em 1966, observou a dignidade da pessoa humana, trazendo o sentido de cidadãos como integrantes da família humana.

Com tais pactos e declarações, o valor da dignidade da pessoa humana se agigantou, passando a compor diversos documentos garantidores de direitos e deveres.

Em plano nacional, vê-se a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, a qual previu em sua escrita, de forma expressa, a dignidade da pessoa humana, colocando-a em lugar privilegiado, ou seja, no 1º artigo, inciso III, compondo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Sendo assim, a dignidade passou a ser um dos pilares da CF/88 e do Estado Democrático de Direito, orientando, inclusive, direitos constitucionais e infraconstitucionais.

Dada a importância da dignidade, surgiu uma discussão acerca da sua maior importância em face ao direito à vida. Nesse sentido, vê-se quem observa que a vida é o direito mais fundamental encontrado na Constituição Federal (e até na Declaração Universal de Direitos do Homem/Humanos - DUDH), já que constitui pré-requisito a existência e exercício de todos os demais direitos.<sup>8</sup>

José Cretella Junior, em sua explanação sobre a CF/1988, diz que: “Bastaria que se tivesse dito ‘o direito’ ao invés de ‘a inviolabilidade do direito à vida’”. Nesse sentido, se a “vida é um direito” garantido pelo Estado, esse direito é inviolável, embora não “inviolado”. “Se eu digo que é ‘inviolável’ (a correspondência, a intimidade, a residência, o sigilo profissional), ‘ipso facto’, estou querendo dizer que se trata de rol de bens jurídicos dotados de inviolabilidade (inviolabilidade da correspondência, da intimidade, da residência, do sigilo profissional)”.<sup>9</sup>

Ressalta-se ainda que, no pensamento de Cretella Junior, o direito à vida é o primeiro dos direitos invioláveis assegurados pela Constituição, obtendo dois sentidos: “(a) o ‘direito a continuar vivo, embora se esteja com saúde’ e (b) ‘o direito de subsistência’, remontando o

---

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 61.

<sup>9</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. I, art. 1º a 5º, LXVII. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, p. 182-183.

primeiro à integridade física da pessoa humana e o segundo ao direito de prover a existência por meio do trabalho honesto.<sup>10</sup>

Pois bem. De todo o debate, depreende-se a ideia de que o direito à vida é importante, porém sem dignidade não há de se falar em vida. Sendo assim, nasce a ideia de direito à vida digna. Pérez Luño observa, nesta esteira, que a dignidade da pessoa humana “Foi na história, e é atualmente, o ponto de referência de todas as faculdades que tratam do reconhecimento e afirmação da dimensão moral da pessoa”<sup>11 12</sup>

Observa-se, assim, que tanto a DUDH, quanto a CF/88 defendem, portanto, o direito à vida, cabendo ao Estado assegurar esse direito em dupla acepção, quais são: a) o direito de permanecer vivo; b) o direito de se ter uma vida digna como forma de subsistência.

Certo é que o legislador constituinte teve o cuidado de colocar a dignidade da pessoa humana no primeiro artigo da CF/88, de forma proposital, em lugar de destaque, demonstrando sua importância face a todos os direitos narrados na normativa, inclusive o direito à vida.

Aqui, então, torna-se necessária a conceituação da dignidade da pessoa humana, para entendimento do que esta representa para o ser humano. Importante destacar que tal conceituação é despretensiosa, posto que há clara dificuldade em se conceituar tal princípio.

Neste sentido, inicia-se com a conceituação clássica de Ingo Sarlet:

(...) qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.<sup>13</sup>

José Afonso da Silva define ainda a dignidade como um valor supremo, que protege e atrai o conteúdo de todos os outros direitos fundamentais e humanos, desde o direito à vida:

(...) concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais (observam Gomes Canotilho e Vital Moreira), o conceito de dignidade

<sup>10</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. I, art. 1º a 5º, LXVII. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, p. 182-183.

<sup>11</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 8. ed. Madri: Tecnos Editora, 2003, p. 49.

<sup>12</sup> No original: “*ha sido en la historia, y es en la actualidad, el punto de referencia de todas las facultades que se dirigen al reconocimiento y afirmación de la dimensión moral de la persona*”

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir “teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”.<sup>14</sup>

Ademais, tem-se que a dignidade nasce com a origem dos direitos fundamentais, representando e fundamentando a essencialidade dos mesmos. A respeito da dignidade da pessoa humana, Barroso diz que:

A dignidade da pessoa humana é o valor e o princípio subjacente ao grande mandamento, de origem religiosa, do respeito ao próximo. Todas as pessoas são iguais e têm direito a tratamento igualmente digno. A dignidade da pessoa humana é a idéia que informa, na filosofia, o imperativo categórico kantiano, dando origem a proposições éticas superadoras do utilitarismo: a) uma pessoa deve agir como se a máxima da sua conduta pudesse transformar-se em uma lei universal; b) cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo, e - não como um meio para realização de metas coletivas ou de outras metas individuais. As coisas têm preço; as pessoas têm dignidade. Do ponto de vista moral, ser é muito mais do que ter.<sup>15</sup>

Certo é que a dignidade representa valor intrínseco do ser humano e fundamento hodierno basilar do estado, sendo arma fundamental contra o arbítrio e descaso do Estado, bem como munição para garantia dos direitos fundamentais, direitos os quais passarão a ser identificados a seguir.

## **2. Direitos fundamentais e direitos sociais como pilares para uma boa administração pública: o direito fundamental a boa administração**

Conforme visto anteriormente, a cidadania e a dignidade da pessoa humana retratam pilares constitucionais e evolutivos das sociedades. Sendo assim, é possível observar que a dignidade humana foi atrelada ao próprio ideal de cidadania, conforme mencionam os autores:

Ao considerar o exercício da cidadania, que tem como pressuposto a vida digna, pode e deve ser amparado por instrumentos jurídicos que, por sua natureza, buscam minorar as desigualdades e carências sociais por serem instrumentos transformadores da

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 105.

<sup>15</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010, p. 152.



realidade, pela sua força normativa, o leva o signo de direitos fundamentais no sistema jurídico.<sup>16</sup>

Diversos direitos foram tratados a partir da sua condição de essencialidade, embora não exista um senso comum sobre a sua amplitude e o seu alcance. Para Rousseau, estudar a origem dos direitos fundamentais se mostra como a mais ardilosa tarefa dentro do estudo do pensamento:

Considero, igualmente, o assunto deste discurso como uma das questões mais interessantes que a filosofia possa propor, e, desgraçadamente para nós, como uma das mais espinhosas que os filósofos possam resolver: com efeito, como conhecer a fonte da desigualdade entre os homens, se não se começar por conhecer os próprios homens?<sup>17</sup>

Ademais, como visto por Bobbio<sup>18</sup>, “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas”, revelando ainda mais a dificuldade de se estudar os direitos fundamentais.<sup>19</sup>

Apesar da dificuldade em se estudar a origem e evolução dos direitos fundamentais, tentar-se-á retratar algumas breves ideias sobre a temática.

Vê-se, inicialmente, que os direitos fundamentais evoluem de acordo com a evolução social, que evoluem com a cidadania e dignidade. Acerca de sua concepção, não há uma data exata para se afirmar, mas parte dos estudiosos remetem ao nascimento das Nações Unidas no ano de 1945, como referência.

Apesar do referencial acima exposto, tem-se que os direitos fundamentais, ora chamados em plano internacional de direitos humanos, surgem com a evolução da sociedade, marcada em diversos momentos por períodos difíceis, com sofrimento à pessoa humana, como ocorrido à época do histórico Código de Hamurabi, o qual é considerado por estudiosos como a primeira norma com direitos humanos, datado em 1700 a.C.

<sup>16</sup> CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo M. de Arêa. O Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade** | e-ISSN: 2525-989X | Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 196-216 | Jan/Jun. 2016, p. 199.

<sup>17</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso: sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. s/a. p. 9.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995. p. 13.

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995. p. 13.

Não obstante, tem-se também que outras normas, pós Código de Hamurabi, demonstraram marcos relevantes aos direitos fundamentais, como na Magna Carta do rei João Sem Terra em 1215, onde se deu limites ao poder do rei.

Acerca da constante evolução dos direitos humanos, já em épocas avançadas historicamente, três grandes movimentos se destacaram, quais são: a Declaração de Direitos (Bill of Rights), de 1689; a Declaração de Independência dos Estados Unidos, em 1776; e a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789.

Existe também outra norma reconhecidamente importante para os direitos fundamentais, cognominada Declaração de Virgínia, onde se trouxe o ditame “o bom povo da Virgínia”, em seu artigo I, em 16 de junho de 1776, sendo importante registro para reconhecimento de direitos fundamentais.

Na França, de modo não diferente, considera-se a *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, votada pela Assembleia Nacional francesa em 1789, um importante marco dos direitos humanos, posto que se previa direitos de liberdade e de igualdade para todos os homens.

20

Assim, pode-se dizer que não há uma data para o nascimento dos direitos humanos ou fundamentais, mas diversos diplomas ou marcos históricos que construíram a ideia hoje obtida.

Apesar da imprecisão quanto à origem, não se pode negar, como dito anteriormente, que a Organização das Nações Unidas (ONU) é de extrema relevância para tais direitos, posto que é uma organização intergovernamental, no qual o principal objetivo é a promoção da fraternidade e cooperação internacional, além do respeito aos Direitos Humanos. Ademais, dela surgiu a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948.

Com a evolução dos direitos fundamentais, nascem diversos conceitos e estruturas. No Ordenamento Jurídico brasileiro, tem-se a utilização, pela Constituição Federal de 1988, de diversas nomenclaturas para os direitos fundamentais: “direitos humanos” no artigo 4º, II; “direitos e garantias fundamentais” no Título II; “direitos e liberdades fundamentais” no artigo 5º, § 1º; “direitos e liberdades constitucionais, no artigo 5º, inciso LXXI; “direitos da pessoa humana” no artigo 34 e; “direitos e garantias individuais” no artigo 60, § 4º ao falar de cláusulas pétreas.

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995. p. 353-354.

Em plano internacional, também não é diferente, observando-se diversas nomenclaturas adotadas pelas mais diversas cartas constitucionais, declarações e pactos internacionais.

Apesar da diversidade de nomenclaturas, tem-se que a estrutura, em si, dos direitos fundamentais, demonstra-se mais relevante para o presente trabalho, e por isso se analisará agora a teoria criada por Georg Jellinek (1851-1911), iniciando-se pela teoria dos “*status*”:

Para Jellinek, o indivíduo pode ser encontrado em quatro situações diante do Estado. Na primeira situação, o indivíduo encontra-se em um estado de submissão, que foi denominado *status subjectionis* ou *status passivo*. O indivíduo se encontra em uma posição de subordinação em face do Estado, que detém atribuições e prerrogativas, aptas a vincular o indivíduo e exigir determinadas condutas ou ainda impor limitações (proibições) a suas ações. Surgem, então, deveres do indivíduo que devem contribuir para o atingimento do bem comum. A preocupação de Jellinek é não desvincular os direitos dos indivíduos da possibilidade do Estado impor deveres, a fim de assegurar o interesse de todos. Logo, para Jellinek, o cumprimento desses deveres leva à implementação dos direitos de todos.

Na segunda situação, o indivíduo possui o “*status*” negativo (*status libertatis*), que é o conjunto de limitações à ação do Estado voltado ao respeito dos direitos do indivíduo. O indivíduo exige respeito e contenção do Estado, a fim de assegurar o pleno exercício de seus direitos na vida privada. Nasce um espaço de liberdade individual ao qual o Estado deve respeito, abstendo-se de qualquer interferência. Jellinek, com isso, retrata a chamada dimensão subjetiva, liberal ou clássica dos direitos humanos, na qual os direitos têm o condão de proteger seu titular (o indivíduo) contra a intervenção do Estado. É a resistência do indivíduo contra o Estado. Ao Estado cabe a chamada prestação ou obrigação negativa: deve se abster de determinada conduta, como, por exemplo, não matar indevidamente, não confiscar, não prender sem o devido processo legal etc.

A terceira situação é denominada *status positivo* (*status civitatis*) e consiste no conjunto de pretensões do indivíduo para invocar a atuação do Estado em prol dos seus direitos. O indivíduo tem o poder de provocar o Estado para que interfira e atenda seus pleitos. A liberdade do indivíduo adquire agora uma faceta positiva, apta a exigir mais do que a simples abstenção do Estado (que era a característica do “*status*” negativo), levando a proibição da omissão estatal. Sua função original era exigir que o Estado protegesse a liberdade do indivíduo, evitando que sua omissão gerasse violações, devendo realizar prestações positivas. Assim, para proteger a vida, o Estado deveria organizar e manter um sistema eficiente de policiamento e segurança pública. Para assegurar o devido processo legal, o Estado deveria organizar de modo eficiente os recursos materiais e humanos do sistema de justiça. Porém, com a evolução das demandas e com o surgimento de novos direitos, emergem direitos a prestações sociais, nos quais se cobra uma ação prestacional do Estado para assegurar direitos referentes à igualdade material, como, por exemplo, direito à saúde, direito à educação etc.

A quarta situação é a do “*status*” ativo (*status activus*), que consiste no conjunto de prerrogativas e faculdades que o indivíduo possui para participar da formação da vontade do Estado, refletindo no exercício de direitos políticos e no direito de aceder aos cargos em órgãos públicos. (RE 598.099/MS, julgamento em 10 de agosto de 2011).

Outra teoria muito importante, ensinada por Karel Vasak, fora a das dimensões dos direitos fundamentais, as quais instruíram o presente trabalho a demonstrar a importância dos direitos fundamentais à uma boa administração pública.

Neste sentido, os direitos de primeira dimensão ou também chamados de liberdade, têm como titular o indivíduo, sendo uma proteção contra arbítrios estatais. São aqueles que têm por titular um indivíduo, sendo oponíveis ao Estado. Traduzem como faculdades ou atributos da pessoa e contém uma subjetividade que, nas lições de Bonavides, é o traço mais característico. São dotados de *status negativus* de Jellinek.<sup>21</sup>

A liberdade acima exposta se encontra relacionada à dignidade da pessoa humana, fato que torna possível uma conexão entre a liberdade e a igualdade entre membros da sociedade.<sup>22</sup>

A segunda dimensão dos direitos fundamentais tem como principal direito a ser alcançada a igualdade, caracterizando-se pelos direitos sociais, econômicos e culturais. Os direitos sociais representam direitos de grupos desfavorecidos, os quais impõe ao Estado uma obrigação de prestar direitos positivos, ou seja, garantir direitos mínimos essenciais para a vida humana, como exemplo a saúde, educação e o trabalho. Procura-se, com esses direitos, a igualdade material, com redução das desigualdades e garantia do mínimo existencial.

No que tange a terceira dimensão, tem-se a fraternidade, a qual possui foco na coletividade, buscando-se uma solidariedade entre os povos, com a consagração de direitos de todos, para o bem de todos, como exemplo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, apesar de não ser importante para o presente trabalho, observa-se, à título de complemento, a existência de demais dimensões sugeridas por diversos teóricos, como: a) como os Direitos Biológicos, que para Norberto Bobbio podem ser chamados de direitos de quarta dimensão, posto que se referem à pesquisa biológica, as quais dariam a possibilidade de manipulação do patrimônio genético de indivíduos<sup>23</sup>; b) a quarta dimensão proposta por Paulo Bonavides, a qual defende os direitos à globalização política, em outras palavras, democracia, informação e pluralismo<sup>24</sup>; c) a quinta dimensão proposta também por Bonavides, a qual seria o direito à paz como um fim a ser alcançado, a qual, porém, foi colada por Karel Vasak,

---

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 563-564.

<sup>22</sup> LAZARI, Rafael de.; GARCIA, Bruna Pinotti. **Manual de direitos humanos**. 2. ed. Salvador: Juspodium, 2015, p. 112.

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 25.

<sup>24</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 570-571.

fundador da teoria, na terceira dimensão dos direitos fundamentais <sup>25</sup>; d) a quinta dimensão oferecida por Patrícia Peck <sup>26</sup>e Luís Carlos Cancellier de Olivo, a qual seria o direito eletrônico.

No âmbito dos direitos de segunda dimensão, ou seja, aqueles que buscam a igualdade material e o combate à desigualdade social, por meio da promoção de direitos básicos prestacionais, encontram-se os direitos sociais.

José Afonso da Silva conceitua os direitos fundamentais sociais no âmbito do constitucionalismo brasileiro:

(...) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. <sup>27</sup>

Robert Alexy diz, em sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais” (Theorie der Grundrechte), que os direitos fundamentais sociais (soziale Grundrechte) são direitos a prestação em sentido estrito (Leistungsrechte im engeren Sinne).

Direitos a prestação em sentido estrito são direitos do particular perante o Estado a algo que o particular, dispusesse ele somente de meios financeiros suficientes e encontrasse-se no mercado uma oferta suficiente, também de privados poderia ganhar. Quando se trata de direitos fundamentais sociais, portanto, por exemplo, de direitos à assistência, ao trabalho, à habitação e à formação, são considerados, em primeiro lugar, direitos a prestação em sentido estrito <sup>28</sup>

No que se refere à importância dos direitos sociais e na sua fundamentalidade, tem-se que os direitos e garantias fundamentais que estão dispostos no título II da Constituição Federal compreendem também os direitos sociais do capítulo II do mesmo título, posto que incorporado.

<sup>25</sup> LAZARI, Rafael de. **Manual de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora D’ Plácido, 2017, o. 376.

<sup>26</sup> PECK, Patrícia. **Direito digital**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 26.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 286-287.

<sup>28</sup> ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, S. 454. No original: “Leistungsrechte im engeren Sinne sind Rechte des einzelnen gegenüber dem Staat auf etwas, was der einzelne, verfügte er nur über hinreichende finanzielle Mittel und fände sich auf dem Markt ein hinreichendes Angebot, auch von Privaten erhalten könnte. Wenn von sozialen Grundrechten die Rede ist, also etwa von Rechten auf Fürsorge, Arbeit, Wohnung und Bildung, sind in erster Linie Leistungsrechte im engeren Sinne gemeint.”

Ademais, atualmente tem-se o entendimento de que os direitos sociais são direitos fundamentais estabelecidos pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, tendo aplicabilidade ou eficácia imediata.

Com essa interpretação, revigora-se o entendimento que os direitos sociais estão protegidos pelo artigo 60, § 4º, IV da Constituição Federal, sendo considerados cláusulas pétreas dotadas de seus “poderes”.

Diante de todo o exposto, e sabendo-se que os direitos fundamentais e sociais comportam importância jurídica inenarrável, tem-se que a Administração Pública, para agir com sucesso, não basta tão somente obedecer aos princípios dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, mas também respeitar e fazer valer os direitos fundamentais cabíveis, como direitos de defesa e prestacionais. Não obstante, observa-se que, de forma implícita, há o direito fundamental à boa administração, a qual se defenderá neste momento.

### **3. O Direito Fundamental à boa Administração Pública**

Certo é que os Direitos Fundamentais servem como meio de se cobrar a eficácia de uma boa Administração Pública. Com isso, nasce a possibilidade de se defender a ideia da existência de um direito fundamental à boa administração pública.

No ordenamento jurídico brasileiro, não há, de forma expressa, o direito fundamental à boa administração pública, porém, utilizando-se a hermenêutica e interpretação, é possível verificar que os princípios do artigo 37 da Constituição Federal levam um valor fundamentalista implícito.

Quando se coloca em pauta os princípios da legalidade – de forma principal -, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, tem-se que diretamente está se fazendo uma relação com fundamentos, objetivos, princípios e direitos individuais e coletivos expostos na Carta Magna de 1988.

Ademais, outros dispositivos subsequentes revelam essa relação implícita, como: a) a participação popular do usuário nos serviços públicos (art. 37, § 3º da CF); necessária atuação proba dos governantes (art. 37, § 4º da CF); controle interno e externo (art. 70 da CF); bem como o próprio artigo 5º, incisos LIV e LV da Carta magna, os quais preveem resolução de conflitos administrativos por via de processo administrativo, com o devido respeito ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Não obstante, consta destacar que a fundamentalidade é tamanha, que inclusive já se houve discussão, pelo Supremo Tribunal

Federal, acerca da necessidade de uma defesa técnica nos processos administrativos, em sentido contrário à súmula vinculante nº 5 da Corte.

Neste ponto, importante destacar que direito à boa administração pública está previsto em alguns documentos internacionais, como na Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano em Relación com la Administración Pública; na Carta dos Direitos Fundamentais de 2000, provinda da União Europeia, e de forma implícita na própria Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, onde se diz que “A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos”, levando-se em consideração que a vontade, direito de liberdade, está diretamente associada à outros direitos humanos discurridos da própria declaração.

Vista a possibilidade de se falar em direito fundamental de uma boa administração pública, deve-se delimitar como se fará jus a tal direito. Neste plano, tem-se o entendimento de que o *status* negativo – direito de defesa - da teoria de Georg Jellinek não se basta para combater atos antieconômicos, autoritários, injustos, ineficientes e ímprobos. Assim, cresce a necessidade de, neste sentido, defender-se o direito fundamental à boa administração pública.

Com o reconhecimento de tal direito fundamental, poder-se-ia alcançar novas perspectivas, como o direito postulatório, via judiciário ou administrativo, da realização de uma decisão imparcial e justa.

Sabendo que os direitos fundamentais não comportam um rol taxativo, para o reconhecimento do direito fundamental à uma boa administração pública, bastar-se-ia um reconhecimento via Supremo Tribunal Federal, o qual em outras oportunidades já reconheceu outros direitos como fundamentais, *in verbis*: direito ao ambiente sadio, ao nome, sigilo bancário, dentre outros.

Desta forma, tem-se que plausível o entendimento interpretativo da possibilidade de se realizar o engrandecimento da boa administração pública, reconhecendo-a como direito fundamental a todo e qualquer cidadão, trazendo maior ética para a mesma, sem a possibilidade de relativizações, posto que passaria a ser reconhecida como cláusula pétrea por força do artigo 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

Ademais, certo que tal reconhecimento implicaria diretamente em maior força aos direitos negativos e positivos, ou seja, à eficácia dos direitos de defesa e prestacionais, intimamente ligados aos direitos propostos nos artigos 5º, 6º e seguintes da Carta Constitucional hodierna.

## CONCLUSÃO

O presente artigo obteve como pretensão a demonstração da necessidade de se colocar em planos de fundamentalidade os atos da administração pública. Certamente, tal discussão se agiganta face às arbitrariedades e abusos efetuados por alguns entes federativos e pela União, em determinados setores da Administração Pública.

Vê-se uma tendência, ao menos doutrinária, em tornar a Administração Pública mais dialógica e consensual. Entretanto, para maior eficácia no bom trabalho dos órgãos administrativos, tem-se que elevar ao patamar de direito fundamental a boa administração pública se faz prudente.

A democracia, cidadania, dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais se agigantam na busca por uma sociedade mais justa, pluralista e fraterna. Desta forma, uma cláusula pétrea no sentido de trazer fundamentalidade à administração pública tornaria mais segura a sensação de uma Administração Pública honesta, eficaz e ética.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

BARROSO, Luíz Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo. A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial. Tradução: Humberto Laport de Mello. – 3. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo M. de Arêa. O Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade** | e-ISSN: 2525-989X | Brasília | v. 2 | n. 1| p. 196-216 |Jan/Jun. 2016.

COSTA, Ilton Garcia da. Paz e Serviços Públicos. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 8, p. 1879-1892, 2022.



COSTA, Ilton Garcia da; REZENDE, Rita de Cassia. Liberdade, Igualdade e Democracia. *Revista em Tempo*, v. 18, p. 272-299, 2019.

COSTA, Ilton Garcia; VEIGA, Fábio Da Silva; NOGAS, Matheus. Ubiquidade Constitucional e Direitos Fundamentais. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, [S.l.], v. 4, n. 25, p. 97 - 114, abr. 2020. ISSN 2316-2880. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/4022/371372341>>. Acesso em: 10 de outubro de 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v4i25.4022>.

COSTA, Ilton Garcia; GONÇALVES, Aline M. . Da Sociedade Antiga à Sociedade Política e a Funcionalidade do Direito. *NOMOS (FORTALEZA)*, v. 36, p. 205-224, 2016.

COSTA, Ilton Garcia; GOES, Winnicius Pereira . A Diretiva 2014/24/UE como Guia de Contratualizações Sustentáveis de Políticas Públicas Sociais. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, v. 21, p. 656-690, 2016.

COSTA, Ilton Garcia; CACHICHI, Rogério Cangussu D. ; CACHICHI, Zilda C. D. . **Amor e Misericórdia: a flor e o fruto**. In: Ivanaldo Santos; Lafayette Pozzoli. (Org.). *Fraternidade e Misericórdia Um olhar a partir da justiça e do amor*. 1ed.São Paulo: Cultor de Livros, 2016, v. 1, p. 93-100.

COSTA, Ilton Garcia; SANTIN, Valter Folleto (Org.) . **Organizações Sociais, efetivações e inclusão social**. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

COSTA, Ilton Garcia; GIACOIA, Gilberto. (Org.) . **Parceria Público Privada - PPP e Agências Reguladoras, Questões Críticas**. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

COSTA, Ilton Garcia; FREITAS, Paulo. H. Souza (Org.) . **Terceiro Setor, Ongs: questões críticas**. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. I, art. 1º a 5º, LXVII. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das letras, 1988.

GARCIA DA COSTA, Ilton; ABILIO, Juan R.. Serviços Públicos e a (In)Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor. **Polifonia** Revista Internacional da Academia Paulista de Direito, v. 11, p. 166-188, 2023.

LAZARI, Rafael de.; GARCIA, Bruna Pinotti. **Manual de direitos humanos**. 2. ed. Salvador: Juspodium, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PECK, Patrícia. **Direito Digital**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 8. ed. Madri: Tecnos Editora, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso: sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. s/a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

Submetido em 30.09.2023

Aceito em 20.11.2023