

SINAIS DE DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

SIGNS OF FUNDAMENTAL LAW TO A GOOD ADMINISTRATION IN BRAZIL

SIGNOS DE DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN BRASIL

Renee do Ó SOUZA¹

Valter Foletto SANTIN²

Antonio Sergio Cordeiro PIEDADE³

Data de Recebimento: 03/03/2018

Data de aprovação: 23/07/2018

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília – UNICEUB.

Pós-graduado em Direito Civil e Interesses Difusos, Processo Civil, e Direito Constitucional, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Membro do Grupo de pesquisa Tutela Penal dos Bens Jurídicos Difusos da UFMT, Campus de Cuiabá, Mato Grosso, e de Política criminal, da UNICEUB. Promotor de Justiça em Mato Grosso. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. E-mail: reneesouza@hotmail.com.

² Professor dos programas de Mestrado e Doutorado da Universidade Estadual do Norte do Paraná (Campus Jacarezinho).

Doutor em Direito (USP - Universidade de São Paulo, Brasil) e pós-doutor pelo programa de Pós-doutoramento em Democracia e Direitos Humanos, no lus Gentium Conimbrigae, Centro de Direitos Humanos, sediado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Líder do Grupo de pesquisa Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais (UENP).

Promotor de Justiça em São Paulo.

E-mail: santin@uenp.edu.br.

³ Professor do programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT, Campus Cuiabá).

Professor de Direito da UFMT. Doutor e Mestre em Direito Penal (PUC – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brasil).

Líder do Grupo de pesquisa Tutela Penal dos Bens Jurídicos Difusos da UFMT. Promotor de Justiça em Mato Grosso.

E-mail: as.piedade@uol.com.br.

RESUMO

O presente artigo visa apresentar reflexões sobre o direito fundamental à boa administração, contemplado pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Propõe-se a adoção deste direito fundamental no Brasil para, ante a incidência da dimensão objetiva e perspectiva horizontal dos direitos fundamentais, tornar mais eficaz o combate à corrupção, considerada, atualmente, uma das maiores preocupações da sociedade brasileira. Referido direito fundamental pode ser reconhecido no Brasil por meio da teoria do transplante e da mutação constitucional, observadas as adaptações necessárias à cultura brasileira. O Supremo Tribunal Federal já proclamou o direito a um governo honesto que, dada a similitude ontológica, pode ser identificado como o direito fundamental a uma boa administração. Foi utilizado o método bibliográfico dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE

Direito fundamental a uma Boa Administração. Teoria do Transplante. Mutação constitucional. Direito fundamental a um governo honesto.

ABSTRACT

This article aims to present reflections on the fundamental right to good administration, expressly contemplated by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. It is proposed the adoption of this fundamental right for Brazil, compared the incidence of the objective dimension and horizontal perspective of fundamental rights, more effective fighting corruption, currently considered one of the biggest concerns of Brazilian society. That fundamental right may be recognized in Brazil through the theory of transplantation and constitutional mutation, subject to the necessary adaptations to the Brazilian culture. The Supreme Court has already proclaimed the right to honest government, given the ontological similarity, can be identified as the fundamental right to good administration. The deductive bibliographic method was used.

KEYWORDS

Fundamental Right to Good Administration. Theory of transplantation. Constitutional mutation. Fundamental Right to honest government.

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto presentar reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena administración, contemplado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Se propone la adopción de este derecho fundamental en Brasil para, ante la incidencia de la dimensión objetiva y perspectiva horizontal de los derechos fundamentales, hacer más eficaz el combate a la corrupción, considerada actualmente una de las mayores preocupaciones de la sociedad brasileña. El derecho fundamental puede ser reconocido en Brasil por medio de la teoría del trasplante y de la mutación constitucional, observadas las adaptaciones necesarias a la cultura brasileña. El Supremo Tribunal Federal ya proclamó el derecho a un gobierno honesto que, dada la similitud ontológica, puede ser identificado como el derecho fundamental a una buena administración. Se utilizó el método bibliográfico deductivo.

PALABRAS CLAVE

Derecho fundamental a una buena administración. Teoría del Trasplante. Mutación constitucional. Derecho fundamental a un gobierno honesto.

1. INTRODUÇÃO

A boa administração é algo muito importante para a população, que merece consideração como direito fundamental do cidadão, ligado à dimensão política e democrática do indivíduo e sua participação nas decisões do Estado.

A caracterização como direito fundamental permite o maior questionamento de atos e normas que atentem contra o esperado desenvolvimento de uma relação escoreita entre administradores públicos e administrados, duma relação de cidadania, inclusive para acesso à Justiça.

No sistema brasileiro há possibilidade de questionamento individual de ato administrativo que causa prejuízo ao erário, por meio de ação popular, de legitimidade individual do cidadão, e também por ação coletiva, ação civil pública e ação civil por improbidade administrativa, da esfera de legitimidade do Ministério Público, outros órgãos estatais e associações, estas restritas à ação civil pública.

A defesa da boa administração, proba e honesta, e da coisa pública deve ser priorizada pela sociedade, para que o Estado possa cumprir com a sua obrigação e finalidade de promover o bem-estar social e fornecer serviços públicos de boa qualidade e adequação, combatendo os desvios administrativos e a corrupção.

O presente trabalho busca indicar sinais da presença do direito fundamental a boa administração, diante da expressividade do direito europeu, em especial a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, e a posição da Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, latino-americano. É adotado o método hipotético-dedutivo e foram estudados autores nacionais e internacionais, por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos.

2. DEFINIÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO

No sistema brasileiro, não há expressamente direito fundamental a uma boa administração, mas pode ser extraído implicitamente da Constituição Federal, dos princípios da Administração Pública (art. 37, da Constituição Fe-

deral) e de outras normas da mesma Carta Magna.

A boa administração pode ser detectada pela ação administrativa decorrente dos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), da participação popular do usuário nos serviços públicos (art. 37, §3º, CF), da resolução de conflitos administrativos por processo administrativo, obedecido o devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF), da necessária atuação proba dos governantes (art. 37, §4º, CF) e sujeição a controle interno e externo (art. 70, da CF), e também pelo desenvolvimento sustentável (arts. 3º, 21, IX, 43, 174, §1º, 225 e outros dispositivos constitucionais).

No direito ibero-americano, o direito à boa administração faz parte da Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprovada pelo Conselho Directivo do CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), que teria sido adotada na XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que, em resumo, prevê o direito fundamental à boa administração pelos cidadãos, consistente em tratamento com equidade, justiça, objetividade, imparcialidade, em prazo razoável, a serviço da dignidade humana (art. 25)⁴.

Com base na Carta Iberoamericana, Jaime Rodriguez-Arana destaca a importância do ser humano como centro e raiz do Estado e da Administração Pública, lembrando que os direitos do cidadão a uma boa administração, como direitos fundamentais, também exigem a contrapartida dele, pelo cumprimento dos seus deveres⁵.

Porém, de forma mais objetiva e expressiva, o direito fundamental a uma boa administração foi positivado na Carta dos Direitos Fundamentais proclamada pela União Europeia no ano de 2000, na cidade de Nice, pelo que ficou popularmente conhecida como Carta de Nice⁶.

⁴ CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponível em: http://intercoconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf. Acesso em: 29 set. 2017.

⁵ Sobre la Carta Iberoamericana de Derechos para una buena Administración Pública, El Mercurio. Disponível em: <http://www.elmercurio.com>. Acesso em: 28 set. 2017

⁶ Salomão Ismail Filho relata que a Carta Portuguesa, no artigo 266.2, também faz menção expressa à boa conduta administrativa. (ISMAIL FILHO, 2015, p. 105-128).

O artigo 41 da Carta de Nice prevê como “direito a uma boa administração” o direito das pessoas de tratamento pelas instituições de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável (1), direito da pessoa ser ouvida antes da decisão, de acesso aos processos, de respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões (2), de obtenção de reparação de danos causados pelas instituições ou seus agentes (3) e de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua (4).

Tal dispositivo europeu normatiza a relação entre indivíduos e administração de modo a assegurar tratamento imparcial, justo e permeado pelo contraditório, postulados que se identificam, respectivamente, em certa medida, no Brasil, com os princípios constitucionais da administração pública da impessoalidade, moralidade e legalidade, inseridos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira.

Há também relação entre o dispositivo acima com o princípio da eficiência, responsabilidade da administração pública, transparência e acesso à informação.

Juarez Freitas vê a boa administração como plexo de direitos, regras e princípios, num “somatório de direitos subjetivos públicos”, como o direito à administração pública transparente, sustentável, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, preventiva, precavida e eficaz (2015, p. 198).

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

Mas a identificação da proximidade entre direito fundamental a uma boa administração e princípio da eficiência, responsabilidade da administração pública, transparência e acesso à informação dá contornos amplos ao novo

instituto. Na verdade, alguns desses conceitos abertos possibilitam que a administração da coisa pública seja permeada por valores éticos de modo a evitar que, em nome do frio cumprimento da lei, sejam praticados atos administrativos incompatíveis com os ideais de uma vida moderna virtuosa.

A adoção de conceitos abertos é fruto da superação do formalismo e do positivismo jurídico, o que resultou na cultura jurídica pós-positivista, caracterizada, segundo Luís Roberto Barroso, pela aproximação do Direito à filosofia moral – em busca da justiça e de outros valores –, da filosofia política – em busca de legitimidade democrática e da realização de fins públicos que promovam o bem comum e, de certa forma, também das ciências sociais aplicadas, como economia, psicologia e sociologia (BARROSO, 2016, p. 346).

Assim por exemplo, em nome do princípio da moralidade e da eficiência, o Supremo Tribunal Federal validou a Resolução n. 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça e vedou a prática do nepotismo em todo o Poder Judiciário brasileiro, o que, mais tarde, levou à edição da súmula Vinculante n.º 13 da Suprema Corte para por cabo a essa prática centenária em toda administração pública nacional⁷.

Já em respeito ao princípio da eficiência da administração pública, o Supremo Tribunal decidiu, por exemplo, que a imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar aquele princípio (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 9-4-2014, Plenário, DJE de 31-10-2014, com repercussão geral. Vide: ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004).

Os princípios da moralidade e da eficiência constituem conceitos abertos que sofrem visivelmente os influxos preconizados pelo neoconstitucionalismo, termo que identifica, em linhas gerais, o constitucionalismo democrático do pós-guerra, desenvolvido em uma cultura filosófica pós-positivista, marcado pela força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica (BARROSO, 2016, p. 300).

⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC-MC n.º 12. Rel. Carlos Ayres Britto. Publicado DJU em 1º nov. 2006. Versão integral do acórdão disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acessado em: 20 set. 2017. V. tb. Luís Roberto Barroso, Petição inicial da ADC n. 12: constitucionalidade da Resolução n. 7, do Conselho Nacional de Justiça, Revista de Direito do Estado, 1:349, 2006.

A mesma textura aberta pode ser emprestada ao direito fundamental a uma boa administração, e pelas mesmas razões, sob os influxos do pós-positivismo, a reaproximação do direito com a ética e a justiça.

Vislumbra-se deste modo que o direito fundamental a uma boa administração poderá ser utilizado como baliza para a discricionariedade abusiva da administração pública, para o aprofundamento da sindicabilidade e da motivação dos atos administrativos, da responsabilidade do Estado, releitura do poder de polícia e dos serviços públicos prestados pelo Estado em favor dos usuários em geral, etc. (FREITAS, 2009).

A propósito, o constituinte previu a participação do usuário de serviço público na administração pública (art. 37, §3º, CF) e os direitos do usuário (art. 175, parágrafo único, II, CF), como mecanismos cogentes de respeito ao cidadão e de prestígio ao usuário dos serviços públicos. Anote-se a regulamentação desses mecanismos por meio da recente Lei Federal n. 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispôs sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

A correlação e essa certa proximidade conceitual entre o direito fundamental a uma boa administração e os princípios constitucionais da administração poderia levar a conclusão de que a importação daquela ideia europeia para o Brasil é desnecessária.

Todavia, pensamos que a caracterização desses conceitos como direito fundamental é capaz de reposicionar a lente de estudo dos seus efeitos de modo revolucionário, dada as repercussões e natureza inerente à teoria dos direitos fundamentais.

Na verdade, a conformação jurídica que será apresentada ao direito fundamental a uma boa administração é capaz de identifica-lo como um novo direito, apto a promover novas formas de sociabilidade nas relações entre a sociedade moderna e o Estado, capaz de promover a emancipação dos seres humanos, a transformação qualitativa da sociedade e o aperfeiçoamento das instituições.

3. REGIME JURÍDICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS APLICADO AO DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO

Como bem sintetizado por José Afonso da Silva, os direitos fundamentais se prestam a garantir uma vida digna, livre e igual de todas as pessoas (SILVA, 2014, p.180).

Sua proteção é característica imanente ao Estado Democrático de Direito em que a dignidade da pessoa humana ocupa o epicentro do sistema político, seu objetivo último, e todas as demais instituições, inclusive os direitos fundamentais, gravitam em seu entorno e em razão dela.

Os direitos fundamentais inserem-se nesta engenharia e encontram-se em posição mais próxima à dignidade humana. São instrumentos diretos de proteção daquele princípio.

Verifica-se deste modo, em face do natural curso da história da humanidade, que a concepção dos direitos fundamentais ganhou, ao longo do tempo, novas perspectivas, naquilo que caracteriza a sua historicidade. Os direitos fundamentais surgem e multiplicam-se para atender novas expectativas e necessidades, o que levou à superação da existência de direitos humanos ligados exclusiva e essencialmente à dignidade humana até o surgimento de direitos que criassem mecanismos necessários para assegurar aquele primeiro grupo de direitos fundamentais. Diante da necessidade de novo amparo à dignidade da pessoa humana e em razão de novas ameaças admite-se a criação de novos direitos fundamentais.

Nessa quadra verifica-se a conveniência na criação e adoção do novo direito fundamental a uma boa administração que, senão está ligado diretamente à dignidade da pessoa humana, irradia efeitos a uma gama de outros tantos direitos fundamentais clássicos.

O *status* negativo dos direitos fundamentais, fruto da teoria dos quatro *status* dos direitos Fundamentais de Georg Jellinek, segundo o qual o indivíduo pode resistir a atuação do Estado, não se mostra suficiente para combater atos antieconômicos, autoritários, ímprobos, injustos e ineficientes. Estes atos, muitas vezes praticados por entes não estatais, ultrapassam a relação jurídica com o Estado, embora tenham reflexos na relação entre indivíduos e Estado.

Atos desta natureza têm provocado reações que reclamam um reposicionamento do cidadão frente ao Estado. O sistema jurídico ressentido de direito fundamental revestido de *status* positivo e ativo, em que o indivíduo pode exigir do Estado uma prestação e/ou deter decisivo poder de influência em suas determinações políticas, apto a protegê-lo daquele tipo de ataque⁸.

Ora, como visto, os direitos fundamentais evoluem para garantir a liberdade não apenas em face das ameaças perpetradas pelo Estado, mas também pelos poderes não estatais, como o poder econômico. Na precisa lição de Bucci, essa evolução se dá na ampliação do seu sentido, que agrega às liberdades fundamentais os direitos de participação e de prestação (BUCCI, 2006, p. 8).

O direito fundamental a uma boa administração habilita-se neste sentido.

Na ordinária perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais, compreendida como faculdade de agir, a compreensão da boa administração como direito fundamental legitima o cidadão a postular, inclusive no Judiciário, a realização de uma administração pública imparcial e justa, o que não é pouca coisa, notadamente se considerarmos o atual estágio de protagonismo em que se encontra o Poder Judiciário na modernidade.

A judicialização da política, fenômeno atual que ocorre em todo o mundo, caracterizado pela atuação do Poder Judiciário em questões antes consideradas da alçada exclusiva da política, é a demonstração deste protagonismo. As causas da judicialização da política são variáveis, mas a constitucionalização de direitos, notadamente do rol dos direitos fundamentais, é apontada como uma das principais.

Inegavelmente a adoção do direito fundamental a uma boa administração fornecerá ao Judiciário e ao sistema jurídico o embasamento normativo capaz de construir novas relações jurídicas permeadas pelo elemento ético e de respeito a coisa pública.

⁸ Sobre o status positivo ou status civitatis, ensina Robert Alexy: O indivíduo está inserido nesse status sempre que o Estado a ele "reconhece a capacidade jurídica para recorrer ao aparato estatal e utilizar as instituições estatais, ou seja, quando garante ao indivíduo pretensões positivas. (...) o cerne do status positivo revela-se como o direito do cidadão, em face do Estado, as ações estatais. Quanto ao status ativo, ensina o mestre alemão que "para que o indivíduo seja inserido nesse status, a ele devem ser outorgadas capacidades que estejam além de sua liberdade natural, como por exemplo, o direito de votar. (ALEXY, 2015, p. 263 e 265).

Deste modo, é na reconhecida perspectiva objetiva dos direitos fundamentais que se verificam os maiores avanços na constituição desse direito fundamental. Segundo essa vertente, os direitos fundamentais não só são valores como constituem-se nos valores mais importantes de uma dada sociedade⁹.

Sob os auspícios da perspectiva objetiva, qualquer interpretação jurídica deverá ser feita à luz dos direitos fundamentais, que se transformam no fundamento axiológico de todo o sistema normativo. Nas palavras de Marmelstein:

Imagine, a título meramente ilustrativo, que os direitos fundamentais funcionem como uma norma jurídica-constitucional ou infraconstitucional-, (o intérprete) deverá colocar esses óculos para conseguir captar o sentido da norma à luz dos valores constitucionais de modo que a solução buscada seja sempre compatível com esses valores (MARMELSTEIN, 2015, p. 332).

Ora, a corrupção e a improbidade são ilícitos que ensejam este tipo de proteção, na medida em que o desvio e desperdício de recursos públicos não apenas drenam e impossibilitam a implantação das políticas públicas e precarizam o Estado como também corroem e degradam sentimentos gregários e éticos salutares para o desenvolvimento da sociedade democrática. Elas solapam a legitimidade das instituições públicas e atentam contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos¹⁰.

A corrupção e a improbidade são práticas que corrompem o tecido social de forma a tornar todas as relações entre Estado e sociedade permeados de um sentimento intolerável de desconfiança e descrédito. Essa suspeita depõe contra os maiores valores humanos da sociedade moderna como a democracia, a república, a pacificação dos conflitos sociais¹¹.

⁹ A dimensão objetiva dos direitos fundamentais liga-se ao reconhecimento de que tais direitos, além de imporem certas prestações aos poderes estatais, consagram também os valores mais importantes em uma comunidade política, constituindo, como afirmou Konhad Hesse, 'as bases da ordem jurídica da coletividade' (SARMENTO, 2003, p. 251-314).

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 537176. DJU: 25 de jan 1999.

¹¹ A corrupção "se manifesta como um atentado contra as regras de convivência estabelecidas, no nível de funcionamento do Estado, das relações deste com os administrados, ou das relações destes últimos entre si, em certas ocasiões que devem ser reguladas pelo Estado. Em todos os casos, está em jogo a ordem política". (SIMONETTI, 1995, p. 180).

O direito fundamental a uma boa e proba administração, na perspectiva objetiva e no plano horizontal, irradia efeitos e tem projeção nas relações entre particulares, seja entre indivíduos que tem relação jurídica com o Estado, seja entre cidadãos usuários dos serviços estatais. Seu feixe irradiante estabelece, mesmo nas relações privadas, verdadeiro dever cívico de todos os cidadãos em combater os desmandos administrativos uma vez que a proteção a esse novo direito fundamental passa constituir-se em incumbência e responsabilidade de todos.

Como se vê, seja na perspectiva objetiva, seja na dimensão horizontal, o direito fundamental a uma boa administração fornece amparo tanto ao cidadão como ao operador do direito para tutelar interesses públicos primários e combater a má gestão da coisa pública.

O direito a uma boa administração, na positivação original feita pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia contém características que buscam a proteção ao patrimônio público pelo que parece inserir-se, em certa medida, na 3.^a Geração dos direitos fundamentais, marcados pela necessidade do Estado solidário, muito embora a participação do cidadão nas decisões políticas do Estado tenha, inegavelmente, ligação com direitos considerados como de 2.^a geração.

Particularmente, devido a íntima relação com a defesa da democracia e ao direito a informação, o direito fundamental a uma boa administração pode ser inserido na classe de direito fundamental de 4.^a dimensão, que compreende, na classificação de Paulo Bonavides, os direitos à democracia, informação e pluralismo, compendiando o futuro da cidadania (BONAVIDES, 1998, p. 524-525).

Como se sabe, a classificação em gerações dos direitos fundamentais vem sofrendo críticas uma vez que um mesmo direito fundamental pode irradiar, simultaneamente, efeitos ligados a diferentes gerações, o que afasta a ideia de sucessão entre gerações de direitos fundamentais e revela ser mais apropriado falar-se em efeitos acumulativos entre as suas dimensões (MAR-MELSTEINS, 2015, p. 57).

É exatamente o que verificamos com o direito fundamental a uma boa administração. A identificação de efeitos que permitem classificá-lo como direito fundamental de diferentes gerações confirma a pertinência da crítica.

Os direitos fundamentais, devido a eficácia irradiante multidirecional e em função do multiplicado mundo das necessidades, podem comportarem-se, cumulativa e simultaneamente, em todas suas gerações.

4. MUDANÇA DA PERCEPÇÃO BRASILEIRA DO DESVALOR DA CORRUPÇÃO

As informações prestadas pela liberdade de imprensa, o fortalecimento de instituições como o Ministério Público e Poder Judiciário, além do amadurecimento da própria democracia provocaram uma verdadeira revolução na percepção do povo brasileiro acerca da corrupção e da improbidade administrativa. Embora ainda haja uma cumplicidade da população com atos de desonestidade envolvendo a coisa pública¹², pesquisas recentes realizadas por diferentes meios de comunicação revelam um crescente repúdio e preocupação do povo brasileiro com atos de corrupção.

Em pesquisa de abril de 2014 feita pelo IBOPE Inteligência em parceria com a *Worldwide Independent Network of Market Research* (WIN), realizada em 65 países, com 66.806 entrevistados, mostra que 21% citam a corrupção como o principal problema do mundo. No Brasil, esse índice é ainda maior: 29% consideram a corrupção como o problema mundial mais grave¹³. Em novembro de 2015, pela primeira, a Corrupção foi vista como maior problema do Brasil em pesquisa realizada pelo instituto Datafolha. A corrupção liderou o rol das preocupações do brasileiro Corrupção com 34% seguido da Saúde com 16%, Desemprego com 10%, Educação com 8%, Violência/segurança com 8% e Economia com 5%¹⁴. Em janeiro de 2016, outra pesquisa do Instituto Ibope,

¹² Pesquisa realizada pelo Data Popular no início deste ano revela que 3% dos entrevistados se consideram corruptos, e 70% admitem já ter cometido ao menos um tipo de infração. E, enquanto 22% dos brasileiros dizem conhecer uma pessoa corrupta, 80% afirmam conhecer alguém que já cometeu alguma ilegalidade. Em outro estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a percepção dos entrevistados em relação a forma de agir do brasileiro reflete como tratamos as pessoas, mesmo as que nos são mais próximas: 82% acham que a maioria quer tirar vantagem, e só 16% dizem que as pessoas agem de maneira correta. In <<http://oglobo.globo.com/brasil/corrupto-o-outro-18961820#ixzz4DNyoXGdO>>, acessado em 10 fev. 2018.

¹³ In <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/corruptao-e-o-principal-problema-mundial-aponta-pesquisa/>>. Acessado em 10 fev. 2018.

¹⁴ In <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/11/corruptao-e-vista-como-o-maior-problema-do-pais-diz-datafolha.html>>. Acessado em 10 fev. 2018.

encomendada pela Confederação Nacional da Indústria, revelou que 65% dos entrevistados consideram a corrupção o problema número um do Brasil. A categoria havia ficado em terceiro lugar em 2014¹⁵.

Em verdade, não há como dissociar o resultado dessas pesquisas dos movimentos e protestos ocorridos em maio e junho de 2013 em várias cidades do Brasil em que cerca de 03 milhões de brasileiros foram às ruas para, de uma maneira geral, protestar contra a corrupção.

É este sentimento nacional que deve ser cooptado pelo Estado¹⁶, a fim de resguardar o lastro democrático e prestigiar a soberania popular.

A alteração da percepção social quanto ao problema da corrupção não só pode como deve ser a pedra angular de uma mutação constitucional com a culminação e reconhecimento deste novo direito fundamental a uma boa administração.

A leitura institucional das novas aspirações da sociedade, além de re-reatualizar a democracia que tem na soberania popular um de seus principais pilares de sustentação, é capaz de legitimar a mudança de rumo do país. Ainda que em outro sentido, é o que ocorre quando o Poder Judiciário profere decisões em alinhamento com a opinião pública naquilo que se denominou de *public backlash*.

A fina sintonia da jurisprudência com a opinião pública provê à Corte instrumento valiosíssimo para a garantia da implementação das suas decisões mesmo diante de forte resistência dos poderes políticos. A não implantação de decisão lastreada na opinião pública tem alto custo político, especialmente quando o público consegue percebê-la (BRANDÃO, 2012, p. 284). A sincronização da sua jurisprudência com a opinião pública tende a aumentar o apoio popular difuso da Suprema Corte, o que contribui decisivamente para a expansão da sua influência política (BRANDÃO, 2012, p. 285).

Mas essa sincronia com a opinião pública é via de mão dupla. O Poder

¹⁵ In <<http://noticias.band.uol.com.br/brasil/noticia/100000791488/corruptao-e-apontada-como-o-maior-problema-do-brasil.html>>. Acessado em 10 fev. 2018.

¹⁶ Cabe à sociedade – dispersa, desorganizada, pouco informada, cheia de coisas para fazer além de prestar atenção na política, pressionar os atores da política a aproveitar essas janelas para fazer mudanças institucionais que diminuam a corrupção (FILHO; PRAÇA, 2014. p. 108).

Judiciário, como instituição democrática que é, pode canalizar a energia da opinião pública para imprimir-lhe feitos normativos, ainda que alvissareiros.

No julgamento da ADC n 29/ADC 30/ADI 4578 que referendou a constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010, popularmente conhecida como Lei Ficha Limpa, O Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal identificou a influência do fenômeno do *Backlash* na ocasião. Constou no voto:

(...) a própria legitimidade democrática da Constituição e da jurisdição constitucional depende, em alguma medida, de sua responsividade à opinião popular. POST e SIEGEL, debruçados sobre a experiência dos EUA – mas tecendo considerações aplicáveis à realidade brasileira –, sugerem a adesão a um constitucionalismo democrático, em que a Corte Constitucional esteja atenta à divergência e à contestação que exsurtem do contexto social quanto às suas decisões. Se a Suprema Corte é o último player nas sucessivas rodadas de interpretação da Constituição pelos diversos integrantes de uma sociedade aberta de intérpretes (cf. HÄBERLE), é certo que tem o privilégio de, observando os movimentos realizados pelos demais, poder ponderar as diversas razões antes expostas para, ao final, proferir sua decisão¹⁷.

A identificação de um direito fundamental capaz de debelar os atos de improbidade ou de corrupção, como já analisado antes, produziria uma revolução no enfrentamento do problema, principalmente ante aplicação da dimensão objetiva e eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

Isso sem falar no fornecimento de novo amparo jurídico para tornar todo o sistema de combate à corrupção mais rígido e eficaz, situação absolutamente necessária em um país que tem como objetivos expressos na Constituição a erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e regionais, direito à saúde, proteção do meio ambiente, proteção integral à criança e ao adolescente, etc.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Luiz Fux. Data da Publicação: DJ XXXX. Versão integral do acórdão disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf> Acesso em 10 fev. 2018.

5. O DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

No Brasil não há menção expressa do direito fundamental a uma boa administração na Constituição Federal.

A carta de Nice não foi internalizada no Brasil, mesmo porque o sistema internacional de direitos humanos na qual está inserida é o europeu e não o interamericano.

Contudo, a anomia legal pode ser suprida ante o crescente diálogo constitucional transnacional decorrente, por exemplo da teoria do transplante jurídico, preconizada por Alan Watson que defende o manejo de normas, instituições e teorias de outros países nas soluções de questões domésticas. O autor descreve transplante jurídico “como o movimento de uma norma ou um sistema jurídico de um país para outro, de um povo para outro” (WATSON, 1974. p. 21).

O fenômeno é recorrente na história do direito, mas devido a intensa globalização vivida atualmente, principalmente face a permeabilidade das informações digitais da pós-modernidade, tende a ser reproduzido em cada vez maior escala.

Como bem demonstra o trabalho desenvolvido por Francisco Lisboa Rodrigues, a técnica já vem sendo utilizado pelo próprio Supremo Tribunal Federal como no caso da STA 223/PE, de relatoria da Ministra Ellen Gracie em que foi aplicado o princípio da busca da felicidade, princípio este que inexistente de forma expressa no sistema constitucional pátrio. (RODRIGUES, p. 6-7).

O caso não poderia encaixar-se melhor ao presente estudo, afinal, o direito à busca pela felicidade está positivado na Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, de 1776. Na seção primeira daquele diploma está cunhado:

SECTION I. That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing

property, and pursuing and obtaining happiness and safety¹⁸.

A busca da felicidade, contudo, tanto quanto o direito fundamental a uma boa administração, não está positivada no Brasil, mas foi identificada no voto do Ministro Celso Mello como princípio implícito decorrente da dignidade humana, previsto no artigo 1.º, III, da Carta da República.

A importação de normas jurídicas previstas em determinados países para outros também foi identificado pelo longo estudo do professor Luís Roberto Barroso sobre a dignidade humana. O constitucionalista demonstra, por exemplo, como Cortes Constitucionais de todo o planeta tem dialogado entre si citando e fundamentando suas decisões em outros precedentes decididos em diferentes países em temas como aborto, pena de morte, suicídio assistido, direito das mulheres à igualdade, etc (BARROSO, 2012, p. 127-196).

Cumprir registrar que a identificação de direitos fundamentais implícitos é admissível pela própria Constituição Federal vigente, conforme se verifica do § 2.º do artigo 5.º. Trata-se de norma de salutar importância porque permite o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente escrito na Lei Maior, ampliando e muitas vezes, atualizando, as novas ameaças eventuais em face da dignidade humana.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu direitos fundamentais implícitos como o direito e garantia fundamental do cidadão-contribuinte ao princípio da anterioridade tributária alicerçado no artigo 150, III, b, da CF¹⁹, direito ao ambiente sadio e a preservação da integridade ambiental como direito fundamental de terceira geração²⁰, direito ao nome e a indisponibilidade do estado de filiação e de personalidade²¹, direito a autonomia universitária²², di-

¹⁸ Tradução livre: Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 939-7/DF. DJ: 18 março de 1994.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 3540/DF. DJ: 01 set 2005.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 248.869-1. DJ: 07 de ago de 2003.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3324/DF. DJ: 05 ago de 2005.

reito ao sigilo bancário²³, direito à oposição parlamentar²⁴, entre outros.

O mesmo sucede nos Estados Unidos da América, por exemplo, em que, embora não haja menção expressa no texto da Carta Magna, conceitos como democracia, Estado de direito e controle de constitucionalidade são onipresentes na teoria jurídica e na jurisprudência americanas (BARROSO, 2012, p. 127-196).

De outro lado, as naturais alterações dos valores culturais, prioridades da nação e conformação social são capazes de reclamar a ressignificação das normas editadas pelo Estado, inclusive direitos fundamentais e normas constitucionais em geral, naquilo que se convencionou chamar de mutação constitucional.

Trata-se de fenômeno que impede que os mortos governem os vivos, pois assegura a atualização do sistema operacional jurídico face às alterações comportamentais, culturais e sociais experimentadas pela sociedade que procura sistematizar.

A proibição do Nepotismo acima citada é exemplo paradigmático acerca da aplicação da mutação constitucional em face de uma nova valoração e significado dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Mas será possível verificar se o sistema jurídico se ressentido de mutação constitucional para exteriorizar o novel direito fundamental a uma boa administração? Nesse caso, quais normas podem conter, ainda que implicitamente ou ressignificadas, o direito fundamental a uma boa administração?

Já foi mencionada a proximidade conceitual e finalística entre os postulados do direito fundamental a uma boa administração, tal qual editado pela Carta de Direitos Fundamentais Europeia, com os princípios constitucionais setoriais da administração pública, descritos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal do Brasil.

Outras normas, contudo, irradiam efeitos que podem nutrir a existência deste direito fundamental.

O artigo 1.º, II, da Lei Maior prevê a cidadania como fundamento do

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.851/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJU: 26 set 2001.

²⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.831/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJU: 22 jun de 2005.

país, o que enseja o direito de qualquer pessoa de participar das decisões políticas do Estado de modo que essas decisões sejam, presumidamente, tomadas em benefício de todos.

A definição de cidadania já foi objeto de progressiva evolução social (CARVALHO, 2001), pois, grosso modo, já foi entendida como o simples direito de votar e ser votado.

No contexto atual, embora haja dissenso, a cidadania é direito de status positivo capaz de dotar o cidadão de prerrogativas de influência nas decisões políticas e obrigando-o a seguir o que fora decidido pelas instâncias legais (AGRA, 2013).

Mas é flagrante que a era da informação digital concedeu a qualquer pessoa uma possibilidade amplificada de participar dessas decisões políticas, além de acessar toda e qualquer movimentação do estado e dos demais cidadãos que compõe a nação.

A possibilidade de visualização e percepção de atos de corrupção, somado ao disseminado sentimento de reprovação dessa conduta, levam a necessidade de releitura da cidadania para permitir que qualquer pessoa possa, arvorando-se na condição de *ombudsman*, questionar atos estatais ilegais.

Foi neste sentido que, por exemplo, a Constituição Portuguesa, em seu artigo 23, 1, assegurou aos cidadãos em geral o poder de apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.

O direito à cidadania, face seus valores e ideais, tem o condão de conter, ainda que implicitamente, o direito fundamental a uma boa a administração de modo a garantir a toda pessoa as armas necessárias para enfrentar e combater a corrupção no Brasil.

Segundo Kiyoshi Harada trata da reversão da cultura do favorecimento pela atuação da cidade, observando que “é o exercício da cidadania a última instância para reverter a cultura do favorecimento que tende a ser aceita com normalidade na vida administrativa da Nação” (HARADA, 2004).

Vislumbramos outras normas constitucionais, que em menor dimensão podem servir de fonte para a identificação do direito fundamental a uma

boa administração, como os mecanismos de participação direta do cidadão nas deliberações coletivas, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (art. 14 e 61, § 2.º), a possibilidade do cidadão de fiscalizar a gestão da coisa pública, por meio de instrumentos como direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse geral ou coletivo (art. 5º, XXXIII), de peticionar aos poderes públicos contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”), e de defender em juízo o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, por meio da ação popular (art. 5º, LXXIII)²⁵.

Aliás, a ação popular, instituto timidamente utilizado no Brasil, à luz do direito fundamental a uma boa administração recebe feixe protetivo capaz de encorajar o cidadão a utilizá-lo como instrumento de defesa de interesses próprios e difusos.

Incorporado ao Brasil, o novo direito fundamental a uma boa administração, ante as aspirações e realidade locais, inevitavelmente, experimentará adaptações. Sob a influência da realidade brasileira, seja em face da conjectura social e cultural, seja mesmo da composição jurídica existente, restará intimamente relacionada ao combate à corrupção.

Este fenômeno é comum a teoria do transplante que admite ao instituto jurídico transferido de um local para outro experimente adaptações no novo corpo social em que passa a operar.

Temos que foi exatamente o que ocorreu quando o ministro Celso de Mello, na Ação Penal 470, mencionou que os graves atos de corrupção que estavam sendo julgados naquela ocasião feriam o direito fundamental a um governo honesto ou a uma proba administração.

As características ontológicas desse direito fundamental invocado são semelhantes às contidas no direito fundamental a uma boa administração proclamado pela Carta de Nice. O reconhecimento deste direito fundamental num emblemático julgamento do Supremo Tribunal Federal confirma ao menos três efeitos: que o país necessita desta categorização de norma, que este direito fun-

²⁵ O constitucionalismo democrático também fornece base para prover mecanismos que garantam a boa administração, com racionalidade e transparência nos processos de tomada de decisões, de modo a propiciar governos eficientes e probos (BARROSO, 2016, p. 115).

damental está implícito na Carta Magna vigente e que ele possui características singulares à realidade brasileira.

Recentemente o mesmo Ministro da Suprema Corte brasileira, em voto proferido em decisão que recebia denúncia criminal contra o Deputado Federal Eduardo Cunha, referindo-se ao voto original da ação penal 470, reafirmou a existência do direito do cidadão ao governo honesto, quando:

Acentuava que o ato de corrupção constitui um gesto de perversão da ética do poder e da ordem jurídica, cabendo ressaltar que o dever de probidade traduz obrigação cuja observância se impõe a todos os cidadãos desta República que não tolera o poder que corrompe nem admite o poder que se deixa corromper. Daí a corretíssima advertência do eminente Professor CELSO LAFER, para quem nenhum cidadão poderá viver com dignidade numa comunidade política corrompida: “Numa República, como diz Bobbio num diálogo com Viroli, o primeiro dever do governante é o senso de Estado, vale dizer, o dever de buscar o bem comum, e não o individual, ou de grupos; e o primeiro dever do cidadão é respeitar os outros e se dar conta, sem egoísmo, de que não se vive em isolamento, mas sim em meio aos outros.

É por essa razão que a República se vê comprometida quando prevalece, no âmbito dos governantes, em detrimento do senso de Estado, o espírito de facção voltado não para a utilidade comum, mas para assegurar vantagens e privilégios para grupos, partidos e lideranças. (...). Numa República, as boas leis devem ser conjugadas com os bons costumes de governantes e governados, que a elas dão vigência e eficácia. A ausência de bons costumes leva à corrupção (...), que significa destruição e vai além dos delitos tipificados no Código Penal. (...). A corrupção, num regime político (...), é um agente de decomposição da substância das instituições públicas. O espírito público da postura republicana é o antídoto para esse efeito deletério da corrupção. É o que permite afastar a mentira e a simulação, inclusive a ideológica, que mina a confiança recíproca entre governantes e governados, necessária para o bom funcionamento das instituições democráticas e republicanas. (...)”²⁶.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. voto Min Celso Mello no inquérito n.º 3983/DF. disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/inq3983CM.pdf>>. Acessado em 10 fev. 2018.

Por meio deste julgado da Suprema Corte, seguindo a doutrina de Carlos Bernal Pulido, restam satisfeitas as propriedades formal e material para definição do caráter fundamental desse direito (PULIDO, 2010, p. 27). A propriedade formal consiste no reconhecimento, pela Suprema Corte Constitucional, do caráter fundamental da norma.

De outro lado, ao relacionar o direito a um governo honesto com os postulados da república, cidadania e dignidade humana, a Suprema Corte identifica propriedades materiais suficientes para caracterizá-lo como direito fundamental.

Segundo Bernal Polido, os direitos fundamentais buscam proteger (1) a liberdade da pessoa frente as intervenções do Estado, (2) a participação do indivíduo nos procedimentos democráticos e (3) a igualdade jurídica real. Esses interesses constituem um conceito tríplice de pessoa jurídica que possui três dimensões: dimensão liberal, dimensão democrática e dimensão de pessoa atinente ao Estado Social.

Frente a decisão acima proferida, o direito a um governo honesto repercute na concepção de pessoa liberal, caracterizados por normas que, dentre outras, buscam proteger o exercício da liberdade e da participação consciente nos procedimentos democráticos. Além disso, o direito a um governo honesto, ao criar dever de respeito mútuo entre os cidadãos, também têm características da dimensão da pessoa democrática, caracterizado pelas normas que defendem capacidade humana de participar ativa e solidariamente do bem comum.

Democracia, direitos fundamentais, desenvolvimento econômico, justiça social e boa administração são algumas das principais promessas da modernidade (BARROSO, 206, p. 116). A maior parte desses objetivos está tutelado por alguma norma jurídica, que, não obstante, ainda sofrem violações em atos ilícitos de corrupção em geral.

Ora, nos dizeres de Jaime Rodriguez-Arana Muñoz, “O bom governo e a boa administração dos tempos em que vivemos hão de estar comprometidos radicalmente com a melhora das condições de vida das pessoas, devem estar orientados a fomentar a liberdade solidária dos cidadãos.” (MUÑOZ, 2012, p. 16).

A identificação dessas características indica que o direito ao governo

honesto reúne propriedades materiais suficientes para ter status de direito fundamental.

A similitude entre o direito fundamental tupiniquim a um governo honesto e direito fundamental europeu a uma boa administração é ontológica, não sendo exagero concluir tratar-se da mesma norma protetiva dos mesmos interesses básicos da pessoa política com diferentes nomenclaturas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito fundamental a uma boa administração previsto na União Europeia, transplantado, incorporado e adaptado à realidade brasileira tem, no reconhecido direito a um governo honesto, aptidão para modernizar nosso ordenamento jurídico, seja para aplacar o sentimento nacional de repúdio à corrupção, seja para compor um novo paradigma jurídico eficaz no combate dessa chaga brasileira.

A boa administração pode ser detectada pela ação administrativa de acordo com os princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), participação popular do usuário nos serviços públicos (art. 37, §3º, CF), resolução de conflitos administrativos por processo administrativo, de acordo com devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF), atuação proba dos governantes (art. 37, §4º, CF) e sujeição a controle interno e externo (art. 70, da CF). Também pelo desenvolvimento sustentável (arts. 3º, 21, IX, 43, 174, §1º, 225 e outros dispositivos constitucionais).

O reconhecimento deste direito fundamental está, entre outras possibilidades, na sua utilização na dimensão objetiva e na perspectiva horizontal de modo a instrumentalizar o cidadão, o Judiciário, o Ministério Público e outras instituições para combater de forma mais eficaz a corrupção.

Aspira-se por uma democracia e coisa pública melhoradas, fundadas menos pela busca do autointeresse individual e mais orientada pela busca do bem comum, valores albergados pelo direito fundamental a um governo honesto. O direito fundamental a um governo honesto poderá ser utilizado eficazmente para o fomento da vida justa e virtuosa a que desejamos, adicio-

nando importantes páginas ao romance brasileiro de combate à corrupção e à improbidade.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. In: MENDES, Gilmar Ferreira. STRECK, Lênio Luiz. SARLET, Ingo Wolfgang. LEONCY, Léo Ferreira. CANOTILHO, J. J. Gomes. Comentários à Constituição do Brasil. Série IDP. São Paulo: Saraiva. 2013, Comentários ao artigo 1º, inciso II.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Aqui, lá, e em todo lugar”: A Dignidade Humana no Direito Contemporâneo e no discurso transnacional. *Revista dos Tribunais*, v. 919, p. 127-196, 2012.

_____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros. 7 ed. 1998.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2012.

BRASIL. Lei 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília: DF, 27 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva. 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponível em: <http://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf>. Acesso em 10 fev. 2018.

FILHO, Clovis de Barros. PRAÇA, Sérgio. *Corrupção, parceria degenerativa*. Campinas: editora Papirus 7 Mares. 2014.

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

_____. *As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração*. Nomos: Revista do programa de Pós-graduação em Direito da UFC. v. 35.1, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 5. ed. 2014.

GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 7. ed. 2015.

HARADA, Kiyoshi. Administração Pública: relação direta entre carga tributária elevada e mau administrador. *Revista Jurídica Consulex* n. 183/45, 2004.

ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público *ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*. Brasília: CNMP. n. 5, 2015. p. 105-128.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas. 5ª ed. 2015.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. *Direito Fundamental à boa administração pública*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

_____ Sobre la Carta Iberoamericana de Derechos para una buena Administración Pública, *El Mercurio*. Disponível em: <<http://www.elmercurio.com>>. Acesso em: 28 set. 2017

PULIDO, Carlos Bernal. O Caráter fundamental dos Direitos Fundamentais. *Revista de Direito do Estado*. ano 05, n. 19-20: jul/dez 2010.

RODRIGUES, Francisco Lisboa. *Pragmatismo Jurídico, Migração Constitucional e Legal Transplants na Experiência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em [academia.edu](http://academia.edu/documents/43071667/Legal_Transplants_e_Migracao_Constitucional_no_STF.pdf). documents/43071667/Legal_Transplants_e_Migracao_Constitucional_no_STF.pdf. Acessado em 10 fev. 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. *Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública*. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 5, p. 208-216, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/48/49>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SARMENTO, Daniel. *A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria*, In: *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 38ª ed.. 2014.

SIMONETTI, José Maria. *Notas sobre a corrupcion. Pena y Estado*, ano 1, n 1, Buenos Aires: Editores Del Puerto, 1995.

WATSON, Alan. *Legal transplants: An approach to comparative law*. University of Georgia Press, 1974.