

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Anna Candida da Cunha Ferraz, Henrique Ribeiro Cardoso – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-289-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Constituição. 3. Democracia.

I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

A obra em apresentação, originada do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II, no âmbito do XXV Congresso do CONPEDI, sediado na UNICURITIBA, no Paraná, contou com a colaboração de pesquisadores de Programas de Pós-graduação de todo o Brasil. Os temas, que enfrentam a tensão entre a democracia e o constitucionalismo, buscam delinear a interação entre os poderes do Estado em momento de crise institucional que o país vivencia.

Os excessos do Poder Judiciário são contrapostos, em artigos que integram esta obra, às omissões do Poder Legislativo e às falhas de governança e de controle do Poder Executivo. O aporte filosófico e sociológico encontrado nos textos enriquece a discussão, ofertando soluções possíveis que passam necessariamente pelo reforço democrático.

A postura mais ativa do Judiciário é identificada como de perigosa inserção na esfera da democracia, tanto representativa quanto participativa. As decisões do Supremo Tribunal Federal, ao funcionar como legislador positivo, avançam e definem questões não submetidas às necessárias discussões nos foros adequados – especialmente no âmbito do Legislativo.

Os estudos apresentados permitem ao leitor perceber o alcance e o conjunto de problemas identificados por pesquisadores em razão dessa postura mais ativa da Corte Constitucional brasileira.

Profa. Dra. Anna Candida da Cunha Ferraz - UNIFIEO

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso – UFS/UNIT

A BOA GOVERNANÇA COMO UM PRINCÍPIO GERAL ANTICORRUPÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GOOD GOVERNANCE A GENERAL PRINCIPLE ANTI-CORRUPTION AND FUNDAMENTAL RIGHT TO A GOOD PUBLIC ADMINISTRATION

**Eduardo Augusto De Souza Massarutti
André Vinícius Rosolen**

Resumo

O presente trabalho realizará uma abordagem teórico-dedutiva da boa governança da gestão pública como um princípio geral de combate à corrupção e de condução responsável dos assuntos públicos, bem como do direito fundamental a uma boa Administração Pública, previsto implicitamente no art. 37 da Constituição Federal brasileira, à luz do direito ao exercício da cidadania. Nesse passo, o objetivo é apresentar os princípios da boa governança (legalidade, eficiência, eficácia, participação, responsabilidade e transparência) como uma medida anticorrupção, voltada para a condução responsável da gestão pública e para a legitimidade e limitação do poder estatal.

Palavras-chave: Boa governança, Princípio anticorrupção, Direito fundamental a uma boa administração pública

Abstract/Resumen/Résumé

This paper will conduct a theoretical and deductive approach to good governance of public administration as a general principle of combating corruption and driving charge of public affairs, as well as the fundamental right to good public administration, implicitly provided for in art. 37 of the Brazilian Federal Constitution, in the light of the right to citizenship. The goal is to present the principles of good governance (legality, efficiency, effectiveness, participation, accountability and transparency) as anti-corruption measure, focused on the responsible conduct of public administration and the legitimacy and limits of state power.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Good governance, Anti-corruption principle, Fundamental right to good public administration

Introdução

A Constituição é a norma jurídica fundamental de um Estado que disciplina a organização político-administrativa e regulamenta a separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com o objetivo de limitar o poder estatal e para resguardar os direitos fundamentais contra os abusos e ilegalidades cometidas pelos agentes públicos, bem como estabelece um conjunto de deveres ético-normativos com o escopo de garantir uma boa governança da gestão pública e da legitimidade das ações e das decisões do Estado.

Em linhas gerais, os princípios democráticos e o regime republicano são valores constitucionais que estabelecem diretrizes para uma administração responsável das políticas públicas e subordinam as ações dos agentes públicos aos princípios da boa governança. Nesse contexto, o art. 37 da Constituição Federal brasileira reconheceu um conjunto de princípios ético-normativos norteadores das atividades da Administração Pública, com a finalidade de submeter as condutas dos seus agentes à observância da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O objetivo da presente pesquisa é apresentar os princípios da boa governança da gestão pública (legalidade, impessoalidade, eficiência, eficácia, participação e transparência) como um princípio geral de combate à corrupção e do direito fundamental a uma boa Administração Pública como uma prerrogativa do exercício da cidadania, por meio de uma explanação teórico-dedutiva e com base no método de investigação bibliográfico. Em outras palavras, visa realizar uma análise descritiva da boa governança e do direito fundamental à boa Administração Pública na ordem jurídica brasileira, como medidas destinadas à garantia da condução responsável da gestão pública e da luta contra os abusos de poder e os atos de corrupção perpetrados pelos agentes públicos.

Nesse contexto, a problemática é delimitada sobre a possibilidade da aplicação dos princípios da boa governança e da invocação do direito fundamental à boa Administração Pública como medidas anticorrupção e sobre a sua previsão na ordem jurídico-constitucional brasileira. Por conseguinte, a justificativa da análise do combate à corrupção por meio da boa governança deriva de um enfoque inovador da prevenção do abuso de poder, através das ações de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, especialmente pelo direito de acesso à informação pública, pelo direito de petição aos órgãos públicos, pelo direito de prestação de contas e pelo direito de participação dos assuntos e das decisões de interesse público coletivo.

Por seu turno, os princípios da boa governança aplicados no âmbito da Administração Pública brasileira constitui um princípio geral ao combate da corrupção, uma vez que busca limitar o exercício abusivo do poder estatal ao promover a imparcialidade e a transparência das atividades, a eficiência e a eficácia das políticas públicas e a participação democrática dos cidadãos na formação e na tomada de decisões por parte do poder público. Não obstante, o direito fundamental a uma boa Administração Pública ou o direito ao bom governo é uma prerrogativa constitucional implícita relacionada ao exercício da cidadania, haja vista que reconhece a faculdade do indivíduo de exigir uma boa administração dos recursos e da prestação de serviços públicos, com a finalidade de viabilizar a condução responsável das políticas públicas e de assegurar os direitos fundamentais das pessoas.

Por tais razões, o direito fundamental a uma boa Administração Pública e os princípios da boa governança são pressupostos constitucionais para possibilitar a condução responsável da gestão dos recursos e da prestação dos serviços públicos e para a legitimidade das ações políticas do Estado livre da corrupção, bem como constituem garantias ao pleno exercício dos direitos fundamentais da cidadania, do acesso à informação, da participação e do controle popular nas atividades da gestão pública.

1. O Constitucionalismo e a limitação ao exercício do poder (abuso de poder)

O movimento constitucionalista surge com as reivindicações de limitação ao exercício do poder político do Estado, instituindo a separação dos poderes com o objetivo de controlar os atos ilegais e os abusos cometidos pelos agentes públicos. O atributo do constitucionalismo moderno consiste na compreensão da Constituição como uma norma jurídica vocacionada à proteção das liberdades individuais e como mecanismo de controle dos atos dos poderes públicos, em favor dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana¹.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, o constitucionalismo é a teoria ideológica que enaltece o princípio do governo limitado, sendo indispensável à garantia dos direitos das pessoas na dimensão da organização político-social de uma comunidade. Na concepção histórico-descritiva, o constitucionalismo designa um movimento político, social e cultural que surgiu como um produto reivindicatório da população na formação do poder político do Estado,

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 39.

assim como consagrou um conjunto de princípios baseados nos direitos dos cidadãos e na restrição do exercício do poder estatal².

Em linhas gerais, o constitucionalismo é marcado pela limitação do poder político estatal e pela restrição da liberdade discricionária de atuação dos governantes, pois objetiva assegurar o respeito e a proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos consagradas nos documentos formais e solenes. Em outras palavras, a Constituição foi constituída através dos movimentos sociais e das lutas reivindicatórias da população pela proteção das liberdades fundamentais das pessoas contra os abusos do poder arbitrário, ou seja, visava prevenir e reprimir os atos de corrupção praticados pelos agentes públicos para resguardar os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e o bom governo.

Nestes termos, a Constituição é uma ordenação sistemática e racional da comunidade política revestidas de formalidades, a qual incorpora os direitos das pessoas, estabelece limites de atuação e confere legitimidade às decisões e do poder estatal³. Por conseguinte, as Constituições contemporâneas são reconhecidas como um conjunto de normas sistematicamente organizadas e vocacionadas à garantia da boa Administração Pública e da proteção dos direitos fundamentais em face dos os abusos provenientes da corrupção.

Para José Afonso da Silva, as normas consagradoras dos direitos e garantias fundamentais representam um elemento limitativo constitucional, haja vista que procura delimitar a margem de atuação dos agentes públicos pela previsão dos direitos constitucionalmente assegurados⁴. Não obstante, a norma constitucional também realiza a positivação de um conjunto de valores jurídico-democráticos como hierárquico referencial (princípio-matriz) para todos os demais valores do ordenamento jurídico positivo⁵.

Conforme ensina Maria Garcia, as Constituições representam a ordem jurídica fundamental de uma comunidade política - como expressão da vontade geral destinadas à organização política e social -, que contém valores supremos e vinculantes aos poderes do Estado e a todos os cidadãos. Os substratos éticos das normas constitucionais estão previstos em seus preâmbulos, uma vez que estabelece um conjunto de compromissos de natureza política de respeitar o regime democrático, para a garantia do exercício dos direitos individuais

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, p. 51/52.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, p. 52.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 46.

⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 2ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 87.

e sociais, do bem-estar da população, do desenvolvimento econômico e social, da igualdade, da liberdade e dos ideais de justiça⁶.

As prescrições éticas introduzidas na Constituição Federal brasileira representou um avanço jurídico-democrático que amoldou todo o ordenamento jurídico aos anseios da sociedade e às condições valorativas dos princípios fundamentais da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político (art. 1º CF/88), bem como aos objetivos da República Federativa do Brasil para construir uma sociedade livre justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e para promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º CF/88), com a finalidade de alcançar a plenitude do convívio social de forma pacífica⁷.

Com o advento do neoconstitucionalismo, as Constituições passaram a consagrar os princípios de justiça de caráter ético-político - igualdade, dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais -, como valores supremos da ordem jurídica e como mandamentos morais de observância obrigatória e vinculantes aos poderes do Estado e a toda sociedade. Os princípios de caráter ético-político incorporados pela norma constitucional estabelecem o mínimo ético para atuação dos agentes públicos e dos particulares e a respectiva condição de validade das normas jurídicas para tutela dos direitos das pessoas⁸.

Os substratos éticos da normatividade constitucional são valores consubstanciados em princípios jurídicos que visam orientar as condutas e ações do poder público, dos cidadãos e de toda a coletividade por meio de um mandamento constitucional (imperativos de conduta), destinados à proteção dos direitos e garantias fundamentais, da dignidade da pessoa humana e do Estado Democrático de Direito contra as ilegalidades e abusos de poder praticados por terceiros ou contra as injustiças sociais, assim como por meio da garantia da boa governança da Administração Pública. As normas constitucionais que disciplinam os direitos fundamentais (art. 5º CF/88) e os princípios jurídico-administrativos das atividades do poder público (art. 37 CF/88) contribuem para a elaboração de medidas estratégicas no combate à corrupção, pois

⁶ GARCIA, Maria. *A Constituição como substrato político e ético da comunidade*. São Paulo: Revista Brasileira de Direitos Constitucional (RBDC), n° 9, jan./jun. 2007, p. 57-63.

⁷ A principiologia constitucional diz respeito ao conjunto de normas jurídicas predispostas a produzirem efeitos práticos sobre o comportamento e a conduta das pessoas, as ações do poder público, das sociedades, das organizações, das iniciativas dos setores privados e das instituições, com repercussões sobre a ética e a moral social e a respectiva conscientização da comunidade. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Ética, Cidadania e Constituição: O direito à dignidade e à condição humana*. São Paulo: Revista Brasileira de Direitos Constitucional (RBDC), n° 8, jul. /dez., 2006, p. 125-126.

⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo Garantista e Neoconstitucionalismo*. In: Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst), 2010, p. 34-35.

visam garantir o respeito e a proteção das prerrogativas constitucionais dos indivíduos e a observância da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência para viabilizar a boa governança da gestão pública em face dos abusos de poder e das ingerências cometidas pelos governantes.

De acordo com Célio Silva Costa, o exercício do poder de um governo pressupõe competência e probidade para atuar nos limites da lei e para pautar suas ações na lealdade e honradez (moralidade pública). Os governos incompetentes não estão preparados para a nova República e não pompeiam competência para executar atividades político-administrativas complexas ao rigor da lei e do requisito da probidade. Por conseguinte, o exercício do poder de forma democrática expressa um mecanismo de repressão contra todos os atos governamentais que violem ou tangenciem as normas jurídico-constitucionais ou que prejudiquem os direitos fundamentais da pessoa humana⁹.

Por outro lado, Zephyr Teachout assevera que a Constituição incorporou um princípio geral anticorrupção, como resultado do compromisso dos ideais do constitucionalismo e dos princípios republicano e da separação dos poderes. O princípio de combate à corrupção é uma norma jurídico-constitucional fundamental que visa limitar o abuso de poder político e assegurar a boa governança democrática para corrigir as distorções institucionais (execução políticas públicas, financiamento campanha eleitoral, conflito de interesses, lobbying, contratações públicas e restrições de direitos fundamentais), assim como para legitimar a atuação dos agentes públicos¹⁰.

José Joaquim Gomes Canotilho aduz que a Constituição deve ser considerada como uma lei regulatória da organização social em que a boa governança é um pressuposto indispensável à dimensão do Estado Constitucional, como um princípio do “*multilevel constitucionalismo*”. Ademais, reconhece que as diretrizes políticas da boa governança constitui um novo enquadramento transnacional (global) direcionado à ordem jurídico-constitucional e sobre as formatações organizativas dos Estados, estruturados nos seguintes princípios: a) princípio da transparência; b) princípio da coerência; c) princípio da abertura; d) princípio da eficácia; e) princípio da democracia participativa¹¹.

Nesse contexto de análise, a Constituição Federal estabelece os seguintes mandamentos ou ordens ao sistema jurídico-positivo: a) a norma constitucional reconhece um conjunto de deveres jurídicos ao Estado e à sociedade para assegurar o respeito, a proteção e a promoção

⁹ COSTA, Célio Silva. *A interpretação constitucional e os Direitos e Garantias Fundamentais na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992, p. 9 e 14.

¹⁰ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell Law Review, v. 94, nº 341, mar. 2009, p. 342-346.

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 326 e 331.

das liberdades e dos direitos fundamentais à luz da dignidade da pessoa humana, assim como de resguardar as prerrogativas de exercício dos direitos fundamentais contra os abusos praticados por terceiros; b) a norma constitucional disciplina a separação dos poderes do Estado e a organização político-administrativa com o objetivo de limitar o exercício do poder do Estado, subordinando as condutas dos agentes públicos às matizes dos princípios ético-constitucionais; c) a norma constitucional estabelece um conjunto de princípios para atividade e ações dos agentes públicos com a finalidade de garantir a boa administração e gerenciamento dos recursos públicos; d) a norma constitucional proíbe a prática da corrupção e do abuso de poder por conta da reprovação dos atos ilegais revestidos de imoralidades, em virtude das lesões e ofensas aos princípios incorporados pelo regime jurídico constitucional.

Como se depreende, a Constituição constitui na principal norma de centralização ética do ordenamento jurídico brasileiro contra o abuso de poder, ao disciplinar a organização político-administrativa do Estado, a limitação do poder e a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, assim, a Lei Fundamental direciona e condiciona as ações dos agentes públicos e de toda a sociedade, de acordo com os mandamentos ético-morais e os princípios democráticos da boa governança.

Por tais razões, o Estado Constitucional Democrático propiciou a reformulação das estruturas da ordem jurídica, das atividades do poder público e dos métodos de interpretação e de aplicação das normas à luz dos valores da dignidade da pessoa humana, dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos e dos princípios da boa gestão pública. Nessa perspectiva, os princípios axiológicos incorporados ao texto constitucional são dotados de força normativa como limites ao exercício do poder e como diretrizes para as ações dos agentes públicos e de toda a sociedade, destinados à garantia do respeito e proteção dos direitos constitucionais da pessoa humana e de uma boa Administração Pública.

1.1 Os princípios da Boa Governança (Good Governance)

A globalização econômica, a crise do modelo de Administração Pública burocrática e a integração global da política representaram um dos fatores responsáveis pela modificação da antiga forma de administrar o Estado, com a implantação de um novo modelo gerencial, a fim de relativizar os procedimentos burocráticos, formalistas e da divisão hierárquica por meio da adoção de um modelo de gestão voltada à obtenção de resultados, a eficiência dos serviços e ao atendimento do interesse público. Nos anos 90, os princípios da boa administração foram desenvolvidos como um princípio geral para resolução das controvérsias dos serviços públicos

e como um instrumento de controle de atuação das instituições públicas, quando envolvessem um amplo poder de discricionariedade ou de avaliações técnicas complexas¹².

A crise do modelo burocrático, a globalização econômica e o desenvolvimento tecnológico possibilitou a estruturação da administração a partir de uma nova gestão pública (“*new public management*”), baseado nos valores da eficiência, eficácia e competitividade - qualidade dos serviços públicos e redução dos custos - como resposta à superação do antigo modelo burocrático. A administração Pública gerencial consiste nas metas e nos objetivos que devem ser atingidos pelo Estado através de uma ação, em que se atribui ao agente público uma autonomia na gestão dos recursos e no controle do alcance por resultados¹³.

No exercício de suas atividades, o agente público deve ser eficiente, produzir bons resultados e desempenhar uma boa gestão dos recursos públicos. O princípio da eficiência impõe aos agentes da Administração Pública a busca do bem comum, por meio do exercício de suas competências de acordo com a legalidade, a imparcialidade, a transparência, a participação dos cidadãos e a eficácia, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários à qualidade da prestação dos serviços e da melhor utilização dos recursos públicos, com a finalidade de evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social¹⁴. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência consiste no modo de atuação do agente público em buscar o melhor desempenho possível de suas atribuições e do alcance por resultados, bem como no modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação dos serviços estatais¹⁵.

A concepção do modelo de Administração Pública gerencial é enfatizado nos princípios da eficiência dos serviços públicos e no alcance de resultado em coparticipação com os cidadãos. Em outras palavras, o modelo gerencial coloca como meta a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços públicos, outorgando uma maior autonomia administrativa, financeira e gerencial aos órgãos públicos para possibilitar o cumprimento dos objetivos e estabelecendo

¹² VIANA, Cláudia. Artigo 41º - Direito a uma boa administração. In: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana (Coord.). *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada*. Coimbra: Almedina, 2013, p. 485.

¹³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Modelos teóricos de Administração Pública*. 2016. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/140775/mod_resource/content/1/Modelos%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016, p. 5-7

¹⁴ MORAES, Alexandre de. Constitucionalização do Direito Administrativo e princípio da eficiência. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). *Administração Pública: Direito Administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 37.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 84.

um controle da eficiência dos resultados para verificar a qualidade dos serviços prestados e a eficácia do atendimento do interesse dos cidadãos¹⁶.

As crises de governabilidade enfrentadas pelo Estado brasileiro com a Constituição anterior (crises fiscais, políticas e econômicas) e com a falta de responsabilidade dos agentes públicos de realizar a correta aplicação dos recursos públicos, fizeram com que o sistema administrativo brasileiro adotasse um novo modelo gerencial pautado nos princípios da boa governança - legalidade, transparência, participação, eficiência e responsabilidade -, objetivando a concretização dos interesses públicos de toda a coletividade.

Os princípios gerenciais da boa governança aplicados no contexto econômico e nos setores privados foram incorporados ao setor público com a finalidade de corrigir as deficiências e os excessos de burocracias utilizados na gestão estatal. A adoção dos princípios e das práticas gerenciais é uma consequência da expansão das funções do poder público, tendo como foco principal a obtenção de resultados (eficiência). Nestes termos, com o advento da Constituição Federal brasileira de 1988, as reformas ocorridas no âmbito da Administração Pública tiveram por objetivo tornar a atividade e a prestação dos serviços públicos mais eficientes para corrigir a burocracia estatal e para conferir legitimidade aos atos praticados pelos agentes públicos, em conformidade com os princípios republicanos e com os princípios democráticos (legalidade, moralidade, transparência, democracia participativa, dever de prestação de contas e respeito aos direitos fundamentais).

A eficiência administrativa passa pela garantia de sustentabilidade política, pela participação e pelo controle social, com a finalidade de superar o insulamento do Estado burocrático, de combater a falta de responsabilidade político-administrativa e de prevenir os atos de corrupção nos setores públicos¹⁷. Por sua vez, o governo responsável é uma essência do Estado Democrático de Direito porque visa garantir o desenvolvimento econômico e social sustentável, o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais dos indivíduos, o respeito aos direitos sociais, a democracia participativa dos cidadãos, o sistema de governo transparente e a gestão responsável da coisa pública¹⁸.

Os princípios da boa governança foram incorporados como um novo paradigma de ação política dos Estados e como um mecanismo de superação das crises institucionais, visando um melhor desempenho da gestão pública e a correção dos déficits de legitimidade das ações

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *500 anos de Direito Administrativo brasileiro*. Revista Eletrônica de Direito do Estado: Salvador, nº 5, jan./mar. 2006, p. 22.

¹⁷ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003, p. 247.

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 328.

estatais. O Banco Mundial reconheceu que os Estados deveriam observar um mínimo de critérios de boa governança - responsabilidade, transparência, legalidade e pluralidades de atores - para possibilitar a condução responsável da gestão pública¹⁹.

O termo governança deriva do ato de governar, sendo proveniente da expressão latina “*gubernare*”, que designa a condução, direção, administração ou regência de uma série de fatos ou coisas²⁰. No entanto, em relação à governança estatal, representa o exercício da autoridade política ou o controle, direção à formulação e a administração política de uma nação²¹, bem como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e de controle para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão vocacionadas à condução das políticas públicas e da prestação dos serviços de interesse da sociedade²².

No âmbito da gestão pública, existe uma distinção entre a governança e a governabilidade, sendo que a governabilidade consiste na capacidade política do Estado (legitimidade política), enquanto que a governança traduz na capacidade de execução das políticas públicas (execução política). A governabilidade está associada com as condições estruturais, políticas, econômicas e sociais para efetivar as ações da administração, com base na legitimidade do governo (capacidade política e financeira do Estado), de outro lado, a governança é o conjunto de instrumentos e mecanismos destinados à eficiência dos serviços e à implementação de políticas públicas (capacidade administrativa de governar)²³.

Nestes termos, a governabilidade representa a situação em que as instituições funcionam corretamente, com tranquilidade política e suficiente estabilidade financeira para que se possa governar o Estado, ou seja, são as condições estruturais para governar o Estado e para realizar os programas previamente estabelecidos. A governança consiste na habilidade de administrar o governo e a capacidade de fazer o enquadramento dos programas políticos estabelecidos pelo governo para satisfação do interesse comum²⁴.

¹⁹ LOPES, José Mouraz. *O espectro da Corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 16.

²⁰ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 669.

²¹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 1.470.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. 2ª ed. Brasília: Tribunal de Contas, 2014, p. 6.

²³ A respeito, Leonardo Valles Bento discorre o seguinte: “Assim, a governabilidade encontra-se referida às condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política dos governos para levar a cabo seu programa, ou para formular estratégias de desenvolvimento de longo prazo, ou ainda à capacidade dos poderes públicos de intermediar os interesses da sociedade civil, de articular coalizões políticas entre os partidos e grupos sociais que apoiem o plano de governo. Governança, por outro lado, tem a ver com os aspectos mais adjetivos ou instrumentais do exercício do poder, seu fator determinante já não reside no apoio dos cidadãos, mas na competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente”. BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003, p.85.

²⁴ Em linhas gerais, a governabilidade é as condições objetivas (fatores externos da pessoa) relacionadas com as estruturas institucionais e a governança são as condições subjetivas (fatores internos da pessoa) associadas com a

Em outro sentido, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que a governabilidade é o neologismo construído a partir do termo de governar, representando a possibilidade ou aptidão de conduzir, administrar ou reger algo que tem movimento próprio (os negócios públicos), melhor dizendo, a governabilidade é a possibilidade de ação governativa eficaz ou a aptidão de um determinado Estado em realizar os objetivos a que se propõe - missão concreta²⁵. Por seu turno, a ingovernabilidade (crise de governabilidade) representa a incapacidade dos governantes e àqueles que se atribuem a não-governabilidade das exigências excessivas dos cidadãos.²⁶

De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, a boa governança teve sua origem no âmbito econômico e na política de desenvolvimento, sendo, posteriormente, incorporado no contexto das ciências sociais como a capacidade de se governar o Estado de forma responsável. Em sua compreensão político-normativa, a boa governança designa a condução responsável dos assuntos do Estado ou a capacidade de direção dos assuntos do governo e de sua administração, assim como na capacidade da prática responsável dos atos por parte dos poderes do Estado (Legislativo e Judiciário)²⁷. De outro lado, Daniel Kaufmann assevera que a boa governança incorpora uma dimensão política em que se adotam processos de eleição daqueles que exercem a autoridade política; uma dimensão econômica que traduz na capacidade do governo em gerir de forma eficaz os recursos e implementar as políticas adotadas pelo governo; uma dimensão institucional de respeitar os cidadãos e as instituições públicas²⁸.

O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos define a boa governança como os processos de resultados políticos e institucionais considerados necessários ao alcance das metas de desenvolvimento humano sustentável, bem como o processo de tomada de decisão utilizado pelas instituições públicas para conduzir os assuntos do Estado, para gestão dos recursos públicos e para assegurar o exercício dos direitos da pessoa humana livre dos abusos de poder e da corrupção²⁹. Nesse sentido, a boa governança representa um conjunto de

capacidade de exercício do indivíduo para governar. Ou seja, a governabilidade é a possibilidade operacional e as condições institucionais, econômicas e políticas para governar o Estado e a governança é a competência política do indivíduo de governar o Estado. HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 1.470.

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3.

²⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, p. 547.

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 327.

²⁸ KAUFMANN, Daniel. *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf>. Acesso em: 26 de jun. de 2015.

²⁹ OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Good Governance and Human Rights*. 2016. Disponível em:

princípios relacionados aos processos de decisão e à capacidade de condução responsável dos assuntos e dos atos do poder público, com fundamento nos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da imparcialidade, participação popular e da transparência.

No acordo de parceria celebrado entre a União Europeia e a os Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico, o princípio da boa governança foi adotado como um elemento fundamental da parceria contra a corrupção e como um princípio-diretriz aplicado às relações entre os Estados-membros para respeitar os direitos da pessoa humana, dos princípios democráticos e o Estado de Direito. No acordo, a boa governança é considerada como a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, tendo em vista o desenvolvimento sustentável e equitativo, ou seja, consiste nos processos claros de tomadas de decisões por parte das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, o cumprimento da lei na gestão e distribuição de recursos e capacidade para a elaboração e aplicação de medidas vocacionadas a prevenção e ao combate da corrupção³⁰.

Por conseguinte, no Livro Branco elaborado pela Comissão das Comunidades Europeias, a governança representa o “conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”. O objetivo do livro foi adequar as ações e atividades das instituições da comunidade europeia de acordo com os princípios da boa governança, visando promover a ampliação do sistema democrático com a criação de políticas de participação dos cidadãos, legislações eficazes e para estabelecer responsabilidades aos agentes estatais pela condução dos assuntos públicos³¹.

Não obstante, o Livro Branco da União Europeia reconheceu cinco princípios basilares da boa governança destinados à melhoria do sistema político e de um governo democrático, a saber: a) Abertura: as instituições deverão adotar formas mais transparentes sobre suas tarefas e decisões, mediante a utilização de uma linguagem acessível e facilmente compreensível; b) Participação: a participação aberta e abrangente da população no desenvolvimento e aplicação das políticas públicas, desde o seu início até a sua execução para assegurar uma maior confiança da opinião pública nos resultados e nas instituições do Estado; c) Responsabilização: as instituições públicas devem prestar contas de seus atos e assumir responsabilidades

<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

³⁰ UNIÃO EUROPEIA. *Acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros*. 23 de jun. de 2000. Disponível em: < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22000A1215(01))>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

³¹ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Governança Europeia: um Livro Branco*. 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

correspondentes à participação na elaboração e aplicação das políticas públicas; d) Eficácia: as proposições políticas deverão ser eficazes e oportunas - em resposta às necessidades e com avaliação dos impactos futuros -, sendo aplicadas de forma que proporcionem o cumprimento dos objetivos visados e que as decisões sejam adotadas em níveis adequados à realidade social; e) Coerência: as proposições políticas e a elaboração de medidas deverão ser coerentes e compreensíveis, implicando liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições para garantir uma abordagem comum e coerente³².

Em seguida, os princípios da boa governança passaram a ser desenvolvida na política global da luta contra a corrupção, com a elaboração de medidas preventiva por meio da promoção da transparência dos atos públicos, da garantia do acesso à informação pública e da participação dos cidadãos nos assuntos do poder público. Nesse passo, a Política Global da União Europeia contra a Corrupção ressalta que o combate à corrupção é um elemento essencial da política do Estado, como prioridade do programa de segurança e da justiça da União Europeia, por meio da promoção dos princípios da boa governança³³.

No âmbito da Comunidade Europeia, os princípios da boa governança foram positivados no art. 11 do Tratado da União Europeia (TUE) e no art. 15 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), sendo que disciplina a promoção da boa governança nos Estados associada com a participação da sociedade civil e ao princípio da democracia participativa, ao princípio da abertura e da transparência dos atos e com o direito de acesso aos documentos dos órgãos públicos. Desse modo, os princípios da boa governança da gestão pública incorporados pelo Estado - transparência, participação, responsabilidade, eficiência -, objetiva subordinar as condutas dos agentes públicos ao cumprimento dos deveres ético-normativos e legitimar as ações políticas para viabilizar um governo democrático, assim como servir como um princípio diretivo ao combate à corrupção nos setores públicos e privados.

Em contrapartida, no sistema normativo brasileiro, os princípios da boa governança da gestão pública estão consubstanciados na Constituição Federal brasileira (art. 37), na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º e 48 Lei Complementar nº 101/00), no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo (item XIV do Decreto nº 1.171/94) e na Lei de acesso à informação pública (Lei nº 12.527/11), haja vista que norteiam as boas práticas de governança no poder público. Os princípios vetores para condução responsável dos

³² COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Governança Europeia: um Livro Branco*. 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

³³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu – Sobre uma política global da EU contra a corrupção*. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0317>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

assuntos públicos e da política estatal estão baseados em conjunto de critérios destinados a assegurar o respeito aos direitos humanos e aos princípios do Estado Democrático de Direito; a primazia do desenvolvimento sustentável e equitativo por uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros; e de estabelecer clareza nos processos de tomada de decisões das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis e de realizar a elaboração de medidas de prevenção e de combate à corrupção³⁴.

Dessa forma, os princípios da boa governança visa aprimorar as atividades e a gestão pública, assegurando o cumprimento das normas jurídicas, uma maior transparência dos atos praticados no governo, a participação da opinião pública na formação e na execução das tomadas de decisões e a respectiva responsabilidade dos agentes públicos de realizar a prestação de contas de suas ações. Nessa perspectiva, sob o ponto de vista da boa governança, os atos praticados pelos mandatários eleitos pelo povo (governantes) e os atos dos agentes públicos deverão atender o interesse da coletividade e a eficiência da prestação dos serviços voltada para os resultados, mediante a observância dos direitos fundamentais, do dever de prestação de contas, da transparência dos atos decisórios e do gerenciamento, bem como da responsabilidade pelas violações e abusos cometidos.

Com efeito, o Tribunal de Contas da União reconhece dez práticas de boa governança aplicadas ao setor público que visa o aprimoramento da gestão da organização pública, compreendendo as seguintes boas práticas: a) a seleção de agentes com idoneidade moral e com competência ou habilidades para o exercício da função pública; b) a promoção de conscientização dos princípios morais e o estabelecimento de mecanismos de comportamentos éticos; c) os sistemas de governança com poderes de decisão balanceados; d) a implantação de modelo de gestão estratégica para assegurar o monitoramento e avaliação dos resultados; e) o alinhamento das ações com as expectativas dos usuários e partes interessadas para otimização dos resultados; f) o estabelecimento de metas e de delegação de competências; g) a implantação de mecanismos de coordenação de ações para atingir as metas; h) o gerenciamento de riscos e a instituição de controles internos; i) a realização de auditoria interna para auxiliar no cumprimento dos objetivos; j) a implantação de diretrizes de transparência e sistemas de prestação de contas dos atos praticados na gestão pública³⁵.

A prática da corrupção está relacionada com a má governança, uma vez que favorece a falta de transparência, a manipulação de regras, a omissão de abertura de procedimentos e a

³⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Branquinhos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 329.

³⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Dez passos para a boa governança*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014, p. 8-27.

ausência de imparcialidade dos intervenientes nos processos de decisão pública³⁶. Nesse sentido, os atos de corrupção provocam distorções aos princípios da boa governança e da condução responsável dos assuntos públicos, restringindo os direitos fundamentais das pessoas e comprometendo a capacidade econômico-financeira do poder público de realizar o bem comum.

A aplicação da boa governança na gestão da Administração Pública constitui um princípio geral destinado ao combate à corrupção, uma vez que se consubstancia em um mecanismo de natureza jurídico-política direcionada à promoção da transparência dos atos, da eficiência dos serviços públicos, da participação popular e da eficácia no atendimento do interesse público coletivo. Segundo Paulo Nogueira da Costa, a boa governança é um metaprincípio constitucional da condução responsável dos assuntos do Estado e um princípio diretivo de conformação das ações e das atividades dos agentes públicos, em consonância com a transparência, a abertura, a coerência, a justa medida (proporcionalidade) e a democracia participativa³⁷.

Não obstante, Zephyr Teachout discorre que o combate à corrupção é um princípio de natureza constitucional, sendo consagrado na Constituição por meio do respeito e proteção aos direitos fundamentais, do regime republicano, dos princípios democráticos, do Estado de Direito e da separação dos poderes, com a principal tarefa de limitar o exercício abusivo do poder e de garantir a observância dos princípios da boa governança democrática³⁸.

Em suma, as ações políticas da boa governança consubstanciam em um princípio orientador para condução responsável dos assuntos públicos e para o gerenciamento da organização estatal, bem como constitui um princípio geral de combate à corrupção, tendo em vista que busca promover a prática de boas condutas ético-morais, mediante a garantia da transparência, da eficiência das ações políticas e da participação dos cidadãos na formação e nas tomadas de decisões dos assuntos de interesse público. Nestes termos, para José Mouraz Lopes o exercício da ação política, baseada nos princípios da boa governança, impõe ao Estado um dever de atuar com transparência e livre da corrupção³⁹.

Por derradeiro, a compreensão normativa da boa governança consiste em um conjunto de princípio-diretrizes direcionado à condução responsável dos assuntos do Estado e a

³⁶ LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 12.

³⁷ COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de Contas e a Boa Governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. 2012. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu/pt/Documents/Thesis_Paulo%20Costa.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016, p. 213-217.

³⁸ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell Law Review, v. 94, nº 341, mar. 2009, p. 342.

³⁹ LOPES, José Mouraz. *O espectro da Corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 82.

legitimação das ações do poder público e do governo, com base na legalidade, na publicidade e transparência, na eficiência e moralidade, no dever de prestação de contas (responsabilidade) e na garantia de participação democrática da população nos assuntos públicos.

1.2 O Direito Fundamental a uma boa Administração Pública na ordem jurídico-constitucional brasileira

Em linhas gerais, com o advento da constitucionalização do Direito Administrativo, houve uma modificação sobre as atividades da Administração Pública brasileira e alterações na forma de atuação com a sociedade, em virtude da reformulação dos métodos hermenêuticos para assegurar o cumprimento dos postulados constitucionais da boa Administração Pública e do cumprimento dos princípios da atividade administrativa.

O direito fundamental a uma boa administração pública é apresentando em duas vertentes, uma relacionada ao dever de os agentes públicos atuarem em conformidade com as normas jurídico-constitucionais e a outra associada com as prerrogativas constitucionais do cidadão (contribuinte) de exigir um bom governo e uma boa gestão dos recursos públicos de forma eficiente e com qualidade⁴⁰. Numa perspectiva objetiva, o direito fundamental a uma boa administração pública estabelece um conjunto de direitos e garantias de todas as pessoas que se relacionarem com o poder público. Em uma concepção subjetiva, o direito fundamental a uma boa administração pública atribui à qualidade de um titular do direito de exigir uma boa administração, de obter o acesso à informação ou aos documentos públicos e de apresentar petição contra os abusos de poder ou contra a má administração pública⁴¹.

Para Paulo Nogueira da Costa, o dever da boa governança representa um conjunto de normas legais que vinculam as ações e atividades dos agentes públicos à observância dos critérios técnicos da boa gestão, ou seja, a normatização dos princípios da boa gestão passam a integrar o bloco de legalidade em que os agentes públicos devem se subornar. Por outro lado,

⁴⁰ O direito à boa administração pública possui duas dimensões, uma voltada para o administrador e a outro para o administrado. Na perspectiva do administrador, a boa administração representa o dever jurídico de o agente público atuar em consonância com as regras e os princípios constitucionais (boa-fé e honestidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e transparência). Na perspectiva do administrado, a boa administração é o direito público subjetivo da pessoa de exigir uma gestão eficiente dos recursos e da prestação dos serviços públicos, assim como a prerrogativa de requerer a responsabilização pela prática dos atos ilegais.

⁴¹ VIANA, Cláudia. Artigo 41º - Direito a uma boa administração. In: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana (Coord.). *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada*. Coimbra: Almedina, 2013, p. 483

o direito a uma boa governança consiste na faculdade dos cidadãos de exigir uma boa governança da gestão pública como um direito ao exercício da cidadania⁴².

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado pelo Parlamento Europeu, explicita o direito fundamental a uma boa administração pública como um conjunto de princípios que devem nortear as condutas de todo agente público nas suas relações com as pessoas para afirmar os valores dos serviços públicos e salvaguardar os direitos de todos aqueles que se relacionam com a Administração⁴³. Em seguida, o art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia consagrou o direito fundamental a uma boa administração na Comunidade Europeia, estabelecendo um conjunto de direitos básicos dos cidadãos europeus e de todas as pessoas de terem o direito à tomada de decisões imparciais, equitativas e no prazo razoável de duração, por parte das instituições e dos órgãos da União Europeia, notadamente, o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes da tomada das decisões ou de qualquer medida que a afete desfavoravelmente, o direito do acesso e à prévia audiência nos processos administrativos, bem como o direito à fundamentação (motivação) das tomadas de decisões pelo poder público⁴⁴.

No sistema jurídico-positivo brasileiro, o direito fundamental à boa administração pública é corolário dos princípios insculpidos no art. 37 CF/88, dos princípios democráticos e do regime republicano, em que estabelece ao administrador público um dever de atuação ética e responsável no exercício de suas funções, com base na legalidade, na impessoalidade, na moralidade e eficiência, visando à satisfação do interesse público primário (interesse da sociedade). Segundo José Afonso da Silva, os princípios da Administração Pública visam orientar as ações dos agentes públicos para a prática de atos legais e legítimos, assim como visam assegurar aos usuários dos serviços fornecidos pelo Estado o direito a uma boa Administração Pública, por meio da correta gestão e aplicação dos recursos públicos⁴⁵.

O primado do direito fundamental à boa Administração Pública é uma norma constitucional implícita porque resulta da concepção material dos direitos fundamentais e dos princípios adotados pelo regime constitucional (democráticos e republicanos), sendo que o art. 5º, §2º, CF/88 prevê a possibilidade da existência de outros direitos ou garantias fundamentais

⁴² COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de Contas e a Boa Governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. 2012. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu/pt/Documents/Thesis_Paulo%20Costa.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016, p. 163 e 230-233.

⁴³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Código de Boa Conduta Administrativa: relações com o público*. 2000. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_pt.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016.

⁴⁴ PARLAMENTO EUROPEU. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2001. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 665.

resultante do regime e dos princípios adotados pela Constituição da República Federativa do Brasil.

De acordo com Juarez Freitas, o direito fundamental à boa administração pública consiste em uma gestão eficiente e eficaz proporcional ao cumprimento dos deveres ético-normativos das funções públicas, com transparência, motivação, imparcialidade, moralidade, participação social e responsabilidade pelas condutas comissivas e omissivas. Ou seja, o direito à boa Administração Pública corresponde o dever do poder público observar a cogência do conjunto dos princípios constitucionais regem suas atividades, bem como lídimo plexo de direitos subjetivos públicos das pessoas⁴⁶. No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet assevera que a Constituição Federal brasileira adotou o direito fundamental a uma boa administração que promova o princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, tendo em vista que os atos praticados pelo poder público devem estar em consonância com os princípios da probidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da proporcionalidade⁴⁷.

Portanto, o direito a uma boa administração é um direito constitucional implícito, que compreende um conjunto de regras e princípios norteadores das atividades da Administração Pública e diretrizes de atuação dos agentes públicos, bem como a prerrogativa das pessoas de exigirem uma boa gestão do poder público e de participarem das decisões públicas. Em outras palavras Cláudia Viana pondera que o direito a uma boa administração pública é composta por um conjunto de prerrogativas: o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes da tomada de decisão no processo administrativo (“*princípio audi alteram partem*”), o direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos administrativos (princípio de acesso aos documentos e de petição) e o direito de fundamentação das decisões por meio da apreciação dos elementos fáticos e jurídicos para evidenciar o raciocínio do decisor (princípio da motivação)⁴⁸.

Não obstante, o direito à boa administração vincula e conforma a atuação dos poderes do Estado Democrático de Direito (Executivo, Legislativo e Judiciário), pois estabelece a observância dos mandamentos ético-normativos prescritos pela norma constitucional para regular as condutas dos agentes públicos e controlar o poder das decisões discricionárias, assim como possibilita a responsabilidade dos agentes estatais, quando não zelarem pela eficácia

⁴⁶ FREITAS, Juarez. *Discricionabilidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 43 e 80.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Administração Pública e os Direitos Fundamentais*. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarlet.pdf>. Acesso: dia 26 de set. de 2016.

⁴⁸ VIANA, Cláudia. Artigo 41º - Direito a uma boa administração. In: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana (Coord.). *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada*. Coimbra: Almedina, 2013, p. 488-489.

direta e imediata do direito fundamental à boa administração⁴⁹. Não obstante, o direito fundamental a uma boa administração é uma prerrogativa jurídico-constitucional que coopera com o combate da corrupção no setor público, uma vez que permite uma participação ativa das pessoas nos assuntos e decisões tomadas pelo poder público e da respectiva fiscalização das condutas abusivas perpetradas por seus agentes, em detrimento do interesse público coletivo.

Em síntese, o direito fundamental à boa administração pública embora não esteja previsto expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, resulta da análise de um conjunto de regras e princípios que norteiam as atividades da Administração Pública, visando assegurar a observância dos princípios ético-morais nas ações dos agentes públicos, mediante a correta gestão, prestação e aplicação dos recursos estatais.

Dessa forma, o reconhecimento do direito fundamental a uma boa administração pública no sistema jurídico brasileiro é indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito, para assegurar o desenvolvimento econômico e social, o exercício dos direitos e garantias fundamentais e para concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista que pressupõe a legitimidade das ações dos agentes públicos de acordo com os princípios ético-jurídicos.

Conclusão

O constitucionalismo é um movimento social e político que instituiu os direitos fundamentais dos cidadãos e a separação dos poderes do Estado para controlar os abusos e as ilegalidades perpetradas pelos governantes, a fim de garantir a proteção da dignidade da pessoa humana e a condução responsável do poder estatal. Nesse sentido, a positivação dos princípios democráticos, dos princípios republicanos, da separação dos poderes do Estado, dos princípios norteadores da Administração Pública e dos direitos e garantias fundamentais, constitui o fundamento da consagração de um princípio geral de combate à corrupção na ordem jurídico-constitucional brasileira, uma vez que visa limitar o exercício do poder e assegurar a condução responsável do Estado por meio da boa governança democrática.

Por sua vez, os princípios da boa governança representa um conjunto de princípios direcionados à condução responsável dos assuntos do Estado e a legitimidade das ações dos agentes públicos, tendo em vista a observância da legalidade, da publicidade e transparência, da eficiência e eficácia, da moralidade, do dever de prestação de contas (responsabilidade) e da garantia de participação democrática da população nos assuntos públicos. Desse modo, a boa

⁴⁹ FREITAS, Juarez. *Discricionariade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

governança traduz no conjunto de princípios (legalidade, impessoalidade, eficiência, eficácia, participação e transparência) direcionados ao processo de tomada de decisão e à capacidade de condução dos assuntos públicos para assegurar a proteção e a promoção dos direitos e garantias fundamentais e para prevenir os atos de corrupção.

Nesse passo, a aplicação da boa governança constitui um princípio geral de combate à corrupção, tendo em vista que representa um mecanismo voltado para a promoção da publicidade e transparência dos atos estatais, da eficiência dos serviços públicos, da participação popular, da eficácia das políticas públicas e do dever de prestar contas dos atos praticados. Em contrapartida, o direito fundamental à boa Administração Pública é um direito constitucional implícito fundamentado no exercício da cidadania (art. 1º, inciso II, CF/88), compreendendo um conjunto de prerrogativas jurídico-constitucionais em favor das pessoas de exigir uma boa gestão do poder público, por meio do direito de acesso à informação pública, do direito de petição e do direito de participação dos assuntos públicos.

Em suma, os princípios da boa governança democrática e o direito fundamental a uma boa Administração Pública foram consagrados pela Constituição Federal brasileira com o objetivo de assegurar a condução responsável da gestão pública e a legitimidade de atuação dos agentes estatais, assim como para controlar o abuso de poder e os atos de corrupção.

Referência Bibliográfica

- BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Ética, Cidadania e Constituição: O direito à dignidade e à condição humana*. São Paulo: Revista Brasileira de Direitos Constitucional (RBDC), nº 8, jul. /dez., 2006.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 2ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 326.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Código de Boa Conduta Administrativa: relações com o público*. 2000. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_pt.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016.
- _____. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu – Sobre uma política global da EU contra a corrupção*. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0317>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.
- _____. *Governança Europeia: um Livro Branco*. 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.
- COSTA, Célio Silva. *A interpretação constitucional e os Direitos e Garantias Fundamentais na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de Contas e a Boa Governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. 2012. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu/pt/Documents/Thesis_Paulo%20Costa.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *500 anos de Direito Administrativo brasileiro*. Revista Eletrônica de Direito do Estado: Salvador, nº 5, jan./mar. 2006.

_____. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo Garantista e Neoconstitucionalismo*. In: Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst), 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Maria. *A Constituição como substrato político e ético da comunidade*. São Paulo: Revista Brasileira de Direitos Constitucional (RBDC), nº 9, jan./jun. 2007.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

KAUFMANN, Daniel. *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf>. Acesso em: 26 de jun. de 2015.

LOPES, José Mouraz. *O espectro da Corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Constitucionalização do Direito Administrativo e princípio da eficiência*. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). *Administração Pública: Direito Administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Good Governance and Human Rights*. 2016. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Modelos teóricos de Administração Pública*. 2016. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/140775/mod_resource/content/1/Modelos%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016.

PARLAMENTO EUROPEU. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2001. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Administração Pública e os Direitos Fundamentais*. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [online]. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangSarlet.pdf>. Acesso: dia 26 de set. de 2016.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 669.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell Law Review, v. 94, nº 341, mar. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Dez passos para a boa governança*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

_____. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. 2ª ed. Brasília: Tribunal de Contas, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. *Acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros*. 23 de jun. de 2000. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22000A1215(01))>. Acesso em: 25 de set. de 2016.

VIANA, Cláudia. Artigo 41º - Direito a uma boa administração. In: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana (Coord.). *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada*. Coimbra: Almedina, 2013.