

FADISP – FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO

DOUTORADO EM DIREITO

ANÍSIO MONTESCHIO JÚNIOR

**EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM UMA ABORDAGEM ADMINISTRATIVA ELEITORAL**

**SÃO PAULO – SP
2023**

ANÍSIO MONTESCHIO JÚNIOR

**EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM UMA ABORDAGEM ADMINISTRATIVA ELEITORAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP – como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Pós Doutor Francisco Pedro Jucá

**SÃO PAULO – SP
2023**

Catálogo na fonte: Biblioteca FADISP

- M779f Monteschio Júnior, Anísio.
Eficácia na administração pública, em uma abordagem administrativa eleitoral / Anísio Monteschio Júnior – 2023.
113 fls; 30cm.
- Tese (Doutorado) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP),
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito –
São Paulo, 2023.
Orientador: Prof. Pós Dr. Francisco Pedro Jucá.
- Inclui bibliografia
1.Função social. 2.Administração pública eficiente. 3.Políticas
públicas.4.Controle de gastos. 5.Vinculação administrativa.
6.Responsabilidade eleitoral. I.Monteschio Júnior, Anísio. II. Faculdade
Autônoma de Direito. III.Título.

CDU 34

ANÍSIO MONTESCHIO JÚNIOR

**EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM UMA ABORDAGEM ADMINISTRATIVA ELEITORAL**

Tese apresentada a FADISP – Faculdade Autônoma de Direito como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Jurídicas.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Pós Dr. Francisco Pedro Jucá
Orientador – FADISP

Prof. Pos Dr.
Jose Sebastião de Oliveira

Prof.^a Pos Dr.^a
Viviane Coelho de Sellos-Knoerr

Prof. Dr.
Mércio Hideyoshi Sato

Prof.^a Pos Dr.^a
Vivian de Almeida Gregori Torres

São Paulo, 05 de maio de 2023.

Sem dúvida nenhuma, só posso dedicar essa obra, em primeiro lugar a Deus e Nossa Senhora Aparecida, por me ofertarem as forças, saúde e bençãos necessárias para poder desenvolver e concluir essa missão.

A minha família, Pai Dr. Anísio (*in memoriam*), Mãe Ivani, Esposa Elizete, Filha Giovana, meus irmãos Horácio e Henrique sobrinho(a) Luís Eduardo e Yasmim.

Dedico essa obra a todos os que contribuíram em orientações, apontamentos e pesquisas, meus professores, colegas, família FADISP.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a enorme ajuda, dedicação, atenção e paciência dispensada pelo meu preclaro orientador Professor Dr. Francisco Pedro Jucá, que além de orientador foi uma fonte infindável de conhecimentos políticos, técnicos e jurídicos. Ao lado da imprescindível orientação, o professor Jucá se tornou um grande amigo, um incentivador que todo o orientado necessita para superar os momentos de incerteza e insegurança, os quais devem ser enfrentados durante a elaboração de uma tese de doutorado.

Tenho a certeza de que esse trabalho não seria concluído sem a ajuda, a orientação, os ensinamentos que foram transmitidos durante as orientações realizadas. Ressalto que as orientações não se restringiram ao seu momento específico, estas se estenderam durante as viagens feitas à Espanha, onde o orientando desfrutou do inesgotável conhecimento jurídico, político, social e histórico.

Agradeço o precioso tempo dispensado pelo magistrado orientador, incansável e solícito amigo, sempre disponível para atender meus intermináveis reclamos.

Agradeço à Faculdade Autônoma de São Paulo – FADISP, na pessoa dos ilustres professores Doutores Lauro Ishikawa, Henrique Garbellini Carnio e Ricardo dos Santos Castilho, pela conduta e forma profissional como me receberam, bem como pelos ensinamentos e reflexões sobre o direito, a justiça, filosofia, e a verdade.

Ao meu irmão Dr. Horacio Monteschio, pelo apoio, incentivo, ensinamentos e orientações, que foram fundamentais e necessárias para se findar esse.

Meu muito obrigado.

MONTESCHIO JÚNIOR, Anísio. Eficácia na administração pública, em uma abordagem administrativa eleitoral. 2023. 113 f. Tese de Doutorado em Direito. FADISP – Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo – SP, Brasil, 2023.

RESUMO

É inegável e imprescindível que a obrigação da Administração Pública é prestar um serviço de boa qualidade aos administrados independentemente de previsão constitucional ou infraconstitucional, tendo em vista que ao gerir os “bens públicos” deve fazê-lo da forma mais eficiente possível, ou seja, fazendo, mas despendendo o menor número de recursos possíveis. Entre os recursos é indispensável ressaltar que podem ser tangíveis, ou seja, aqueles aferíveis materialmente e colocados à disposição do administrador público, sendo de outro lado, aqueles subjetivos, consubstanciados no trabalho desenvolvido pelos Servidores Públicos. Se dentro do cenário nacional estar-se-á constantemente em busca da eficiência na Administração Pública, já no continente europeu, como fundamento ao presente trabalho se destaca a presença legislativa consubstanciada no Tratado de Nice, ou para alguns, simplesmente denominada como: “Carta de Nice” a qual foi adotada pelos estados-membros da União Europeia em Nice, em dezembro de 2000, portanto completando 20 anos de sua assinatura. É o culminar da Conferência Intergovernamental, realizada em fevereiro de 2000, cujo objetivo era a adaptação do funcionamento das instituições europeias antes da chegada de novos Estados-Membros. Como fundamento deste documento europeu, em seu art. 41 consagra o direito a uma boa administração, tendo em vista que todas as pessoas têm direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, compreendido o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, bem como o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que lhe refira, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade, do segredo profissional e comercial e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Cabe destacar que pela Carta de Nice todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. Tendo sido positivado, através da Carta de Nice, resta determinar qual é o conteúdo do direito à boa administração. De volta ao contexto pátrio, é direito fundamental do cidadão receber do administrador público serviços de qualidade. Dentro desse contexto, a título exemplificativo se aparta em âmbito nacional a previsão contida no art. 37 “caput” da Constituição Federal vigente. Portanto, ao fazer uma comparação entre o referido tratado e a temática no direito brasileiro é fundamental destacar que o texto constitucional de 5 de outubro de 1988, em seu art. 37 “caput” consagra os princípios explícitos, aos quais Administração Pública deve estar vinculada. Cabe ressaltar que o Constituinte Originário não contemplou o princípio da eficiência. Esse somente veio a fazer parte do texto constitucional por intermédio da Emenda Constitucional 19/98. Com a responsabilização pelo não cumprimento dos compromissos de campanha, fica claro ao eleito, as suas consequências, passando a representar aqueles compromissos assumidos como instrumento de fiscalização dos eleitores, os quais deverão ser atendidos pela prática burocrática e formal do serviço público. Em sentido inverso, em não havendo qualquer vinculação, não há compromisso, por parte da Administração Pública, que possa ser buscado, pois não há efetivamente um ideário a ser seguindo.

No mesmo viés, ao administrador, ocupante de cargo político, se porventura estiver vinculado com critérios ditatoriais, ou mesmo desvinculados com os seus eleitores que o elegeram, quem o impedirá de assim atuar? Na atualidade uma das maiores preocupações do cidadão brasileiro está relacionada à postura dos governantes ao gerir “a máquina administrativa”. O desenvolvimento na presente tese a problematização se consubstancia nas demandas crescentes presentes na sociedade e de outro lado uma limitação orçamentária para a contraprestação dessas demandas.

Veremos se as escolhas formuladas pela parcela da população que foi consultada representam realmente as aspirações de todos. E como concretizar essas pretensões em realizações efetivas. As respostas formuladas se encontram consubstanciadas na formação de políticas públicas com forte vinculação com a realidade prática, prevalecendo a proposta do gestor público que não corresponde com as necessidades e aspirações dos cidadãos. Como fundamento internacional cita-se a Carta de Nice que contempla mecanismos de efetividade da implementação de políticas públicas o que por via direta de vinculação torna a administração pública realmente eficiente. A metodologia empregada se encontra vinculada na pesquisa e revisão bibliográfica, tendo como fundamento respostas às aspirações sociais e da necessidade da administração pública de se tornar realmente eficiente, utilizando-se ainda do método dedutivo.

Palavras chaves: Administração pública; Carta de Nice; Efetividade; Políticas públicas; Serviços de qualidade.

MONTESCHIO JÚNIOR, Anísio. **effectiveness in public administration, in an electoral administrative** approach. 2023. 113 f. Doctoral Thesis in Law. FADISP – Autonomous Faculty of Law, São Paulo – SP, Brazil, 2023.

ABSTRACT

It is undeniable and essential that the Public Administration's obligation is to provide a good quality service to those administered regardless of constitutional or infraconstitutional provision, considering that when managing "public goods" it must do so in the most efficient way possible, that is, doing, but spending as few resources as possible. Among the resources, it is essential to emphasize that they can be tangible, that is, those that can be measured materially and made available to the public administrator, and, on the other hand, those that are subjective, embodied in the work carried out by Public Servants. If within the national scenario there will be a constant search for efficiency in Public Administration, on the European continent, as a foundation for the present work, the legislative presence embodied in the Treaty of Nice stands out, or for some, simply called: "Charter of Nice", which was adopted by the member states of the European Union in Nice, in December 2000, thus completing 20 years of its signature. It is the culmination of the Intergovernmental Conference, held in February 2000, whose objective was to adapt the functioning of the European institutions before the arrival of new Member States. As the foundation of this European document, in its art. 41 enshrines the right to good administration, bearing in mind that all persons have the right to have their affairs handled impartially, equitably and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union, including the right of any person to be heard before that any individual measure may be taken with respect to it that adversely affects it, as well as the right of any person to have access to the files referred to him, in compliance with the legitimate interests of confidentiality, professional and commercial secrecy and the obligation, on the part of administration to base its decisions. It should be noted that, according to the Nice Charter, everyone has the right to compensation, by the community, for damage caused by its institutions or by its agents in the exercise of their respective functions, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States. Having been made positive by the Nice Charter, it remains to be determined what the content of the right to good administration is. Back to the national context, it is a fundamental right of the citizen to receive quality services from the public administrator. Within this context, by way of example, the forecast contained in art. 37 "caput" of the current Federal Constitution. Therefore, when making a comparison between the aforementioned treaty and the theme in Brazilian law, it is essential to highlight that the constitutional text of October 5, 1988, in its art. 37 "caput" enshrines the explicit principles, to which Public Administration must be bound. It should be noted that the Original Constituent Assembly did not contemplate the principle of efficiency. This only became part of the constitutional text through Constitutional Amendment 19/98. With the accountability for non-compliance with campaign commitments, the consequences are clear to the elected representative, representing those commitments assumed as an instrument of inspection of voters, which must be met by the bureaucratic and formal practice of the public service. Conversely, in the absence of any link, there is no commitment on the part of the Public Administration that can be sought, as there is effectively no set of ideas to be followed. In the same vein, to the administrator, holder of political office, if perhaps he is linked to dictatorial criteria, or even unlinked with his voters who elected him, who will prevent him from acting like this? Currently, one of the biggest concerns of the Brazilian citizen is related to the posture of the rulers when managing "the

administrative machine”. How will this thesis be developed in the present thesis, is the problematization embodied in the growing demands present in society and, on the other hand, a budgetary limitation for the consideration of these demands? Do the choices made by the portion of the population that was consulted really represent everyone's aspirations? How to turn these pretensions into effective achievements. The formulated answers are embodied in the formation of public policies with a strong connection with the practical reality, prevailing the proposal of the public manager that does not correspond with the needs and aspirations of the citizens. As an international foundation, the Nice Charter is cited, which contemplates effective mechanisms for the implementation of public policies, which, by direct linkage, make public administration really efficient. The methodology employed is linked to the research and bibliographic review, based on responses to social aspirations and the need for public administration to become really efficient, using the deductive method.

Keywords: Public administration; Charter of Nice; Effective; Public policies; Quality service.

MONTESCHIO JUNIOR, Anísio. efficacia nella pubblica amministrazione, in un approccio amministrativo elettorale. 2023. 113 f. Tesi di Dottorato in Giurisprudenza. FADISP – Facoltà Autonoma di Giurisprudenza, San Paolo – SP, Brasile, 2023.

RIEPILOGO È innegabile ed essenziale che l'obbligo della Pubblica Amministrazione sia quello di fornire un servizio di buona qualità a chi amministra indipendentemente da disposizioni costituzionali o infracostituzionali, considerato che nella gestione dei "beni pubblici" deve farlo nel modo più efficiente possibile, cioè facendo , ma spendendo meno risorse possibili. Tra le risorse, è fondamentale sottolineare che possono essere tangibili, cioè misurabili materialmente e messe a disposizione dell'amministratore pubblico, e, dall'altro, quelle soggettive, incarnate nel lavoro svolto dai dipendenti pubblici. Se all'interno dello scenario nazionale ci sarà una costante ricerca di efficienza nella Pubblica Amministrazione, nel continente europeo, a fondamento del presente lavoro, spicca la presenza legislativa incarnata nel Trattato di Nizza, o per alcuni, semplicemente chiamata: “ Carta di Nizza”, adottata dagli Stati membri dell'Unione Europea a Nizza, nel dicembre 2000, compiendo così i 20 anni dalla sua firma. È il culmine della Conferenza intergovernativa, tenutasi nel febbraio 2000, il cui obiettivo era quello di adeguare il funzionamento delle istituzioni europee prima dell'arrivo dei nuovi Stati membri. Come fondamento di questo documento europeo, nel suo art. 41 sancisce il diritto a una buona amministrazione, tenendo presente che ogni persona ha diritto a che i propri affari siano trattati in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione, compreso il diritto di chiunque di essere ascoltato dinanzi a tale nei suoi confronti può essere adottata qualsiasi misura individuale che le arrechi pregiudizio, nonché il diritto di qualsiasi persona di avere accesso ai fascicoli a lui riferiti, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza, del segreto professionale e commerciale e dell'obbligo, da parte dell'amministrazione per basare le proprie decisioni. Si noti che, secondo la Carta di Nizza, ognuno ha diritto al risarcimento, da parte della collettività, dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle rispettive funzioni, secondo i principi generali comuni alla leggi degli Stati membri. Reso positivo dalla Carta di Nizza, resta da stabilire quale sia il contenuto del diritto ad una buona amministrazione. Tornando al contesto nazionale, è un diritto fondamentale del cittadino ricevere servizi di qualità dalla pubblica amministrazione. In tale contesto, a titolo esemplificativo, la previsione contenuta nell'art. 37 "caput" dell'attuale Costituzione federale. Pertanto, nell'effettuare un confronto tra il suddetto trattato e il tema del diritto brasiliano, è essenziale evidenziare che il testo costituzionale del 5 ottobre 1988, all'art. 37 “caput” sancisce i principi espliciti, ai quali la Pubblica Amministrazione deve essere vincolata. Si noti che l'Assemblea Costituente originaria non contemplava il principio di efficienza. Questo è diventato parte del testo costituzionale solo attraverso l'emendamento costituzionale 19/98. Con la responsabilità per il mancato rispetto degli impegni elettorali, le conseguenze sono chiare all'eletto, rappresentando quegli impegni assunti come strumento di controllo degli elettori, ai quali deve far fronte la pratica burocratica e formale del servizio pubblico. Viceversa, in assenza di qualsivoglia vincolo, non vi è alcun impegno da parte della Pubblica Amministrazione ricercabile, non esistendo di fatto alcun insieme di idee da seguire. Vedremo se le scelte formulate dalla parte di popolazione consultata rappresentano davvero le aspirazioni di tutti. E come materializzare queste affermazioni in risultati efficaci. Le risposte formulate si concretizzano nella formazione di politiche pubbliche con un forte legame con la realtà pratica, prevalendo la proposta del dirigente pubblico che non corrisponde ai bisogni e alle aspirazioni dei cittadini. Come fondamento internazionale si cita la Carta di Nizza, che contempla meccanismi efficaci per l'attuazione delle politiche pubbliche, che, per collegamento diretto, rendono realmente efficiente la pubblica amministrazione. La metodologia impiegata è legata alla ricerca e alla rassegna bibliografica, basata sulle risposte

alle aspirazioni sociali e alla necessità che la pubblica amministrazione diventi realmente efficiente, utilizzando il metodo deduttivo.

Parole chiave: Pubblica amministrazione; Carta di Nizza; Efficacia; Ordine pubblico; Servizi di qualità.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 INTRODUÇÃO – “APANhado HISTÓRICO”	11
2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUA FORMATAÇÃO INTERNA... 21	
2.1 COMPROMISSO COM A CRIAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DOS CONSENSOS	35
2.2 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO REALIDADE FACTÍVEL .	42
2.3 INTERPRETAÇÕES DAS DEMANDAS, FORMAÇÃO DOS CONSENSOS E DIREITO DAS POLÍTICAS ESTATAIS COM O ESTABELECIMENTO DA ESCALA DE PRIORIDADES.....	48
3 FUNÇÃO DE GOVERNO: ADMINISTRAÇÃO	50
3.1 GOVERNO E DIREITOS POLÍTICOS	50
3.2 PROTAGONISMO DO PODER EXECUTIVO.....	52
3.3 OMISSÃO LEGISLATIVA ELEITORAL	53
3.4 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	54
4 ADMINISTRAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO: AÇÃO OBJETIVA DE ESTRUTURA ESTATAL	61
4.1 POLÍTICAS DE ESTADO E GOVERNO – PERMANENTES E DE CICLO DETERMINADO.....	61
4.2 MANDATO IMPERATIVO	66
4.3 ESTADO ESTRUTURA “A SERVIÇO DE FACILITAR A VIDA” E O DEVER DE EFICIÊNCIA	70
4.4 SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS	81
5 ESTADO: SUAS FUNÇÕES E FACILIDADES.....	85
5.1 SERVIR A SOCIEDADE E ATENDER SUAS NECESSIDADES	85
5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PROCESSO DE ESCOLHA RACIONAL E COLETIVA DE PRIORIDADES	89
6 GOVERNOS E DECISÕES PARA OS OBJETIVOS DO INTERESSE GERAL	96
CONCLUSÕES.....	97
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

A temática relacionada à qualidade da gestão de recursos públicos e a eficiência nos gastos públicos não é nova e, nem tampouco, está prestes a encontrar o modelo ideal. Durante o desenvolvimento do homem em sociedade vários modelos de gestão pública, associada a formas de composição do Estado buscaram e ainda estão à procura de um modelo de prime pela eficiência e adequação na gestão e nos gastos públicos.

Nesta seara se apresenta a parte central e nevrálgica do presente trabalho, tendo em vista que só poderá haver uma administração pública eficiente quando estiverem convergentes os interesses dos administradores em consonância com a dos administrados.

Destarte, fica a decepção dos eleitores que acreditaram nas propostas defendidas e não cumpridas. É possível inserir no sistema Constitucional atual, a regra apta a ensejar a redução do mandato do mandato eletivo, via consulta popular? Como é possível alguém eleger-se prometendo a realização de uma administração com um viés determinado, para logo após a divulgação dos resultados do pleito eleitoral assumir postura administrativa totalmente diferente?

O presente trabalho se desenvolveu por meio do método dedutivo, com revisão bibliográfica, tendo como problema central a eficiência da gestão pública, com a criação e efetivação dos consensos entre o gestor público e os administrados. Para tanto, em caso de descumprimento dos compromissos assiste ao legítimo detentor do poder impor ao gestor inadimplente a sanção de perda do mandato eletivo.

1- INTRODUÇÃO, “APANHADO HISTÓRICO”

Durante a história é possível destacar que vários modelos foram propostos como sendo o ideal para determinado país em certo período histórico. Atribuir um modelo de gestão estático e não permeável a mudanças se mostrou por igual fadado ao fracasso. Ao buscar um modelo de igualdade sem qualquer distinção entre os seus integrantes, tendo o Estado como “grande” gestor, por igual se mostrou inadequado aos desafios constantes experimentados pela alternância social, política e econômica vivida em outras nações.

Modelos de governo e suas formas de atuação se mostram cada vez mais questionáveis sob o ponto de vista da sua “pura” cópia e implementação em outro país. A razão é mais do que visível ao se comparar com o modelo adotado pela “República dos Estados Unidos do Brasil” modelo de inspiração norte americana, que foi concebida pro Rui Barbosa, e o implementou no Brasil pela via do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, segundo o qual “Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.”¹

A inspiração é, ou foi de grande valia e envergadura, para consolidação do Estado brasileiro, lavando em consideração que Rui Barbosa foi abeberar-se nos Estados Unidos da América para implementar um sistema semelhante em terras brasileiras. Cabe ressaltar o fato de que a ideia, o conteúdo e as formatações foram extraídos de um modelo de excelência. Todavia, não é, e não foi possível implementá-la até os dias atuais. Nesse pensar, em terras norte americanas houve uma concessão dos Estados membros para a formação da União. Aqui uma concessão feita pela União aos Estados membros.

A fórmula e a receita foram boas, a execução é que não foi a adequada, tendo em vista que interesses já enraizados em terras brasileiras não concordavam com a possibilidade de concessão de poderes aos Estados Membros. A ideia de federação só foi bem assimilada se vista sob a ótica da sua impossibilidade de os Estados Membros deixarem de compô-la, ao passo que a tão pretendida autonomia ficou somente no ideário. O que se buscava era a manutenção do Estado Unitário, com a concentração de poderes nas mãos do Presidente da República.

A gestão pública e a concentração de poderes nas mãos de poucos eram a prática na Administração do período imperial. As oligarquias foram se formando gradativamente, ainda

¹ BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais. Acesso em: 03 jan. 2022.

mais diante da sua não manutenção em países europeus. Desta forma, quando as oligarquias não encontravam mais espaço na Europa os seus formadores buscavam abrigo fértil em território brasileiro.

Cabe ressaltar que diante da busca por melhores condições administrativas e também de espaço político o Brasil durante o período de Reinado de D. Pedro II acabou por experimentar o sistema parlamentarista, sem sucesso.

O sistema parlamentarista implantado no Brasil durante o governo de D. Pedro II em 1847 inspirou-se no modelo inglês.

No entanto, o modelo brasileiro era a inversão do inglês, ficando, por isso, conhecido como parlamentarismo às avessas, porque o Poder Legislativo não nomeava o Executivo, mas subordinava-se a ele. Na Inglaterra, realizavam-se primeiramente as eleições para a Câmara. O partido que possuísse maioria escolhia o primeiro-ministro, que formava o gabinete de ministros, passando a exercer o Poder Executivo.

No Brasil, ao contrário, era o Poder Moderador, exercido por D. Pedro II, que escolhia o presidente do Conselho de Ministros. Por sua vez, o primeiro-ministro indicava os demais ministros para formar o Ministério, que deveria ser submetido à aprovação da Câmara. Em caso de discordância entre o Ministério e a Câmara, cabia ao imperador decidir se demitia o Ministério ou dissolveria a Câmara. Com base no Poder Moderador, podia, após ouvir o Conselho de Estado, dissolver a Câmara e convocar novas eleições. Da mesma maneira, poderia demitir o primeiro-ministro e todos os outros ministros.

Durante 50 anos, ou seja, até 1889, 36 gabinetes sucederam-se no poder. Os conservadores foram os que mais tempo dominaram o governo do Império: 29 anos e dois meses. Os liberais, malgrado seus 21 gabinetes, governaram apenas 19 anos e cinco meses.²

Os movimentos que sucederam a Proclamação da República não deixam dúvidas de que a sua implementação e manutenção receberia forte resistência de setores que já dominavam a incipiente sociedade política brasileira. A total desarticulação existente entre o governo e os governadores era (por que não dizer que ainda é uma marca indelével do início do regime Republicano). O Império assim como a Proclamação da República possuía hiato entre a “Corte” e os governados.

² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em: 10 jan. 2023.

A ausência de sincronia, harmonia e proximidade entre os centros emanadores das ordens e a população foi e continua sendo uma das marcas principais, na qual, o modelo de República implantada no “Brasil” se distancia do modelo norte americano.

A ausência de formação política dos ocupantes de cargos políticos no Brasil não é experiência nova, tendo em vista que há por parte desses gestores uma postura personalista, pautada pelas suas “percepções pessoais” daquilo que será melhor, mais apropriado ao administrado.

Essa concepção proporciona ao Estado brasileiros dissabores há mais de um século. A revolta dos militares com relação à monarquia reflete esse primeiro momento, tendo em vista que os militares vitoriosos na Guerra do Paraguai passaram a se considerar com os legítimos detentores do Poder no Brasil.

Aliado a fragilidade pessoal e administrativa de D. Pedro II, bem como as aspirações dos detentores dos poderes regionais não foi surpresa alguma a proclamação da República. É importante observar que o personalismo prepondera, não há uma visão de conjunto administrativo. As crises criadas pela própria contingência administrativa são enfrentadas no momento, mitigados seus efeitos, mas não se soluciona definitivamente ou de forma sólida a questão posta.

No Brasil a gestão política, assim como as práticas administrativas se constituem em uma verdadeira onda senoidal, na qual a linha central se encontra a excelência política administrativa. Assim os brevíssimos pontos de contato com a linha central são cada vez mais rápidas e o seu retorno ao ponto central, com a nova aproximação a linha central, tem como pano de fundo a carência de recursos ou uma crise político administrativa.

As formas mais mirabolantes de gestão e administração já foram adotadas no Brasil, todas, sem exceção, sempre pautadas pela posição personalista do seu responsável. De política café com leite dos oligarcas paulistas e mineiros, os 50 anos em 5 de Juscelino, pelo milagre econômico dos militares, pelo plano “congela Brasil” de José Sarney, pelos planos Collor I e II, pelos planos Bresser, e pelo plano real. Em todos ou havia a chancela do seu idealizador ou era do grupo político de plantão.

Dentro desse contexto republicano, cabe ainda lembrar que houve, no Brasil o retorno, em breve momento, da forma de governo parlamentarista a qual foi implementada durante o governo Presidente João Goulart, de 8 de setembro de 1961 a 24 de janeiro de 1963. Igualmente, se buscava inspiração no parlamentarismo inglês, com o intuito de reduzir os poderes do Executivo e balanceá-lo com o parlamento.

A tarefa de manutenção do regime parlamentarista coube ao povo, pois fora instituído referendo popular pela Emenda Constitucional nº 4, de 2.9.1961, para manifestação popular sobre a manutenção ou não do regime parlamentarista. Inicialmente previsto para ser realizado em 1965, mas foi antecipado e chamado de referendo pela Lei Complementar nº 2, de 16.9.1962 e foi realizado em 3 de janeiro de 1963, cujo resultado proclamado foi pelo retorno ao regime de governo presidencialista.

Havia, a época grande tensões sociais, produzidas e patrocinadas pelas duas grandes potências mundiais EUA e URSS, em polos antagônicos e buscando cada qual impor o modelo ideal ao maior número de países, ao qual possuía grande influência.

O Brasil foi atingido pela disputa travada pelos países que protagonizavam a guerra fria, já naquela época vivia-se em ambiente de polarização política em território nacional.

Ao fechar o parêntesis necessário para relembrar a experiência parlamentarista no Brasil, pois se trata de mais uma experiência que foi imposta pelos militares ao então presidente da época, ou seja, mais uma imposição sem ressonância com a população. O retorno ao presidencialismo se mais em razão da própria fragilidade que o sistema de governo parlamentarista, naquela época, desfrutava.

No plano administrativo, o grande marco de busca por uma modernização do Estado se deu na década de 60 do século passado, com a entrada em vigor do Decreto Lei n. 200 em 05 de fevereiro de 1967. Assim sendo, a primeira grande reforma administrativa do Estado brasileiro somente veio acontecer 78 anos após a proclamação da República. No que concerne a prática de contratação via licitações no Brasil se tem o registro do incipiente Decreto nº 4.536/1922, que veio a estabelecer como condição para o empenho da despesa a assinatura de contrato e a realização de concorrência, nada muito eficiente para garantir a paridade entre os ofertantes. Tal prática somente foi aperfeiçoada com a entrada em vigor do Decreto-lei nº 200/67 e com as legislações que o sucederam.

Portanto, fica cada vez mais evidente que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poderes e a personificação desse poder nas mãos de seu titular, ficando em segundo plano a vontade efetiva da população que escolheu esse gestor político, bem como e aqui se funda outra deficiência congênita da formação do Estado brasileiro, pois, as competências aos Estados membros sempre foram reduzidas.

Nesse pensar cabe, ainda, tecer algumas considerações dessa assimetria do Estado brasileiro, tendo em vista que no Brasil a presença de unidades administrativas de territórios, no que concerne aos municípios, já houve outrora uma única lei federal que disciplinava todos os municípios da federação, portanto, sempre dependente do poder central. Para corroborar

essas afirmações basta verificar os poderes da União, frente a Estados e Municípios na Constituição Federal de 1988 e se concluirá que efetivamente há uma concentração de poderes nas mãos da União.

Assim, vivia-se em uma federação cujo poder central acumulava a maioria dos poderes e recursos, cabendo aos Estados e Municípios, a mera permanência como um coadjuvante nesse enredo administrativo.

Dentro do escopo nuclear se destaca a aderência ao mega estruturante direito fundamental a uma administração pública eficiente, ou seja, aquela que venha a satisfazer aos anseios dos administrados. Destarte, reduzindo a separação entre administração e administrado dentro de um contexto de interação entre aquilo que é buscado pelo administrador e a vontade do administrado.

Cabe ressaltar que o Constituinte Originário não contemplou o princípio da eficiência. Esse somente veio a fazer parte do texto constitucional por intermédio da Emenda Constitucional 19/98.

Todavia, a obrigação da Administração Pública de prestar um serviço de boa qualidade aos administrados independe de previsão constitucional ou infraconstitucional, tendo em vista que ao gerir os “bens públicos” deve o fazê-lo da forma mais eficiente possível, ou seja, fazendo mais dispendendo o menor número de recursos possíveis. Entre os recursos é imprescindível destacar que eles podem ser tangíveis, ou seja, aqueles aferíveis materialmente e colocados à disposição administrador público, sendo de outro lado, aqueles subjetivos, consubstanciados no trabalho desenvolvido pelos Servidores Públicos.

Dentro da tripartição dos Poderes da República Federativa do Brasil, consagra como função típica do Poder Executivo, em todas as suas esferas, em regra, gerir a administração pública executando a gestão dos recursos públicos alocados na peça orçamentária anual, no plano plurianual e atendendo a lei de diretrizes orçamentárias.

Dentro do sistema democrático brasileiro impera a realização de eleições livres, periódicas e democráticas, nas quais o eleitor elege os seus representantes dentro da melhor proposta de governo exposto durante o certame eleitoral.

Ocorre que deve haver para o efetivo e concreto aperfeiçoamento do sistema representativo a perfeita sintonia entre a proposta formulada pelo candidato, durante a campanha eleitoral e a gestão pública a ser exercida, caso contrário, estar-se-á notabilizando, corroborando o que já se vem experimentado no Brasil o qual se constitui em um verdadeiro estelionato eleitoral, notabilizando, ainda mais a distância entre a administração e o administrado.

Como método de aperfeiçoamento, se faz por imprescindível, a efetiva responsabilização do gestor político pelo não cumprimento dos compromissos assumidos de campanha. Com a adoção de um mecanismo que venha a impor ao gestor político de responsabilização pela eficiência na administração pública, fica claro, ao eleito, que os seus compromissos assumidos passam a gerar consequências. Por via direta e totalmente vinculada passa a representar, aqueles compromissos assumidos, como instrumento de fiscalização dos eleitores.

O distanciamento entre o que foi proposto, com o que está sendo desenvolvido pelo gestor público, com a adoção de um sistema nítido de controle administrativo, acaba por impor a criação de consensos entre o administrador público e o administrado, os quais deverão ser atendidos pela prática burocrática e formal do serviço público.

Em sentido inverso, em não havendo qualquer vinculação, não há compromisso, por parte da Administração Pública, que possa ser buscado, pois não há efetivamente um ideário a ser seguindo. Com isso, sem a responsabilização e a criação de consensos continuar-se-á privilegiando o personalismo, o improviso e a não eficiência da administração pública.

No mesmo viés, ao administrador, ocupante de cargo político, se porventura estiver vinculado com critérios ditatoriais, ou mesmo desvinculados com os seus eleitores que o elegeram, quem o impedirá de assim atuar?

Na atualidade passou a permear como sendo a maior preocupação do cidadão brasileiro está relacionada à postura dos governantes ao gerir “a máquina administrativa”.

A lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece em seu art. 11, § 1º, inciso IX a obrigação do candidato à Chefia do Poder Executivo, ao instruir o pedido de registro de candidatura que o faça com o plano “real” de governo, com as suas propostas que serão realmente implementadas e objetivos que serão atingidos.

Nesta exigência legal é que reside a maior carga de eficiência valorativa de vincular o candidato às propostas por ele apresentadas. É no ato do registro de sua candidatura, ato recheado de exigências documentais e que recebe a chancela da Justiça Eleitoral que o candidato registra as suas propostas, sem as quais não será homologada.

Urge ressaltar o fato de que a Justiça Eleitoral, classificada como “Justiça Especializada” dada a sua peculiar característica de realizar o certame eleitoral, bem como a prerrogativa de assegurar a igualdade entre os concorrentes. Por sua vez, a Justiça Eleitoral realiza a aferição dos gastos de campanha dos candidatos, as condições de elegibilidade, entre outras competências. Diante dessa gama de competências, deverá ainda fixar a responsabilidade dos candidatos perante o eleitor. Destarte, servirá como uma espécie de “fiadora” das propostas

perante ela registrada e, pela responsabilidade de concessão do registro de candidatura a sua efetivação das propostas perante o eleitor.

Veja-se, no caso brasileiro no último pleito eleitoral, que o candidato eleito se vinculava a majoração da isenção do Imposto de Renda IR, que ao visto, não será cumprida no curto espaço de tempo.

Ultrapassada a barreira temporal que separa o depósito do voto na urna com a proclamação do resultado final, a citada proposta foi totalmente desprezada pelo Presidente da República eleito.

A adoção de políticas públicas que venham a contemplar o desejo do administrado possui o condão de tornar eficiente a administração pública. Nunca é demais lembrar que a razão fundamental para justificação dos interesses dos administrados, não o contrário.

Ao guardar a perfeita harmonia entre os compromissos assumidos pelos gestores públicos, escolhidos pelo voto popular, há que ressaltar a verticalidade dos direitos fundamentais esculpidos no texto constitucional. O que mais se destaca, em termos direitos com os administrados, é a eficiência da máquina pública.

Nenhum cidadão, que paga seus tributos pode conviver em uma “administração estatal” que se compromete a fazer algo e não o faz, bem como, se o faz, faz de maneira com a qual os resultados não são os pretendidos.

A apresentação das propostas se torna documento obrigatório ao registro da candidatura, mas não condiciona o futuro mandatário a segui-las, em caso de eleito, pois não está prevista nenhuma sanção ou nenhum procedimento para exigência do cumprimento das promessas de campanha.

Talvez a intenção do legislador seja a criação futura da ação de desconstituição de mandato por infidelidade ao programa apresentado tanto a população quanto a Justiça Eleitoral. Relembre-se que o primeiro dos consensos já foi estabelecido de maneira formal, protocolar. Portanto, se aceita pela maioria dos eleitores passa-se a um segundo momento o de sua efetiva implementação dentro de um contexto de eficiência na gestão do tempo e dos recursos necessários.

De fato, a presença desse documento tem dois aspectos. Um aspecto de inutilidade formal, ao não prever nenhuma sanção ou condição que obrigue o candidato a se manter fiel às suas próprias promessas. Nesse ponto, o documento é burocraticamente inútil. Mas num segundo aspecto, ele permitirá uma comparação entre vários programas de governo, e indicará também a tendência futura do ainda candidato. Durante a campanha, poderá ser explorada ao

máximo essa declaração de programas, servindo-a como norte para os eleitores, ressaltando a premissa de que o direito à boa administração é para Vallencia – Tello e Hachem:

um arcabouço teórico que permite abordar problemas organizacionais (logísticos, culturais, econômicos, etc.) que são apresentados em todas as Administrações Públicas, devido às dificuldades operacionais que as equipes de trabalho podem ter para garantir o pleno gozo dos direitos fundamentais, ou ao permitir maior participação com cidadania, ou garantir uma devida prestação de contas e estabelecendo como norte da Administração Pública a centralidade do ser humano como princípio e fim do Estado.³

O presente trabalho traz ao contexto administrativo e de função social do direito a experiência vivida na comunidade europeia com a entrada do Tratado de Nice, ou para alguns, simplesmente denominada como: “Carta de Nice” foi adotada pelos estados-membros da União Europeia em Nice, em dezembro de 2000, portanto completando mais de 20 de anos de sua adoção é o culminar da Conferência Intergovernamental, realizada em fevereiro de 2000, cujo objetivo era a adaptação do funcionamento das instituições europeias antes da chegada de novos Estados-Membros.

Como fundamento neste documento europeu, o qual em seu art. 41 consagra o direito a uma boa administração, as pessoas têm direito que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, compreendido o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.

Ademais tem o direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

É fundamental ressaltar que ao analisar os contextos previstos na Carta de Nice todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

Aduz o art. 41º da Carta de Nice:

Artigo 41º - Direito a uma boa administração:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:

³ VALLENCIA – TELLO, Diana Carolina; HACHEM, Daniel Wunder. A boa administração pública no século XXI: análise do caso colombiano. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 15. n. 33, set/dez., p.101-130, 2018, p. 113.

- a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
 - b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados – Membros.⁴

Marco inicial e fundamental para a concretização de como se deveria entender e se desenvolver os princípios aos quais os administrados deveriam ter vez e voz, tendo como foco principal uma análise do administrador em ficar atento aos anseios de sua coletividade, e ainda, por em prática uma administração pautada em elementos substancialmente voltados para a coletividade, mesmo porque nascia o principal elemento de vigilância, que é a possibilidade do agente ser responsabilizado.

Apesar de haver sido aprovada em 7 de dezembro de 2000, a Carta de Nice foi impulsionada de forma fundamental com o Tratado de Lisboa, especificamente com o que consta em seu art. 6º, n. 1.⁵

Tendo sido positivado, através da Carta de Nice, resta determinar qual é o conteúdo do direito a boa administração. Portanto, ao fazer uma comparação entre o referido tratado e a temática no direito brasileiro é fundamental destacar que o texto constitucional de 5 de outubro de 1988, em seu art. 37 “caput” consagra os princípios explícitos aos quais Administração Pública deve estar vinculada.

Em assim sendo, a função social do direito de constrói dentro de um cenário de transversalidade, tendo como fonte principal a Constituição Federal vigente que traz como sendo um dos princípios explícitos o da eficiência na administração pública, que possui conexões com aqueles que executam essa gestão pública, no caso os ocupantes de cargos eletivos e seus auxiliares, mas que só alcançam essa nobre função após serem aprovados pelos seus eleitores, os quais, de forma direta ou não tomam conhecimento do plano de governo dos administrados que os representará. Assim, nesse último caso, cria-se os consensos entre os ocupantes de cargos políticos e os administrados.

⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

⁵ O artigo 6º, n. 1 do Tratado de Lisboa possui a seguinte redação: “A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados” (UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M006>. Acesso em: 02 fev. 2022).

Sem a efetivação dos consensos estar-se-á consolidando, ainda mais, o personalismo administrativo, a consolidação da confusão entre o público e o privado, ou seja, cada vez mais o ocupante de cargo político passa a tratar os seus interesses públicos fossem. Essa perversa ordem, lamentavelmente, pauta a administração pública brasileira, os interesses pessoais preponderam em detrimento dos coletivos.

Se todos os seres humanos são essencialmente iguais, ou seja, se todos valem a mesma coisa e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer. Neste pensar vem a calhar a doutrina de Dalmo de Abreu Dallari:

A história da humanidade, desde milênios revela a existência de uma luta constante para que o maior número possível de pessoas participe das decisões políticas. Nos tempos modernos houve grande avanço em tal sentido, por vários motivos, como a concentração das pessoas nas cidades e o aperfeiçoamento das técnicas de comunicação, favorecendo o despertar das consciências e uma ação conjunta, bem como pela expressa proclamação, na Declaração Universal de Direitos, que a todos os indivíduos deve ser assegurado o mesmo direito de participação política.⁶

Diante dessa narrativa passou-se a evidenciar a capacidade de discernimentos de uma boa parte da sociedade, que cada vez se engajou em projetos de interesse comum, e essa participação ensejou em grandes e importantes conquistas, e cada vez mais a população adquirindo sua representatividade.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 26.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUA FORMATAÇÃO INTERNA

Com a consolidação de direitos e deveres, coube ao Estado fazer o dever de casa e com os diversos mecanismos de administração só restou a ratificação de que o Estado Democrático de Direito é aquele que tem por determinação administrava e é o possui o poder de Estado é fica diretamente limitado pelos direitos e deveres dos cidadãos. Tem por finalidade principal impedir e delimitar normas para que abusos do aparato estatal para com os indivíduos venham a ser sanados em sua grande maioria. Os direitos fundamentais previstos outorgam a autonomia e liberdade aos indivíduos em suas demandas, atividades cotidianas bem como limitam o poder Estado sobre elas.

Sempre atendo as necessidades de seus administrados, o Estado tem princípios fundamentais a boa administração e poderes esses que são vetores inibidores e delimitadores para que haja a competente separação dos poderes em Executivo, Legislativo, Judiciário e a incessante busca pela democracia política. Modelo esse voltado a obtenção da soberania popular onde é fator primordial e que dá a legitimação para os legisladores edificarem a Constituição Federal, onde essa norteia todas as ações de cidadãos comuns e de agentes públicos e de estatais.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito está preconizado no Artigo 1º da Constituição de 1988, balizado pela premissa de que todo poder emana do povo e ao povo brasileiro é explícito ao consignar que adota a forma Federativa de Estado: “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Por sua vez, o art. 18 da Constituição Federal de 1988 fez reforçar o federalismo brasileiro ao consignar que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.⁷

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

Se por um lado a eficiência na Administração Pública se apresenta como sendo a busca constante pelo aperfeiçoamento, pela determinação de tornar efetiva as políticas públicas, no mesmo contexto se apresenta a boa governança, que com ela não se confunde, mas que guarda liame próximo e escopo parecido, é importante destacar que a boa governança pública surge como princípio vinculado diretamente aos valores do Estado Democrático de Direito, elevando-se à categoria de vetor normativo de ações de monitoramento para construção e adequação das tomadas de decisões governamentais. Portanto, ligam-se (governança e democracia) ao planejamento da gestão voltada aos resultados, em atenção ao favorecimento das necessidades sociais à luz dos direitos humanos.

A administração pública deve entregar resultado aos seus administrados. É inconcebível um modelo burocrático estático que se preocupa exclusivamente com questões internas e despreza as aspirações dos administrados.

Ademais por se tratar de tema já reconhecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que cita em seu preâmbulo o desvio da conduta pública como causa das malezas da administração, ao considerar que “a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos Governos”.⁸

É possível concluir a partir do texto citado que a governança tem origem na própria concepção da organização estatal à luz das hodiernas vertentes sobre as teorias da criação do Estado Democrático, manifestando-se como baliza orientadora do modo de agir da gestão pública – impondo limites à discricionariedade estatal, comumente associada à insaciável fome dos personagens de François Rebelais.

Seguindo em um diapasão contemporizado, o Estado Democrático de Direito em um sentido amplo, o que Ranieri enfatiza: “designa um tipo de Estado que adota uma forma de organização estatal, de natureza política e jurídica, na qual o poder do Estado se encontra limitado pelo direito, com a finalidade de garantir os direitos fundamentais”.⁹

Observando em um conceito delineado, o Estado está diretamente interligado ao Direito, onde estão protegidos os direitos fundamentais para que haja uma boa governança e tem-se que:

a adoção da fórmula do Estado de Direito por praticamente todos os sistemas constitucionais vigentes, o que significa dizer que o Estado de Direito é um princípio cultural universal, do qual se apropriaram diversas tendências políticas, muito embora

⁸ FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁹ RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 2. ed. Barueri -SP: Manole, 2019, p. 211.

só se configure em face de um sistema de valores humanísticos, assegurado pelo Direito.¹⁰

Esse é um paradigma a ser encarado e vencido diariamente, a adoção de políticas públicas voltadas ao bom e fiel mister de governar para as minorias, com um olhar sempre voltado para o valor humano de cada cidadão.

O conceito de governança pode assumir contornos de ser polissêmico, ou seja, pode ser entendido sob várias formas. Colaciona a doutrina de Kjaer mencionado por Rodrigo Fontanelle de A. Miranda, “tem origem na Grécia, a partir do verbo *kubernân* (pilotar/dirigir), tendo sido usado por Platão como significado de um conjunto de regras. O Termo deu origem à palavra *gubernare*, com o significado de pilotar, conduzir, elaborar regras”.¹¹

Assim, a governança está ligada ao dever imposto à gestão pública de zelar pela administração do interesse da coletividade com objetividade, previsibilidade e, continuamente, obrigada a realizar avaliações e ajustes em sua trajetória.

Para tanto, ordena o estabelecimento de instrumentos avaliativos que para Antônio Gonçalves de Oliveira e Batriz Jackiu Pisa, “exponham de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais e que tenham por base os princípios da boa governança aplicados à materialização das políticas públicas, sejam elas de Estado ou de governo”.¹² pois somente assim será possível aferir o grau de comprometimento da gestão e a efetividade de suas ações. Conforme ensina Maykel:

Portanto, as políticas sociais são recentes no Brasil e tem como finalidade atingir os objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3 da Constituição Federal, por meio da garantia dos direitos sociais, se busca construir uma sociedade mais livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹³

Os esforços são nítidos aos olhos de todos, o governo através de diversos mecanismos de inserção, busca a diminuição desse vácuo existente entre as diversas camadas sociais de nossa sociedade, fato é que, durante muito tempo, pouco ou quase nada foi feito a fim de eliminar essa lacuna social, com a adoção de políticas públicas voltadas para classes menos

¹⁰ RANIERI, op. cit., p. 212.

¹¹ MIRANDA, Rodrigo Fontanelle de Araújo. **Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p.123;

¹² OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: Índice de Avaliação da Governança Pública – Instrumento de Planejamento do Estado e de Controle Social pelo Cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015, p.33/34

¹³ PONÇONI, Maykel. **Financiamentos dos Direitos Sociais no Brasil**. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2017, p. 27.

favorecidas, esse espaço vem lentamente sendo preenchido e a criação de órgãos específicos para tais fim, são fundamentais.

Este entendimento parte da noção de Estado Democrático de Direito, pelo qual há nítida obrigação da administração pública no sentido da concretização dos valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado.¹⁴

O Orçamento público é um dos mais antigos instrumentos de gestão pública e de grande relevância na administração pública. É sem dúvida um instrumento em que as administrações públicas sempre usaram para organizar os seus recursos financeiros. Norteando-se pelo princípio da intenção fundamental de vigilância e controle, com a evolução política administrativa dos orçamentos públicos que acompanham a evolução tecnológica e administrativa e cada vez mais vem se incorporando cada vez mais novas instrumentalidades de aplicabilidade.

No contexto brasileiro de administração pública, o orçamento circunda-se de várias e diversas formalidades impostas pela legislação fiscal. A sua existência e manutenção está prevista junto ao texto constitucional e se materializada em lei específica que “define estrutura, estima a receita e fixa as despesas” para um determinado período, sendo assim e com essa característica, todas despesas só poderão ser realizadas caso sejam previstas no Plano Pluri Anual e, ou ainda, incorporadas ao orçamento.

Orçamento Público é “uma peça jurídica, visto que aprovado pelo legislativo para vigorar como lei cujo objetivo disponha sobre a atividade financeira do Estado, que do ponto de vista das receitas, que das despesas. O seu objetivo, portanto, é financeiro”.¹⁵

No que tange ao Orçamento Público, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu a divisão em partes, portanto, o Orçamento Fiscal é relativo aos Poderes da União, seu fundos, órgãos e entidade da administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, e o Orçamento da Seguridade Social é o que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública Federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações, instituídos e mantidos pelo Poder Público.¹⁶

Neste sentido, vale citar que o objetivo da governança é contribuir para melhores tomadas de decisões e para o uso mais eficiente dos recursos públicos, podendo melhorar a

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

¹⁵ BASTOS, 2006 **Representação política e poder**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1981, p.88. ed. rev. atual. Salvador: Ed. JvsPodium, 2018.

¹⁶ PONÇONI, op. cit., p. 33.

liderança e a gestão organizacionais, resultando em intervenções mais eficazes e, finalmente, melhores resultados. E com a melhora das entidades públicas, a vida dos cidadãos também melhora. “A função fundamental de uma boa governança no setor público é assegurar que as organizações atinjam os resultados pretendidos enquanto agem sempre segundo o interesse público”¹⁷ e, além disso, tenha a sua disposição, mecanismos de controle para assegurar a constante avaliação destes objetivos, também como forma de planejar futuras atuações complementares, ou mesmo corretivas.

Em seu Referencial Básico de Governança Organizacional consta que a governança pública é conceituada como:

Aplicação de práticas de liderança, de estratégia e controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública, e às partes nela interessadas, avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.¹⁸

O conceito acima vai de encontro à definição contida no art. 2º do Decreto Federal nº 9.203/2017, demonstrando a existência de um arcabouço normativo com origem neste relevante princípio.

Essa boa governança por assim dizer busca claramente o interesse do gestor público de tornar, fazer uma gestão eficiente.

Importante reiterar que o conceito de boa governança não se confunde com o princípio da eficiência (art. 37, “caput”), como defendido por alguns congressistas, pois a boa governança ordena que a administração venha a implementar mecanismos de gestão para que, além de eficientes, suas decisões sejam direcionadas também pela eficácia, efetividade, economicidade, integridade, transparência, confiabilidade, melhoria regulatória, *accountability* e prestação de contas, valores distintos, complementares e igualmente importantes.

Pode-se dizer que a boa governança está ligada à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão refere-se ao modo como se executa o que foi definido (almejando-se que ocorra de modo eficiente). Por exemplo:

¹⁷ TCU, 2017 - Tribunal de Contas da União. **TCU publica a 9ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional**. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 02 nov. 2023.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU publica a 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

[...] segundo a IFAC, uma boa prática de governança é estabelecer políticas (diretrizes) de avaliação de desempenho individual dos membros da alta administração. Entretanto, essa implementação política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.¹⁹

Enquanto a governança está ligada aos métodos de se atingir os resultados, a forma de executá-lo deve obedecer aos ditames de eficiência.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, pode mencionar que o princípio da eficiência trata, de algo mais do que desejável, mas cuja materialidade “é juridicamente tão fluida e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto”.

De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido, senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.

Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

Destaca que o princípio da boa administração:

significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.²⁰

Em resumo, a governança pública é “a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, com o objetivo de seu desenvolvimento”.²¹

Desta forma, pode-se concluir que a boa governança pública é o princípio que induz a administração à eficiência e, por isso, não se apresenta como uma mera diretriz ou proposição subjetiva, mas o vetor que ordena a criação de um conjunto de mecanismos verdadeiramente úteis e essenciais à esperada revolução na administração pública, no sentido do melhor uso dos recursos em proveito da população, todavia jamais será possível reduzir sua essencialidade e

¹⁹ TCU, 2016 - BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU publica a 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

²⁰ (Mello, 2014 – Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2019.

²¹ SLOMSKI, Valmor; *et al.* **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 145

sua natureza normativa, por manifestar um imperativo intrinsecamente ligado ao próprio conceito de administração pública, democracia e Estado Democrático de Direito, o qual poderia, inclusive, ser reconhecido na Constituição sob status de um direito fundamental à boa governança pública.

Ensina Clarissa Sampaio Silva:

Nada obstante, todas as posições asseguradas no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia encontram-se expressamente previstas na realidade constitucional brasileira, recebendo, ainda, significativos aportes da legislação infraconstitucional, além de ser possível destacar a compreensão do direito à boa administração como “elemento fundamental da ordem objetiva da coletividade”, assomando como a dimensão objetiva de referido direito.²²

Alterações em disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, objetivando conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação estatal, com nítida intenção de melhorar a eficiência nas despesas obrigatórias. Com essa busca se corrigir eventuais desperdícios relativos à folha de pagamento e previdência (dois maiores dispêndios da administração pública federal) como causa limitadora para implementação de políticas públicas, afirmando que a elevada absorção de recursos destinados à manutenção da estrutura administrativa limita a própria existência do Estado como promotor de ações de interesse público.

Há de se destacar para o custo da máquina pública e a iminência de um colapso orçamentário com graves riscos à prestação dos serviços disponibilizados à sociedade.

Neste pensar torna-se mais evidente a reflexão sobre a administração pública tornar-se mais próxima da sociedade. Quem paga deve saber o que está pagando e o custo do serviço prestado. O Estado ineficiente é muito caro! Não entrega aquilo que deveria fazer, por isso e caro, e na maioria das vezes presta um desserviço à comunidade.

A questão da boa administração não é trabalho acabado, ou concluído, muito pelo contrário, deve estar permeada dentro dos objetivos estruturantes do Estado. Assim sendo, sempre é passível de um bom debate a busca pela transformação do Estado no sentido de conferir mais agilidade e eficiência aos seus serviços, tendo como fontes essenciais: a) O escopo de servir e não servir consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros; b) Valorização das pessoas: reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu

²² SILVA, Clarissa Sampaio. O Direito fundamental à boa administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha - desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira. **Sequência** (Florianópolis) [online]. 2019, n. 82, p. 176-201, 2 Dez 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2019v41n82p176>. Acesso em: 06 fev. 2022, p. 186.

desenvolvimento efetivo; c) Agilidade e inovação: gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais; e d) Eficiência e racionalidade: alcance de melhores resultados em menos tempo e com menores custos.

Como sugestão é possível ressaltar que implementação desses objetivos passa por três eixos balizadores: a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação; b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país e c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Entretanto, cabe destacar que as proposições apresentadas até hoje de modernização do Estado se apresentaram com os conceitos que o sustentam e, pior, suas proposições são demasiadamente obscuras, subjetivas e limitadas, o que vem causando grave confusão na análise legislativa.

Não se quer dizer que o seu conteúdo seja supérfluo, apenas que tamanha relevância deveria ser acompanhada de proporcional cuidado no manejo de sua construção e justificativa na propositura perante o Poder Legislativo.

Ao que se conclui que há uma tentativa de inclusão de diversos “novos” princípios ao caput do art. 37 da Constituição Federal, alegando a necessidade de “aprimoramento dos princípios que regem a Administração pública.

Há uma tentativa de incluir no texto constitucional princípios como os da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Professor José Afonso da Silva, quando se refere sobre os princípios constitucionais da administração pública, afirma que:

A administração pública é formada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e de outro lado a garantir a *boa administração*, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.²³

De pronto, vale afirmar que a avalanche de princípios que pretendem, a alguns congressistas inserir no texto constitucional, onde demonstrou a sua falta de precisão, abrindo

²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. 4. tiragem, Malheiros Editores: São Paulo, 1994, p. 666.

oportunidade para exclusão da proposta, fundamentada na (correta) constatação de uma desnecessidade de declaração de institutos que, apesar de importantes, eram dispensáveis no contexto do destaque almejado, resultando no acúmulo de críticas e enfraquecimento do projeto.

Contudo, dentre os diversos princípios citados para pretensa inclusão (frustrada), encontra-se a boa governança pública que, engolfada em meio a outros tantos elementos, restou obscurecida de significado e gravemente prejudicada na análise legislativa como um termo quase imperceptível e meramente figurativo – mas que, na verdade, é a própria essência e condição para uma reforma administrativa concreta e viável.

Ademais, os gestores afirmam a dificuldade em solucionar as questões diante da limitação orçamentária. Ressalte-se que há pouco cuidado na implementação dos ditames da boa governança, que também cuida dos demais assuntos governamentais, principalmente o controle da corrupção e do desperdício.

A necessidade de maior cuidado com as despesas discricionárias, que verdadeiramente escoam os recursos públicos em obras abandonadas e contratações prejudiciais, que costumeiramente são alvos de corrupção. Ademais, ambas as hipóteses são abraçadas pela governança pública, resultando no melhor uso do patrimônio e maior respeito ao contribuinte na realização dos gastos públicos, materializada em regras práticas de acompanhamento e controle.

É o que destaca o Ministro Augusto Nardes do Tribunal de Contas da União, em audiência pública à comissão especial da Câmara dos Deputados em 25 de agosto de 2021, quem expôs entendimento no sentido de que a governança pública é fundamental e prioritária, para que a administração seja efetiva, afirmando que “sem a governança não adianta fazer a reforma administrativa!” – manifestando apoio direto à inclusão da boa governança como princípio no caput do art. 37 da Constituição Federal. Em sua exposição, o Ministro ainda destacou o papel essencial que o Tribunal de Contas da União tem desempenhado para o favorecimento de políticas de boa governança.²⁴

Nesta toada, eventuais críticas à ausência de condições para uma cultura de controle não merecem qualquer consideração, sendo importante destacar trabalhos que há anos são desenvolvidos pelos Tribunais de Contas, cuja relevante função constitucional tem criado condições favoráveis à implantação da governança pública em todas as esferas da administração, lançando mão de robustas ferramentas tecnológicas, utilizadas na verificação

²⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública. PEC 032/20 – Reforma Administrativa – Ministro Augusto Nardes fala sobre experiência de governança. **Youtube**. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nIS58QlrRug>. Acesso em: 05 nov. 2022.

das diversas áreas de atuação de gestores de recursos públicos abrangidos pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal vigente (toda e qualquer de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária).

Além disso, também estas cortes de contas realizam auditorias e inspeções minuciosas, inclusive com o uso de inteligência artificial (tecnologias disruptivas) para ampliar a captação de dados para subsidiar ações de controle.²⁵ Também é válido mencionar (a título de exemplo) que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná firmou parceria com o Ministério da Ciência, no ano de 2021, para a utilização de imagens de satélite para monitoramento de grandes obras,²⁶ além do uso de inteligência artificial para monitoramento de licitações.²⁷

Com isso, a imensa massa de dados produzidas por órgãos de controle, favorecem a criação de um ambiente de implantação de práticas ligadas à governança pública, fortalecendo a transparência pública, a efetividade da gestão e análise das despesas realizadas pelos gestores.

Ademais, o exemplo acima serve para demonstrar que a estruturação de dados necessários ao cumprimento dos ditames do princípio da boa governança já são uma realidade, comprovando-se a materialidade e o nítido potencial impositivo os gestores públicos, que, em hipótese alguma, poderão alegar desconhecimento ou falta de informações para o planejamento de suas políticas ou realização de despesas.

Neste aspecto, tem-se que o Princípio da Governança Pública possui materialidade suficiente para superar a crítica de eventual subjetividade, alcançando o nível de compreensão impositiva da própria Legalidade.

Portanto, sua importância decorre da necessidade de constante monitoramento abrangente dos fatores que impactam a gestão pública, gerando valiosos resultados por associar políticas de governança pública à estratégia de gestão na busca de melhores resultados – afinal, de nada adianta os órgãos de controle desempenharem com primor suas competências e

²⁵ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Uso de robôs pelos Tribunais de Contas**. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/uso-de-robos-pelos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Nesta quinta, TCE-PR e INPE firmam parceria para fiscalizar obras via satélite**. 08 dez. 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/nesta-quinta-tce-pr-e-inpe-firmam-parceria-para-fiscalizar-obras-via-satelite/9561/N>. Acesso em: 10 nov. 2023.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **TCE-PR aplicará robôs na análise de licitações lançadas pelo Estado e os municípios**. 07 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-aplicara-robos-na-analise-de-licitacoes-lancadas-pelo-estado-e-os-municipios/8576/N>. Acesso em: 10 nov. 2023.

realizarem o efetivo levantamento de informações, enquanto que a gestão pública (de fato) sequer sabe fazer uso destes dados para transforma-los em critérios para tomada de decisões.

Isto ocorre porque a boa governança ao lado da eficiência administrativa caminham para ordenar regras que ampliam a capacidade de decisão sobre investimentos, racionalização na realização de despesas, modernização e simplificação administrativa, dentre outros – os quais servem de importantes ferramentas para redefinir a gestão pública para além do plano estrutural de potencialidades e justificativas filosóficas, abrangendo conceitos finalísticos e utilitaristas, voltando a gestão pública ao império do interesse público.

Em uma vertente exemplificativa, a Constituição Federal brasileira, no art. 25, denota a nítida e clara disposição sobre o direito fundamental à boa administração pública e seus direitos derivados de titularidade dos cidadãos, “que consiste em questões de natureza pública sejam tratados com equidade, justiça, objetividade, imparcialidade, sendo resolvidos dentro de um prazo razoável a serviço da dignidade humana”²⁸

Vallès afirma em preâmbulo que:

de fato, agora os cidadãos não são mais sujeitos inertes, simples destinatários de bens e serviços públicos; são os principais protagonistas dos assuntos de interesse geral e têm uma série de direitos, sendo o direito fundamental a uma boa administração pública, a uma Administração Pública que promova a dignidade humana e o respeito a pluralidade cultural.²⁹

É possível afirmar, portanto, que a administração pública é avaliada pelo êxito no atingimento de suas finalidades, de acordo com o esperado impacto à sociedade que financia suas atividades e que, em contrapartida, espera por resultados.

É importante destacar que o maior esforço criar alternativas para a realização de despesas relativas à folha de pagamento e gastos previdenciários, e o que se apresenta como modernização da máquina estatal, com ênfase a criação de uma “política de gestão de pessoas” (servidores) mediante a elaboração de uma relação adaptável e menos estática (ou se possível para uma parcela destes, não ligados à atividade fim da administração).

²⁸ CLAD. **Centro Latino americano de Administración para el Desarrollo**. Disponível em: <https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022, p. 9.

²⁹ VALLÈS, Josep Maria. Ciencia política: una introducción. **Reis. Revista Española de Investigaciones**, 93/01 pp. 289-309, 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/997/99717884015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural.

Cumpra ressaltar que a possível alteração no plano dos ocupantes de cargos efetivos passa por igual, em estabelecer critérios determinativos das práticas políticas.

Dentro do contexto administrativo discricionário, o ocupante de cargo político muitas vezes acaba por confundir a gestão pública com se privada fosse, e o que é mais grave acaba por trata-la com se sua fosse.

A prática do ato discricionário se consubstancia em ampla e limitada atividade do ocupante do cargo político, ao contrário do que muitos pensam. Se há um regime estatutário para os servidores efetivos, os quais são aprovados em concurso público, assistindo a todos aqueles habilitados passam a compor a administração efetiva, ocupando funções típicas do Estado.

De outro vértice, é possível encontrar no âmbito da administração pública integrantes com vínculo “por prazo determinado”, entre eles o contido no art. 37, incisos II³⁰ parte final e IX³¹ da Constituição Federal vigente, ou seja, ocupantes de funções públicas de caráter temporário, mas que tem ou não um prazo para encerrar a relação, fixado ou não, mas que efetivamente acontecerá.

Na mesma toada, ao fazer uma conjugação de forças entre os efetivos e os políticos, formara um “vínculo de experiência” não poderia ser considerada como algo inédito, tendo em vista a imposição legal de submissão a avaliações dispostas nos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.112/90 (servidores da União), respaldada no art. 41 da Constituição Federal, com aplicação aos demais estatutos de servidores de todos os entes federados, concluindo que, atualmente, a estabilidade ocorre somente após o lapso de três anos de efetivo exercício.

É possível acrescentar que o estágio probatório sofreu impacto da EC nº 19/98 que incluiu o Princípio da eficiência no “caput” do art. 37 e, sob este prisma, o período de estágio probatório passou a ser reconhecido como parte do processo seletivo, no qual o aspirante ao cargo público deverá superar avaliações que confirmem a sua estabilidade e não apenas o cumprimento de uma etapa meramente burocrática.

E porque não criar uma espécie de estágio probatório ao ocupante de cargo político, assim restaria como essa uma inovação, e destaque em todas as discussões, o reconhecimento de atividades atípicas do Estado que, quando desenvolvidas de forma contínua, relativamente a

³⁰ II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2022)

³¹ IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit.)

funções técnicas, administrativas ou especializadas, seriam supridas por servidores sob vínculo provisório durante o lapso temporal em que perdurasse a necessidade do seu provimento e, ao contrário das atividades típicas, não estabeleceriam o vínculo permanente e estável.

O parlamentarismo que deve ser feito se consubstancia com a estabilidade de servidor público o qual, em alguns casos, após adquirida a sonhada “estabilidade” deixa de cumprir integralmente o compromisso assumido perante a Administração Pública, ao qual foi nomeado, de forma visual ou velado.

Ao ocupante de cargo político a afeição sobre os atos praticados e os compromissos assumidos. O desafio é por demais notório que apresenta transversalidade a legislação, mais também uma virada de Copêrnico em termos sociais, culturais e administrativos.³²

Assim se está criando um novo modelo de gestão publicada por partido ocupante de cargo político. A aprovação popular é fundamental ao Estado Democrático, mas do ponto de vista meramente formal estar-se-á reduzindo em muito a sua importância.

Da mesma forma os ocupantes de cargos políticos não estão imunes aos controles feitos pelos Poderes Judiciário e legislativo. Cabe ressaltar e aqui se encontra a proposta de inovação legislativa, pois, no atual quadro o que prevalece é a regra do mandato eletivo fixo.

As exceções de destituição, ou até mesmo de afastamento do ocupante de cargo executivo se apresentam temidas, quando não contem interpretação dúbia, capaz de inviabilizar um efetivo controle.

Trata-se de válida constatação de que uma parcela das atividades estatais não merecem ser resguardadas pela regra da estabilidade do concurso público, a exemplo do que já autoriza a terceirização do serviço público, cujo fundamento encontra-se na reformulação do art. 39-A, que também já faz parte do cotidiano da administração pública, sendo o meio adequado à execução indireta de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, ficando resguardadas a cargos exclusivos de Estado apenas as atividades ligadas à tomada de decisões, ao poder de polícia ou áreas estratégicas.

A exemplo disso no campo dos servidores o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem editado consultas orientativas pela possibilidade da terceirização de atividades que não sejam consideradas finalísticas da administração pública e que, concomitantemente, não sejam abrangidas no plano de cargos e salários da entidade estatal. Situação de fácil observação, pois em qualquer órgão da administração é comum perceber que serviços de recepção, guarda,

³²FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 20 jan. 2022.

limpeza, manutenção, motoristas e outros, cujos gastos não são computados no cálculo da despesa com pessoal,³³ e, em todo caso, seria motivo de discussão em lei regulamentadora.

Dentro da eficiência administrativa as tarefas não devem ser vistas de forma compartimentada, pois a “voz do comando” é do chefe do Poder Executivo (em função típica), portanto a possibilidade de mobilização de recursos humanos de forma ágil, o que ocorreria por motivações estratégicas de acordo com a disponibilidade financeira, para que a gestão não viesse a ser limitada por condições orçamentárias desfavoráveis. Assim, o reconhecimento dos diversos vínculos de servidores públicos, cujas atuações estariam ligadas a razões estratégicas, possibilitaria a coexistência de uma porcentagem de servidores móveis, os quais poderiam ser facilmente mobilizados de acordo com a conveniência administrativa, segundo parâmetros gerenciais e disponibilidades orçamentárias.

Diante dessa busca pela eficiência administrativa, a qual deve ser ágil e *a fortiori* a mesma regra deve ser imposta ao ocupante do cargo executivo máximo. O constituinte originário não utiliza “palavras” sem sentido no texto constitucional, ainda mais, quando afirma no parágrafo único do art. 1º, CF/1988, que todo poder emana do povo, que o exerce por intermédio de seus representantes democraticamente eleitos.

O resultado concreto seria a colocação de todos os índices de desempenho comparado as propostas executadas. Se por um lado mais de dez milhões de brasileiros, volta-se a dizer, com a boa intenção de manter incólumes seus direitos, seriam colocados em uma situação esdrúxula, como se não lhes restasse mais do que aguardar a aposentadoria e aguardar o dia em que o último dinossauro estaria extinto.

Portanto sendo a Administração Pública formada por pessoas é impossível não impor ao gestor um grau maior de responsabilidade na oferta de propostas ao eleitor e a factibilidade em cumpri-las.

No sentido comparativo com os ocupantes de cargos políticos e o ocupante do cargo executivo assume o mandato já pensando na reeleição, quando essa não é possível pelo fato de que a Constituição Federal só autoriza em uma única oportunidade, esse gestor já pensa em eleger um “poste” para se manter no poder.

Com tal efeito, sob todos os pontos de vista extremamente danoso. São feitas as adaptações necessárias e indispensáveis no atual regime dos servidores públicos e dos ocupantes de cargos políticos.

³³ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Consulta:** município pode terceirizar atividades-meio da administração pública. 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-municipio-pode-terceirizar-atividades-meio-da-administracao-publica/7038/N>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Em conclusão parcial é importante formular comparação tendo em vista que a permanência da atual segregação existente na Administração Pública a qual separa os ocupantes de cargos efetivos, comissionados e políticos.

2.1 COMPROMISSO COM A CRIAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DOS CONSENSOS

Em um regime democrático, os consensos entre o gestor público e os administrados deve ser a tônica administrativa. Se de um lado “todo poder emana do povo” esse poder é exercido por representantes eleitos democraticamente.

Para a criação desses consensos é imprescindível que o candidato estabeleça um pacto com o administrado no qual estão fixados os parâmetros com os quais o gestor irá conduzir os interesses dos seus representados.

É da essência da democracia participativa essa sintonia, essa simetria entre o interesse da maioria e o gestor público é o instrumento dessa execução. Entretanto, como todo sistema eficiente, na sua prática, ainda mais sem a previsão de uma sanção firme e segura, àqueles que assumiram o compromisso, consolidado no consenso, corroborado no voto da maioria, em alguns casos acaba por virar as costas para o eleitor e adotar uma postura administrativa personalista, pessoal, privada.

Há muito tempo se verifica a prática reiterada de descumprimento entre o prometido, aceito pela maioria dos eleitores, com a prática administrativamente concretizada.

É lamentável quando o administrador público eleito de maneira monocrática venha a deixar de cumprir com os compromissos assumidos. Chega a assumir contornos de deslealdade, sendo assim o eleito poderá ser indagado e caracterizado como mentiroso, enganador, demagogo, dando margem à toda a população que o elegeu, e aos seus adversários, munição suficiente para uma cobrança em caráter atentatório a sua administração, e colocando em dúvida as prerrogativas do exercício do mandato, pelo prazo fixo, sem que ainda há a efetiva legitimidade perante os eleitores que o elegeram de uma continuidade digna do seu mandato.

Quando a legislação eleitoral exige que o plano de governo seja anexado ao registro de candidatura, tal medida tem o escopo de tornar público os objetivos do candidato ao cargo executivo, além da possibilidade clara de que haja uma maior fiscalização.

Todavia, com as práticas reiteradas, o que se tornou a tônica, é a prevalência do político, caracterizando em muitos casos, a nítida falta de dignidade política e moral.

Aqui como alhures é como se o mandato fosse uma “propriedade privada” do eleito, isto é, os governantes dispõem como bem querem do serviço público a fim de acomodar seus

interesses e distribuir benesses aos seus correligionários. Sendo assim agem como se o Estado lhes pertencesse, fazem das políticas estatais moeda de troca.

Com uma burocracia estatal profissional e especializada, os direitos fundamentais podem ser institucionalizados como gênese e ao mesmo tempo propósito das políticas públicas. Assim blinda-se o exercício do mandato representativo contra os voluntarismos típicos dos Estados ditatoriais.

Assim, se não houver a vinculação mínima de gestão, não se terá a certeza de qual será o objetivo a ser atendido. Por sua vez, o chefe do Poder Executivo é o ocupante de um mandato absoluto, o qual não condiz com o sistema democrático.

É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse da reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames da sua consciência.

Entendendo como documento essencial ao registro das candidaturas, reitere-se destacadamente aos pretendes ao cargo de Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que as posturas dos ocupantes de cargos do legislativo somente poderão ser aferidas no decorrer do mandato, deverá elaborar o seu proponente um rol mínimo de metas a serem atingidas em caso de eleição.

A profissionalização, capacitação e eficiência do serviço público representam outro rol de posturas as quais também não podem mais ser postergadas. Caso contrário o princípio da eficiência na administração pública explicitada na Emenda Constitucional nº 19/97, ao serviço público, não passará de mera peça de retórica.

O gestor público, ocupante de cargo eletivo, não pode ser um neófito administrativo. Deve conhecer todos os desafios, os quais terá que enfrentar na gestão pública. É dever impostergável daquele que assume um mandato eletivo conhecer os compromissos que terá que cumprir, os valores constantes da peça orçamentária, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Paralelamente deverá, o candidato caso seja eleito, compor uma equipe de assessores e auxiliares preparados para o desafio que é gerir a Administração Pública de forma eficiente.

A gestão administrativa, a exemplo de uma empresa, deve ser realizada de forma competente e eficiente. No campo privado há a preponderância de objetivos voltada para a obtenção do lucro.

Ao passo que, no setor público é dever do seu gestor “fazer o máximo com o mínimo dispêndio de recursos públicos”.³⁴ Desta forma, é possível conciliar as metas administrativas com uma gestão de qualidade e eficiência, a qual dê pleno atendimento às exigências públicas.

O político, além dos seus dotes inerentes e indispensáveis, como por exemplo, carisma, popularidade, empática com o eleitor, deve por igual ser competente, ser um gestor público responsável, previdente e competente.

O domínio dos comandos contidos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, não podem ser ignorados pelo gestor público que quer gerir de forma correta e adequada os recursos públicos colocados à sua disposição e responsabilidade. Nestes termos é fundamental citar Francisco Pedro Jucá, o qual destaca a importância na gestão dos recursos públicos, destacadamente, quando afirma a relevância da obediência à lei orçamentária. Nesse sentido:

O orçamento, como previsão de receitas e despesas, desempenha o papel de explicitar as fontes, os volumes de recursos previstos e o destino destes durante um tempo determinado, cabendo ao governo a sua administração. Ora bem, resta claro que essa gestão é exercício de poder, e, como consequência, que esse poder precisa ser efetivamente sujeito a controle. Nessa linha, tem-se que o controle, através de seus diversos mecanismos, precisa acontecer também na fixação dos critérios para a elaboração orçamentária, bem como para sua execução e realização, de sorte que não haja espaço para abuso de poder, para excesso e autoritarismo dos exercentes de governo que, na essência, são mandatários da sociedade.³⁵

A Lei de Responsabilidade Fiscal, tão criticada por setores políticos pátrios, é um dos diplomas legais mais importantes do Brasil. Por essa Lei, quando impõe ao administrador público a responsabilidade pelo gasto público, limitando estes aos valores presentes em caixa ou que a ele ingressarão tornou a responsabilidade, pelo menos na gestão fiscal, uma obrigação inarredável.

Todavia, mesmo diante da presença da Lei de Responsabilidade Fiscal, a prática desenfreada dos gastos públicos, inconsequente e sem planejamento, não teve solução de continuidade. Como consequência, o Brasil vivencia, ainda, uma verdadeira “avalanche tributária”, na qual o contribuinte brasileiro está pagando a conta pela incompetência administrativa, na gestão dos recursos públicos.

Cabe lembrar o contido na exposição de motivos de encaminhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborada por Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valter do Nascimento, na qual destacam:

³⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra: São Paulo, 2015.

³⁵ JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças públicas e democracia**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3.

Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável, com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas do governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável.³⁶

Atualmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo com as interpretações que buscam reduzir o seu alcance e ofertar uma maior tolerância a maus gestores públicos, permanece hígida na defesa da gestão orçamentária. Mas não se deve dar albergue ao descuido administrativo, nem tampouco se acomodar com esta conquista. É, por demais necessário, avançar cada dia mais, em homenagem a hígidez orçamentária e da boa gestão pública.

O avanço pretendido, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, é audacioso e factível, o qual se encontra fundamentado em um plano de metas que deve ser assumido pelo pretendente ao cargo de chefe do Poder Executivo, como plano de Estado.

Como ensina Cunha:

No âmbito interno, o Brasil constrói, a cada dia, um microssistema de tutela da administração pública, norteado, inclusive, pelos referidos tratados internacionais, todos ratificados pelo nosso país. Essa proteção da administração pública aparece em inúmeras leis, destacando-se o Código Penal (Tit. XI, da Parte Especial) e leis extravagantes penais, Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e a Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/11). A mais recente é a Lei em comento (Lei 12.846/13) [...].³⁷

A proposta de vinculação ao Poder Executivo brasileiro, de cumprir um plano de metas fixadas, não para perpetuação no poder, mas para o desenvolvimento nacional, regional ou local não vem a eliminar a prática de certos atos discricionários.

Todavia, o entendimento acima descrito, atualmente, não assiste mais razão em manter-se a prerrogativa de se dar “um cheque em branco”, para os ocupantes de cargos eletivos, bem como aos seus aliados ou ao seu partido, para fazer o que bem entender dos destinos pátrios. É inadmissível aceitar que os pífios resultados na seara da economia, educação, saúde e infraestrutura, como se está a testemunhar, há vários anos no Brasil, continuem a dar fundamento a permanência no cargo para o qual foram eleitos.

³⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.) **Comentário da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 212

³⁷ CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee Souza. **Lei Anticorrupção Empresarial**. 3. ed. rev. atual. Salvador: Ed. JvsPodium, 2020, p.92

Assiste total razão em fixar metas factíveis, responsáveis e em condições de serem atendidas para o desenvolvimento brasileiro. Abre-se, então a fixação de objetivos a serem perseguidos claramente e, em caso de não atendimento, a regra de mandato fixo será quebrada. A justificação para tal redução do mandato reside na fraca ou na falta de eficiência no exercício do mandato concedido pelo eleitor.

É de fundamental importância destacar que não é possível alegação de falta de recursos financeiros, em razão da frustração do plano de metas, venha a comprometer o debate aqui sugerido.

O problema brasileiro não é de ausência de recursos suficientes, mas sim de gestão pública administrativa eficiente. Da análise do texto da Constituição Federal vigente, o qual vinculam a receita tributária do Estado à aplicação dos gastos com Educação e Saúde, não há qualquer sombra de dúvidas sobre o tema.

Pelo que se depreende do contexto fático, no que concerne a seara dos recursos públicos, verifica-se que estes são suficientes para o atendimento das necessidades na área da educação no Brasil. O que fica evidente é a falta um acompanhamento na gestão eficiente dos recursos públicos e por sua vez, um maior comprometimento tanto social, governamental e por parte da academia, no sentido de potencializar o material humano estudantil do Brasil.

Por seu turno, no que se refere à área de Saúde, a Constituição Federal de 1988, no art. 198, parágrafo 3º determinou que, por meio de Lei Complementar, seriam definidos os percentuais que a União, os Estados e os municípios aplicariam na área da saúde, explicitando critérios de reavaliação, normas de fiscalização e controle.

Consoante o texto Constitucional, bem como a Emenda Constitucional 29, a qual foi regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, restou estabelecido que os Estados fossem obrigados a investir 12% da arrecadação com impostos e os municípios, 15%. O percentual para o Distrito Federal varia de 12% a 15%, conforme a fonte da receita, se um tributo estadual ou distrital. A lei estabelece ainda que, em caso de variação negativa do PIB, o valor de investimento não pode ser reduzido no ano seguinte.³⁸

Este problema só será solucionado com a imposição de regras específicas fixadas ao chefe do Poder Executivo, auxiliado pelos seus ministros, no caso da Administração Pública Federal, para atingir as metas fixadas. Neste sentido, assevera Carlos Luiz Strapazzon:

³⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A OCDE e o Brasil:** uma relação mutuamente benéfica. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues>. Acesso em: 05 nov. 2022.

Sistemas eleitorais bem constituídos facilitam a accountability republicana, que é o dever que os eleitos tem de prestar contas. Sempre que o eleitorado sente que o sistema eleitoral não está viciado e que não engendra meios de corrupção ou políticos de baixa credibilidade se manterem no poder, ele fortalece as relações de transparência e de rotatividade das autoridades no poder.³⁹

Defronte dos percentuais acima descritos, bem como com a ineficiência dos gastos públicos, e como a total ausência de compromisso do Governo Federal na competente gestão dos recursos públicos, cabe à sociedade organizada estabelecer os critérios de avaliação das prioridades, metas, propostas e objetivos a serem alcançados, pois, como se vê nos exemplos acima citados o problema brasileiro é de gestão pública, qualificada para o gasto correto dos recursos públicos.

Desta forma, se de um lado tem uma carga tributária imposta aos cidadãos brasileiros, que hoje oscila em patamares elevados de aproximadamente 34% do Produto Interno Bruto, de outro lado é dever dessa Administração Pública gerir de forma eficiente e competente esses recursos, não tendo espaço para amadorismos, nem tampouco para práticas ímprobas.⁴⁰

Nesse cenário nacional é fundamental que o gestor público, aliado aos órgãos de controle interno e externo sejam como instrumento de valoração e controle das boas práticas no interior na Administração Pública com o intuito de tornar cada vez mais eficiente a gestão dos recursos públicos. Cabe ressaltar ainda a presença do controle interno e externo, feitos pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, os quais prestam relevantes serviços, mas o que se busca é um aprimoramento maior, mais próximo com o cotidiano administrativo, buscando pelo acompanhamento das boas práticas administrativas dentro de um contexto *pari passu* dos atos praticados pela Administração Pública.

Um exemplo nítido da preocupação do Estado em buscar sanear possíveis incorrências junto a Administração Pública é a Lei Anticorrupção que não possui a natureza de uma lei Penal, embora suas sanções tramitam na seara do Direito Civil e Administrativo, proporcionando punições às empresas pelos atos que praticaram contra a Administração Pública, seja ela, nacional, ou ainda, estrangeira. No que concerne à pessoa física, esta será penalizada pelas demais leis que formam o contexto normativo, chamado de microssistema de tutela da administração pública, podendo exemplificar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), observando a primícia de que junto ao ordenamento jurídico brasileiro, as pessoas jurídicas só

³⁹ STRAPAZZON, Carlos Luiz. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e Direitos Fundamentais: Estudos em Torno dos Fundamentos Constitucionais do Direito Público e Direito Privado**. Rio de Janeiro; Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 182 - 183

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A OCDE e o Brasil: uma relação mutuamente benéfica**. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues>. Acesso em: 05 nov. 2022.

serão penalizadas e a sua responsabilidade penal será confirmada em crimes de caráter ambiental.

Enfatizam Moreira, Canto e Guzela:

A Lei Anticorrupção inova ao elevar a importância das esferas cível e administrativa, a favorecer a consensualidade e incentivar práticas preventivas. Evidentemente, prestigia o Direito Administrativo Contemporâneo, que vem paulatinamente se afastando da higidez de conceitos clássicos como a “indisponibilidade do interesse público” e “Estado sancionador”. Fala-se agora da busca pelo real interesse público pautado pela eficiência administrativa.⁴¹

Todavia, por boa administração a qual assume um conceito complexo e multifacetado pode-se entendê-la que o direito a boa administração é constituído de três diferentes camadas interconectadas entre si. Numa primeira camada, têm-se as garantias procedimentais que são, primariamente, dirigidas a proteger os direitos substantivos dos que lidam com a administração. A infringência destas regras daria azo a uma ação judicial de reparação dos prejuízos causados ou, em último caso, a própria anulação do ato violador.

Como é sabido, todos os indivíduos em si, passam por penalizações pelas demais normas que se formam com o microssistema de tutela da administração pública,

O gestor público, ocupante de cargo eletivo, não pode ser um neófito administrativo. Deve conhecer todos os desafios que terá de enfrentar na gestão pública. É dever impostergável daquele que assume um mandato eletivo, conhecer os compromissos que terá que cumprir, os valores constantes da peça orçamentária, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Paralelamente, deverá o candidato eleito compor uma equipe de assessores e auxiliares preparados para o desafio que é gerir a Administração Pública de forma eficiente, assim consignado como sendo um direito fundamental do cidadão brasileiro a uma administração pública eficiente:

Tudo considerado, a discricionariedade administrativa, no Estado Democrático encontra-se vinculada ao direito fundamental à boa administração pública, sob pena de serem solapados os limites à liberdade de conformação. Toda discricionariedade administrativa precisa guardar referência às prioridades do sistema constitucional: a liberdade é conferida para facultar a melhor conformação possível, não para obstá-la. Nesse sentido, não se admite a mera faculdade. A liberdade, se e quando exercida como negação dos princípios fundamentais, torna-se viciada por excesso ou deficiência-e, como supressora da discricionariedade legítima. Cumpre em última análise, assimilar para todos os efeitos, a boa administração como direito fundamental. Trata-se de relevante mudança de postura, que favorece o desenvolvimento sustentável que importa. Quer-se, pois, a Administração que não se contenta em tornar

⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 34;

as más escolhas. A partir de agora, com metas pactuadas, confiáveis e sem utopismo ingênuo, imprescindível praticar uma renovada governança pública, com acesa imaginação e verdadeiro compromisso com a sorte das gerações presentes e futuras. Importa, em suma, vivenciar, com o máximo empenho e a alma inteira, sem automatismos, escolha administrativa, eficiente e eficazmente vinculada ao direito fundamental à boa administração pública.⁴²

Em uma segunda camada, enquadrar-se-iam as regras legais que estruturam o exercício da função administrativa. Visam a estruturar o Poder discricionário da Administração, para que fique alinhado com a perseguição do interesse público, e garantir o controle dos atos da administração. Por fim, na terceira camada estão as normas não legais que definem padrões de conduta, dirigidos a garantir o funcionamento apropriado dos serviços administrativos disponíveis ao público. Tais normas buscam garantir, de forma precípua, a eficiência e a qualidade destes serviços.

Feitas essas considerações sobre os compromissos assumidos com os “delegatários” aqueles que conferem legitimidade ao mandato eletivo, é fundamental ressaltar que a gestão pública não deve ser confundida com a vontade pessoal privada do gestor.

Os recursos públicos bem geridos são insuficientes em quantidade para atender as políticas públicas formuladas em conjunto com os administrados.

Quando todos sabem o “custo” todos sabem dimensionar a expectativa para a realização efetiva e eficiente do compromisso assumido. O contrário gera o caos, a quebra de confiança e acaba por comprometer o sonho do Estado Democrático de Direito.

2.2 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO REALIDADE FACTÍVEL

Uma primeira reflexão sobre a eficiência dentro da Administração Pública deve ser feita sob o viés de imparcialidade política, mas vinculada com um programa de Estado. O antagonismo exacerbado vivido nos últimos anos no Brasil só tem produzido nocivos na adoção de políticas públicas, as quais foram elaboradas a partir da criação dos consensos sociais.

É totalmente possível considerar que em alguns casos, velada, em outros, vista a todo esplendor, existe um descompasso as práticas perpetradas pelos ocupantes de cargos efetivos e os ocupantes de cargos políticos.

⁴² FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 172-173.

Inicialmente essa assimetria de posições dentro da Administração Pública, preferencialmente adotada em face da divergência política somente vem criar um ambiente totalmente hostil à boa gestão pública. Se não há como formular um consenso no interior da administração pública, com maior dificuldade será a adoção da mesma para fora da administração pública.

Na grande maioria das vezes a divergência ocorre não por motivos republicanos, mas por posições pessoais, politiqueras, despidas da visão de bem comum, de uma visão de Estado.

Em tempos de “nós contra eles” a sabotagem administrativa é uma das faces mais perversas a qual só tem um endereço final: a ineficiência administrativa que causa inexoráveis prejuízos à população.

Como alterar esse quadro caótico? A resposta não é nada fácil, ainda mais diante da complexibilidade do quadro político e social brasileiro, o qual, como foi referido alhures quando da proclamação da República no Brasil, via decreto.

Cabe aqui uma breve reflexão sobre o tema, tendo como fundamento a lição de John Locke, segundo a qual deve sempre haver um limite aos ocupantes de cargos e funções públicas:

Numa comunidade política constituída que se funda nas suas próprias bases e age de acordo com a sua própria natureza, isto é que age para assegurar a preservação da comunidade, só pode haver um único poder supremo, o poder legislativo, ao qual todos os outros estão, e têm de estar, subordinados. Contudo, como o poder legislativo é apenas um poder fiduciário para agir em vista de determinados fins, permanece ainda no povo um poder supremo de remover ou alterar o poder legislativo quando se considerar que este poder agiu contrariamente à missão que lhe foi confiada. Pois tendo em conta que todo o poder que é confiado para realizar um certo fim está limitado por esse fim, sempre que o fim é manifestamente negligenciado ou contrariado forçoso que se ponha um termo à missão confiada e que o poder retorne aos que tinham conferido, que poderá atribuí-lo de novo a quem considerarem que melhor servirá a sua proteção e sua segurança.⁴³

Ademais, o desapego com os princípios e regras emanadas da eficiência administrativa em razão de sua relevância, consiste em afronta direta aos ditames que ordenam a administração pública e impõe a responsabilização direta do gestor omissor, da mesma forma como o descumprimento da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Essa visão de coesão administrativa é tarefa imprescindível ao Estado brasileiro, não é mais possível a visão de que a “máquina administrativa” seja vista em comportamentos estanques e in comunicáveis.

⁴³ LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Tradução: Miguel Morgado. Coimbra: Edições 70, 2006, p. 332.

Quando é dever de todos laborarem pelo bem comum, a título exemplificativo extraído de uma das tragédias desse século, o atentado terrorista as torres gêmeas em Nova York, só foi possível pela ausência de comunicação entre os órgãos de segurança da nação que gasta bilhões de dólares em segurança. Se as informações constantes nos bancos de dados do FBI fossem compartilhadas com a CIA e vice-versa, e com certeza o atentado seguramente não teria acontecido.

Destarte, a eficiência na Administração Pública não possui valor principiológico por causa de pretensa subjetividade e impossibilidade de aplicação de sanções, tal argumento encontra melhor entendimento na normativa do Decreto nº 9.203/2017 e no papel relevante dos órgãos de controle no levantamento de dados à disposição dos gestores públicos – fato que materializa a exigência do bom trato da administração e, por consequência, eventual omissão como passível de sancionamento em diversos níveis, a exemplo das penas aplicadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como reprovação de contas e possível improbidade administrativa na Lei nº 8.429/1992.

Ao gerir os interesses de “todos” o gestor público deve se dispor de sentimentos menores de mesquinhas e assumir uma visão de Estado. O verdadeiro não está preso a possibilidade de ser reeleito ou de eleger seu poste de estimação, pelo contrário adota postura com a população que o elegeu com base no seu plano de governo.

Nos termos expostos no Decreto Federal nº 9203/2017, a governança instrui outros princípios que lhe são corolários, quais sejam: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência (art. 3º). E, no mesmo sentido, está pautada em diretrizes essenciais que servem de baliza de uma reforma administrativa concreta, conforme dispõe o seu art. 4º:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.⁴⁴

Se isto não é suficiente, vale ainda considerar a obrigação de que a gestão pública nacional deve estar conectada às melhores práticas de governança, conforme adotado em outros países, sendo este um fato preponderante para a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ao qual o Brasil é parceiro-chave e aguarda análise de sua solicitação de adesão realizada em 29 de maio de 2017, cujo critério de avaliação para o procedimento de acessão tem na governança pública, destaque preponderante.

Importante revelar que em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da OCDE iniciou discussões sobre a adesão do Brasil e, dentre os diversos temas discutidos e avaliados pelos membros da OCDE, na persecução de seus objetivos institucionais, governança pública constitui um dos assuntos da mais alta relevância na pauta da organização, posto que a confiança no governo e a eficiência da administração pública são os alicerces sobre os quais se fundamentam o Estado Democrático de Direito moderno.⁴⁵

Cabe trazer ao lume o trabalho coordenado por Vera Thorstensen sobre governança e a citada organização, tem que “dos 248 instrumentos legais obrigatórios para o processo de acessão, 68 são sobre o tema de “governança”, correspondendo a 27,4%”. De modo que a “Governança está no centro do trabalho dos Comitês e Grupos de Trabalho da OCDE. O Comitê de Governança Pública possui 10 grupos de trabalho subsidiários”.⁴⁶

⁴⁴ BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 05 fev. 2022.

⁴⁵ MATHIAS, Maria Isabel da Cunha Mathias. OCDE e governança pública: O Brasil está apto a integrar a organização? **Boletim de Economia e Política Internacional** n. 28 set/dez 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10544/1/bepi_28_ocde.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

⁴⁶ THORSTENSEN, Vera. **Nome do artigo**. In: THORSTENSEN, Vera (coord.); ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. (org.). **O Brasil e o modelo de governança da OCDE**. EESP – FGV, 2020, p.66-68 Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022, p.99-100

Assim, é indiscutível que a governança, como princípio, faz parte das intenções de governo desde as últimas décadas.

Para Diego Pereira Machado, o direito enfatiza:

os Estados, unidos por uma comunidade, estão submetidos a instituições de caráter supranacional; as normas comunitárias possuem aplicação direta em relação aos ordenamentos nacionais; há um órgão central com função executiva e de natureza supranacional; possui sistema jurisdicional bem definido, que é base do sistema de solução de controvérsias; há Tribunal de Justiça, permanente, que zelará pela aplicação e respeito ao Direito Comunitário; não são só os aspectos econômicos e comerciais que são levados em consideração, outros desafios de natureza social e política também são objetos das normas; parte do exercício da soberania dos Estados é delegada a órgãos com poder supranacional; e os Estados-membros ainda são soberanos, embora esta soberania esteja limitada pela supranacionalidade.⁴⁷

É nesta seara que o direito fundamental à eficiência a boa administração tem seus fundamentos também no Direito europeu ao constar princípios da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. “Embora o seu conteúdo ainda não tenha alcançado a unanimidade no universo jurídico, especialmente quanto ao seu significado e à sua aplicabilidade, a potencialidade de impactos benéficos é notável”.⁴⁸

É neste contexto que a boa governança revela sua contemporaneidade e viés principiológico, face à constatação de que os governos deveriam tratar a instrumentalização do controle da gestão com urgência. Estudos sobre transparência, *accountability* (responsabilidade) e governança pública assumiram importância no Brasil e no mundo, especialmente motivados pelos movimentos reformistas das últimas décadas do século XX.

Sobretudo, se renovam e ganham força no início deste século quando se vê em voga a luta pela superação de déficits democráticos, retrocessos no estado do bem-estar social, crises econômicas, elevação de taxas de desemprego, redução da confiança nas instituições e nos políticos além de sucessivos escândalos de corrupção.⁴⁹

Neste contexto, é possível considerar como merecida a inscrição deste princípio dentre os já constantes no “caput” do art. 37 da Constituição Federal vigente, revelando o quanto a sociedade e as autoridades públicas compreenderam a virtude deste instituto, que vai além da legislação escrita e da própria adoção do federalismo ou da República, os quais não foram

⁴⁷ MACHADO, Diego Pereira. In: BIANCHINI, Alice; MARQUES, GOMES, Luiz Flávio. **Direito da União Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 35.

⁴⁸ MENDONÇA, Suzana Maria Fernandes. A contribuição europeia ao direito fundamental à boa administração pública. **Revista de Direito**, 22, 2020, p. 46-63. Disponível em: <https://doi.org/10.22235/rd.vi22.206>. Acesso em: 05. fev. 2022, p. 47.

⁴⁹ MARTINS, Simone, *et al.*, Transparência, Accountability e Governança Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, 10(4), p. 226-227, out/dez 2018, p. 226.

capazes de, no plano substancial, constranger o Estado de Direito a implementar os melhores programas, sob o ponto de vista da sociedade.⁵⁰

É insofismável a adoção e implementação, no âmbito junto a prevalência da pública, tem que o art. 6º do Decreto Federal nº 9.203/2017 destaca esta faceta normativa ao ordenar a implementação de mecanismos, instâncias e práticas de eficiência administrativa, que deverão incluir, no mínimo: I) formas de acompanhamento de resultados; II) soluções para melhoria do desempenho das organizações, e III) instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências – existindo como normativa oriunda de princípio que ainda carece de seu relevante destaque no caput do art. 37 da Constituição Federal atual.

O país carece de resultados efetivos! É inadmissível estar na posição 59º do PISA em 2022, e que o Brasil tenha os piores resultados no que se refere a distribuição de riquezas no mundo, isso demonstra que a república não foi nem em pouco estabelecida entre nós.

Ademais disso, a eficiência pública é tema recorrente nas discussões nacionais e internacionais, pois busca promover a melhoria da Administração Pública, incentivando o uso de instrumentos e técnicas que aprimoram a tomada de decisões para uma melhor adequação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, serve para monitorar as ações governamentais e, eventualmente, definir ajustes necessários – por este motivo, vincula-se ao termo dirigir (conduzir), fator que vem de encontro à superação das dificuldades pelas quais o Brasil vem enfrentando.

Apesar disso, a proposta de emenda à constituição concentrou esforços na reestruturação do regime jurídico dos servidores públicos, na tentativa de promover, na diversidade de vínculos, maior mobilidade dos recursos humanos. Entretanto, esta inovação encontrou forte resistência, que foi lamentavelmente estendida a todo o conteúdo da PEC-32, equivocadamente lançando fora a melhor faceta do projeto de emenda, qual seja, reconhecer a governança pública no status merecido de princípio regente da administração pública. Ainda que inserida no §3º-A (art. 37 da Constituição Federal/1988), é importante considerar que o seu lugar merecido, diante de toda a relevância que lhe é inegável, seria um lugar de destaque no “caput” do referido artigo, em pé de igualdade com a própria Legalidade.

Vale dizer, se a eficiência atingiu este lugar, em que pese a sua subjetividade e imprecisão, muito mais qualificada que a governança pública. Por ser gênero da qual boa governança se constitui em uma de suas espécies.

⁵⁰ MATHIAS, op. cit.

Em conclusão tanto a eficiência quanto a boa governança formam um arcabouço normativo apto a balizar a administração pública, vista de forma incindível e coesa. Desta forma não há com presenciar posições distantes entre as práticas administrativas-políticas em versão antagônica com a postura administrativa, pois ambas são inseparáveis.

2.3 INTERPRETAÇÕES DAS DEMANDAS, FORMAÇÃO DOS CONSENSOS E DIREITO DAS POLÍTICAS ESTATAIS COM O ESTABELECIMENTO DA ESCALA DE PRIORIDADES

As falhas de governo inserem-se no âmbito da teoria da escolha pública, desenvolvida a partir da década de 1960, principalmente por James McGill Buchanan, que recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1986, e Gordon Tullock, que juntos publicaram *The Calculus of consent* em 1963, considerada por muitos a obra que deu origem à teoria da escolha pública.

Essa teoria sustenta que os atores políticos tomam decisões tendo em vista seus interesses pessoais. Em outras palavras, a opção pública está condicionada pelas preferências, pelos valores e pelos interesses pessoais de quem faz as escolhas em nome da coletividade, e dessa lógica decorre que as instituições de uma determinada sociedade têm o importante papel de impor controle sobre as escolhas dos atores políticos para que aconteçam respeitando o interesse da coletividade.⁵¹

Ao administrador público, gestor político eleito de maneira monocraticamente, cabe formular a árdua tarefa de expor as suas propostas administrativas. Em assim fazendo, tais projetos passam pelo crivo da aprovação popular.

É por demais evidente que não são somente os projetos que definem a opção do eleitor, mas há uma demonstração das intenções do candidato caso seja eleito.

Essa expressão de vontade consta como sendo uma exigência constante da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral) para a homologação pela Justiça Eleitoral do registro de candidatura.

Com isso, ainda que a forma “superficial” há um consenso entre os envolvidos que aprovam a proposta que melhor traduz as aspirações do eleitorado.

Essa pactuação cria os consensos, os pontos convergentes entre o que será feito e o que é esperado pelo eleitor. Longe de se constituir em um impositivo ao gestor público, todavia, há uma percepção ainda que perfunctória de qual será a tônica administrativa a ser desenvolvida.

⁵¹ QUEIROZ, Roosevelto Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: intersaberes, 2012, p. 39.

Os pontos comuns estão focados, ainda que minimamente pelos envolvidos, o descumprimento representa a ruptura da espinha dorsal do Estado democrático de direito diante da previsão constitucional de democracia representativa.

A criação de consensos possui pontos de umbilical ligação com as experiências do orçamento participativo, com a prática de audiências públicas para a definição das diretrizes básicas de convergência entre o que é pretendido pelo administrado com a possibilidade de realização pelo administrador público.

Advertia Montesquieu: “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma Constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e não fazer aquelas que a lei permite.”⁵²

Não é tarefa simples a criação de consenso tendo em vista, em alguns casos, a visão destorcida do eleito sobre as aspirações dos eleitores. Registre-se, como por exemplo, na Inglaterra, havia uma imensa insatisfação de seus cidadãos em face da mercantilização de monopólios e regalias, bem como, o forte controle de mercado exercido pelas corporações de ofício, assim considerados por John Locke:

Reconheço que a ideia de poder inclui, como as nossas ideias, um gênero de relação com a ação ou com a mudança. Nossas ideias de extensão, duração e número incluem todas numa relação secreta de partes; figura e movimento têm visivelmente, em si mesmas, algo de relativo; qualidades sensíveis como perfumes, gostos etc. são apenas diferentes poderes corporais de afetar nossa percepção; se considerarmos as coisas mesmas constataremos que a todas depende de volume, figura, textura e movimento de partes, e que em todas se inclui o gênero de relação. Parece-me, que nossa ideia de poder deve ser considerada comum à de nossas ideias simples, como um dos principais ingredientes de nossas ideias complexas de substância.⁵³

É fundamental ressaltar que a “política” assume contornos violadores da sua essência quando se aplica à máxima “em política vale tudo, menos perder”. Aqui está o lado perverso, no qual o eleitor é enganado com propostas inesquecíveis mais que invariavelmente inebriam o incauto eleitor.

⁵² MONTESQUIEU, Charles Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 166.

⁵³ LOCKE, John. **Ensaio sobre entendimento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 242.

3 FUNÇÃO DE GOVERNO: ADMINISTRAÇÃO

O governo e a administração caminham par e passo e se fundem em um órgão que exerce o poder de Estado sobre seus administrados. Com funções bem definidas que são: elaboração e aplicação das leis, fiscalização e controle nas atuações dos demais órgãos do Estado, além de defender a soberania nacional, mantendo a ordem interna e buscando a promoção do bem-estar social. Uma das principais funções do governo é que sejam garantidos os direitos humanos e fundamentais de sua população, além de que assegurar o funcionamento das instituições democráticas ininterruptamente. O governo também tem como responsabilidade a fiscalização e controle junto as atuações dos demais órgãos do Estado e de partidos políticos, além de manter a ordem interna e promover o bem-estar social e a boa governança.

3.1 GOVERNO E DIREITOS POLÍTICOS

O texto Constitucional brasileiro, no espaço compreendido entre os arts. 14 a 17 vem a disciplinar os direitos políticos e dos partidos políticos, estabelecendo, em linhas gerais, a forma de exercício da soberania popular, a condição de alistamento eleitoral, fixando a forma obrigatória e facultativa, as condições de elegibilidade e inelegibilidade, bem como a preservação dos direitos políticos. Ao mesmo passo, o texto constitucional deixa claro a possibilidade de criação, fusão, extinção e incorporação de partidos políticos, condicionando seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral e a garantindo ao acesso ao fundo de manutenção dos partidos políticos.

Atualmente, ainda, encontra-se em vigência o Código Eleitoral brasileiro, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o qual sofreu e ainda sofre alterações constantes com as edições de leis eleitorais, as quais, anteriores a atual Lei nº 9.504/97, eram rotineiras.

A questão relacionada a casuísmos vinculada a representação política está longe de ser pacificada, em razão de que a cada ano que antecede o pleito eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral edita novas Resoluções para disciplinar o certame vindouro, legislando casuisticamente sobre os mais variados assuntos relacionados ao certame em questão, no mesmo sentido as atualizações que são impostas não chegam ao ponto de realmente criar os consensos indispensáveis entre representante e representado.

No mesmo sentido, encontra-se a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a qual dispõe sobre partidos políticos, denominada “Lei dos Partidos Políticos”, a qual passou a regulamentar os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal/1988.

Cabe ainda destacar a Lei Complementar 64/90, de 18 de maio de 1990, a qual estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal vigente, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e outras providências, sendo destacada a inclusão feita pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a qual inseriu a denominada “Lei da ficha limpa”. Legislação que foi elaborada nas entranhas da Igreja Católica, para dar basta a possibilidade de concessão, pela Justiça Eleitoral, de registros de candidatos indignos de exercer a função política para o qual se propõe a fazê-lo está longe de atingir seu real objetivo.

Por sua vez, a *mens legis* do § 1º, inc. IX do art. 11 da Lei Eleitoral 9.504/97 é efetivamente trazer um mínimo de responsabilidade, de vinculação, entre as propostas formuladas pelo candidato com o mandato que será exercido pelo Chefe do Executivo, razão pela qual justifica a inserção de uma nova sistemática no arcabouço normativo pátrio.

Dentro do princípio republicano vigente no Brasil são realizadas eleições periodicamente, sendo classificada, essa garantia fundamental, como “cláusula pétrea” no art. 60, § 4º II da Constituição Federal vigente, que assegura o “voto direto, secreto, universal e periódico.”⁵⁴

Ao abrigo da previsão constitucional o sistema de governo é presidencialista, por via simétrica, assiste aos Estados e aos Municípios elegerem, pelo sistema majoritário, seus respectivos governadores e prefeitos. Com mandato de 4 (quatro) anos com a possibilidade de reeleição por uma única vez. Sendo que em caso de o candidato que não alcançar 50% dos votos válidos será realizado um segundo turno, sagrando-se eleito o mais votado, não assistindo tal possibilidade aos municípios com menos de 200 mil habitantes.

Em conclusão, a temática legislativa possui o predicado de disciplinar o processo eleitoral de forma eficiente e regular, passando pelo alistamento dos eleitores, escolha dos candidatos, disciplina a campanha eleitoral proclama os recursos e diploma os eleitos.

⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit.

3.2 PROTAGONISMO DO PODER EXECUTIVO

Há que se registrar que no sistema republicano brasileiro oferta uma importância desmedida ao chefe do Poder Executivo, pelo fato em que esta autoridade assume os contornos deste “centro difusor” da imensa maioria das forças governamentais de forma concentrada.

Urge ressaltar que assiste ao chefe do Poder Executivo uma força política de tamanha envergadura que pode, em alguns casos, menosprezar o parlamento, cite-se, por exemplo, o caso das Medidas Provisórias, as nomeações para Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, no caso de que as manifestações do Poder Legislativo somente vêm a ratificar a decisão do Executivo, entre outras medidas individuais.

Este descompasso torna-se ainda mais visível no Brasil na gestão discricionária da peça orçamentária exercida pelo chefe do Poder Executivo. Ademais, dentro do âmbito do exercício das influências exercidos pelo chefe do Poder Executivo há um severo descompasso no chamado sistema de freios e contrapesos ou *checks and balances*, ou seja, desequilibrando a teoria segundo a qual cada função estatal seria controlada por outro poder.

Por essas razões, as quais na prática acabam por produzirem situações concretas de “super-poderes” concentrados nas mãos do chefe do Poder Executivo. Por via de consequência acabam por destoar e geram uma quebra na regra da harmonia e independência, presente no texto constitucional.

Por sua vez, a extravagante carga de poderes ultrapassa todas as barreiras explícitas e implícitas do razoável e tolerável na sociedade, tendo seu ápice nas regras eleitoral, as quais ficam comprometidas quando o chefe do Poder Executivo brasileiro assume determinado compromisso para compor sua base parlamentar de apoio.

Não se trata de limitar os poderes do chefe do Executivo, nem tampouco estabelecer vinculações administrativas, mas, única e tão somente, fixar as premissas para o exercício do mandato eletivo, por parte do chefe do Poder Executivo Federal, especificamente, tendo como parâmetro os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral.

A essência do consenso entre o gestor político, em harmonia com a “máquina administrativa” vinculada com as aspirações dos administrados convergem para a realização efetiva de uma gestão pública eficiente.

A quebra da “regra de ouro” da democracia consiste em: assumir um compromisso e não o cumprir. Assim se concretiza a ruptura da confiança conferida ao eleito.

Dessa forma, diante da ausência de mecanismo democrático ágil e de alto poder coercitivo, a adoção do *recall* se mostra como um sistema apto a contrabalancear a regra do mandato fixo.

Como não há qualquer vedação constitucional, a adoção do *recall* eleitoral, ou seja, a possibilidade de o eleitor confirmar ou não o mandato outorgado ao eleito, pela mesma razão, assiste a sua extensão aos ocupantes de cargos políticos do Poder Legislativo. Assim, as propostas e posturas dos representantes nas esferas municipal, regional e na Federação serão analisadas constantemente pelos eleitores.

Não assiste mais razão a infundável discussão sobre a quem pertence o mandato, restrita, na atualidade, ao partido ou ao político, quando na verdade o mandato pertence ao povo que elegeu o político.

3.3 OMISSÃO LEGISLATIVA ELEITORAL

As restrições constantes na legislação eleitoral brasileira não deixam claro ao eleitor quem é o candidato, nem tampouco quais são as suas reais intenções à frente da chefia do Poder Executivo, quais são os seus compromissos com a sociedade. Ademais, faz parte integrante da campanha eleitoral momento singular quando da realização dos debates eleitorais, as quais não passam de peças de retórica política, pois, nos moldes engessados formatados pelas emissoras de televisão, pois igual, pouco esclarece, pouco informa e mais ainda, em nada compromete o candidato.

Então, o que prevalece é a figura criada pelo marqueteiro, profissional pago a “peso de ouro”, no Brasil ou no exterior, para criar uma figura, uma mercadoria, que melhor dará embalagem mais bonita, atraente, que venha a cair no gosto do eleitor.

Esse é o panorama eleitoral no Brasil, o qual quem é eleito recebe um “cheque em branco” para fazer o que quiser, descompromissado com os ideários republicanos, sendo assegurado, pelo regime presidencialista o mandato de 4 (quatro) anos.

Por esta razão é que deve se iniciar um debate sobre os compromissos políticos assumidos, os quais devem ser cumpridos, ou ao menos, os princípios assumidos no pleito eleitoral, que distinguirá uma candidatura da outra, deverá ser obedecido pelo eleito, sob pena da Justiça Eleitoral estar chancelando o “estelionato eleitoral”, o engodo político.

A classe política se encastelou, fixando suas muralhas de proteção: a) na imensa possibilidade e facilidade da criação de partidos políticos no Brasil (todo político tem que ter um partido para chamar de seu); b) na recalcitrante possibilidade dos partidos políticos serem

administrados por comissões provisórias; c) com a ignóbil concessão feita para a manutenção das coligações partidárias; d) da presença no sistema eleitoral da proporcionalidade nas eleições do parlamento; e) da não constituição de uma cláusula de barreira ou de desempenho; f) da possibilidade de disputa da reeleição sem afastamento do cargo; g) possibilidade de representantes do parlamento exercerem cargos no executivo (secretários, ministros, etc.); h) com a possibilidade de recursos públicos irem a financiar campanhas políticas sem que para tanto tenha um menor resquício de controle ou destinação destes recursos que são públicos.⁵⁵

É inquestionável que a crise está instalada e a sua superação não será feita da forma como está sendo exercida a atividade política no Brasil.

O sistema política já apresenta é não é de hoje, claros e irrefutáveis sinais de esgotamento, basta lembrar os elevadíssimos índices de abstenções e votos brancos e nulos nos últimos pleitos.

A última reforma eleitoral que foi aprovada no Congresso Nacional foi um arremedo, um simulacro de reforma, pois somente veio a corroborar o desejo de perpetuação no poder dos atuais políticos. Veja-se que foi aprovado a criação de um fundo público para custear as campanhas eleitorais, ou seja, dinheiro suado do povo brasileiro para custear campanha de pseudo representantes do povo.

Portanto, a omissão legislativa que torna árdua a tarefa de desvendar quem é o candidato e quais são as suas reais propostas, torna a criação dos consensos tarefa hercúlia ou impossível de ser atingida.

3.4 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Há de ser feito uma breve, mas indispensável reflexão sobre o que se constitui o denominado Estado Democrático de direito dentro de um contexto histórico e jurídico, tendo em vista a importância que o tema assume na atualidade.

Cumpramos ressaltar que nada, ou quase nada, se apresenta como um modelo recém criado, ou mesmo, desprovido de reiterados aperfeiçoamentos durante a história. Para se fixar no contexto do Estado Democrático de Direito é preciso revisitar os conceitos históricos que o envolvem. Como marco histórico, suas origens estão presentes já no Século V a I a.C., nos povos gregos e seus inesquecíveis pensadores como Sócrates, Platão e Aristóteles. Sendo que

⁵⁵ INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Políticas públicas**. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/andreacosta/legislacao-em-producao-cultural/termos-relacionados-a-politica-cultural-brasileira>. Acesso em: 10 set. 2022.

o último criou a teoria do “Estado Ideal”, mas todos convergiam sobre a melhor forma de organização da sociedade para o atendimento do interesse comum.

Por essas passagens históricas, as quais contemplam uma participação de todos, com as decisões sendo tomadas por todos tinha-se um ideal de democracia e de uma limitação do poder do Estado. Entretanto, todos os modelos de Estado (ou cidade Estado) e seu modo de exercício não estão imunes às críticas, tendo em vista que naquele tempo a participação não era tão ampla como se costuma divulgar. Não havia a possibilidade de escravos participarem das manifestações na ágora, desta forma, não era plenamente atendido o ideal de ampla e irrestrita manifestação de todos que pertenciam a Cidade-Estado.

Neste contexto o Estado se desenvolve, as instituições sofrem alterações de forma e conteúdo. O mundo atravessa uma série de evoluções, revoluções e invenções.

O que era inquestionável passa a sê-lo, a Terra não é o centro do Universo. Vem a inquisição, a limitação do pensamento a doutrinação e a dogmática buscam limitar o ilimitável: a capacidade do homem em criar. As mudanças são inerentes ao homem, sua virtude nuclear, tolhê-lo desse predicado inato é aniquilar a essência humana.

Dentro de outro corte histórico cabe ressaltar a Magna Carta dos barões ingleses ao rei da Inglaterra “João Sem Terra” de 1215, segundo a qual houve a imposição de um forte compromisso entre “aquele escolhido por Deus”, cunhada na máxima “the king can do no wrong” (Rei não erra), passando a impor limites ao poder absoluto.

No término do século XVIII, observa-se nos livros de História a queda dos Estados absolutistas, modelo de Regime político que superou o modelo feudal e que concentrava todo o poder nas mãos dos reis soberanos, considerados representantes de Deus na Terra.

Nos Estados absolutistas, os reis passavam a ter poderes plenos, reunindo em suas mãos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do controle espiritual dos súditos.

Assim, os reis, governavam de forma arbitrária e despótica, gerando uma série de injustiças e desequilíbrios sociais e prejudicando, sobretudo, os interesses de uma nova classe social que então ascendia – a burguesia.

O abuso de poder por parte do rei absolutista revoltou a burguesia, classe econômica, política e social ascendente na época, que buscou novos modelos de organização social, em que o poder do rei fosse restrito e controlado.

A completude das aspiradas mudanças não foi implementada de imediato, todavia, trouxe ao lume um limite, ainda que singelo ao Poder absoluto. O que era ilimitado passa a sofrer limitações. Vinculado ao escopo do presente trabalho, os recursos públicos tanto lá

quanto cá não são ilimitados, bem como o modo e a forma como serão gastos não pode ficar ao alvedrio exclusivo de uma única pessoa.

É durante o século XVII, na própria Inglaterra que se vivenciou a ocorrência de importantes movimentos em defesa das liberdades individuais e contra arbitrariedades do Estado, dentre os quais é de singular importância destacar a Revolução Puritana de 1628 denominada como sendo:

(...) uma guerra civil que teve início na Inglaterra em 1642, quando o exército do rei Carlos I entrou em confronto com o exército do Parlamento inglês, e terminou em 1649 com a derrota do monarca, simbolizando o fim do absolutismo em território inglês. Esse evento está inserido no contexto da Revolução Inglesa, que fortaleceu politicamente os parlamentares daquela nação e aboliu o absolutismo ao limitar as ações do rei da Inglaterra.⁵⁶

A entrada em vigor do *Petition of Rights*, que institui a necessidade de aprovação parlamentar de tributos e a proibição de punição de súditos sem amparo legal.

A lei do *Habeas Corpus Act* no ano de 1679, em proteção à liberdade e ao devido processo legal, onde trata o presente artigo do histórico do remédio processual para a garantia da liberdade de locomoção, conhecido como *habeas corpus*, acompanhando desde seu surgimento até a forma como foi acolhido no Brasil. Além da análise histórica do instituto, trata o artigo, ainda, das relações entre este e o desenvolvimento histórico dos direitos humanos, consagrado nas declarações de direitos, e sob a influência do constitucionalismo norte-americano, chegou ao Brasil em 1891, com a institucionalização da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, por constitucionalizar o Habeas Corpus, já previsto no Código de Processo Criminal de 1832.

Com a Revolução Gloriosa de 1689 passa a vigorar o *Bill of Rights*, segundo o qual vem a obrigar a aprovação das leis pelo Parlamento como decorrência da garantia de liberdade religiosa.

Aproveitando a maré de reviravoltas que ecoavam da metrópole, os Estados Unidos da América declararam, em 1776, sua independência, afirmando em sua Carta de Independência valores como os da igualdade de todos os homens e a existência de certos direitos inalienáveis, como a vida, a liberdade e a busca pela felicidade.

Mas o marco principal e mais significativo acontecimento histórico na edificação dos direitos humanos e conseqüentemente do direito, foi a Revolução Francesa de 1789, da qual

⁵⁶ UOL. **Revolução Puritana**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-puritana.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.

derivou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, um dos principais documentos históricos que marcam o início do Estado moderno.

A Declaração de 1789 assegurava que “todos os homens são iguais pela natureza e perante a lei” e que “a finalidade da sociedade é a felicidade comum – o governo é instituído para garantir a fruição de seus direitos naturais e imprescritíveis. Esses direitos são a liberdade, a segurança e a propriedade”⁵⁷

Sobreleva enfatizar o fato de que só foi no final do século XIX que as grandes bases do Estado de Direito foram consolidadas.

A revolução burguesa, segundo o professor José Jobson Arruda, culminou com o fim do absolutismo monárquico e da política econômica mercantilista, em que a burguesia favorecida pelo crescimento econômico pretendia mais liberdade para ampliação dos negócios.⁵⁸

Alguns filósofos e teóricos passaram a refletir sobre as melhores formas de organização política e social que poderiam ser adotadas para a proteção da coletividade e das liberdades individuais.

Nestas reflexões refutaram a tese de que o poder político derivaria de dádiva Divina, pois concluíram que o poder da sociedade deveria vir das pessoas que a formavam.

Então, o homem, e somente ele, estaria incumbido de descobrir quais seriam os direitos básicos de todo ser humano e como deveria se organizar socialmente para que esses direitos fossem respeitados.

Com o jusnaturalismo, ou seja, de que existem direitos que são naturais ao homem e que fluem da própria natureza humana os direitos básicos para que o ser humano pudesse viver de forma digna.

Dentre os filósofos e teóricos que se destacaram na procura dos direitos naturais e irrenunciáveis do homem, convém destacar alguns que ofereceram suas contribuições, cujas ideias permanecem atuais.

Thomas Hobbes defendia, já em 1651, que somente o direito de amparar-se a si mesmo era irrenunciável, sendo todos os outros direitos decorrentes deste, o que serviu de fundamento à reivindicação das duas conquistas fundamentais do mundo moderno no campo político: o

⁵⁷ FRANÇA, op. cit.

⁵⁸ ARRUDA, José Jobson, Planos Para o Brasil, Projetos Para o Mundo: o Novo Imperialismo Britânico e o Processo de Independência (1800 - 1831) (Volume 1), ed, moderna, Rio de Janeiro, p.33

princípio da tolerância religiosa e o da limitação dos poderes do Estado. Desses princípios nasceu de fato o Estado liberal moderno.⁵⁹

Já John Locke, teórico do liberalismo, destacava três direitos naturais básicos: a liberdade, a propriedade e a vida, defendendo, até mesmo, o direito de qualquer povo destituir o poder que não garantisse tais direitos.⁶⁰

Jean Jacques Rousseau, em fins do século XVIII defendia que todos os homens nascem livres, e a liberdade faz parte da natureza do homem e os direitos inalienáveis do homem seriam a garantia equilibrada da igualdade e da liberdade, é dele também aquela ideia de que a organização social deve basear-se em um contrato social firmado entre todos os cidadãos que compõem a sociedade e a partir do contrato social surgiu a vontade geral que é soberana e que objetiva a realização do bem geral.⁶¹

Charles de Montesquieu contribuiu com essa racionalização quando lançou as sementes da ideia de separação dos poderes (tripartição das funções do Estado), obra de importância fundamental na defesa dos direitos individuais: “existem as leis da natureza, assim chamadas porque decorrem unicamente de nosso ser. Para conhecê-las bem é preciso considerar o homem antes do estabelecimento das sociedades”.⁶²

A transição do mundo medieval para o mundo moderno, representada pelo nascimento e pela queda dos Estados absolutistas, onde os fatos históricos contribuíram definitivamente para a consolidação do Estado moderno e de direitos naturais do ser humano, na geração do que hoje se conhece como direitos humanos. Tais fatos históricos produziram documentos que até hoje fundamentam os direitos humanos no mundo.

Já Hans Kelsen, no século XX, também conceituou o Estado como sujeito artificial como a personalização da ordem jurídica, e como a lei passa a ter a partir de então um papel essencial na organização das sociedades, sendo o instrumento por meio do qual o poder do povo se manifesta e que vincula a todos de forma igualitária: governantes e governados são igualmente sujeitos às determinações da lei.⁶³

A lei passa a representar a vontade dos cidadãos, pois a partir do comportamento destes que influencia o desenvolvimento das sociedades, devendo assim por todos ser respeitada, não importando a sua condição, implicando finalmente a ideia de Estado de Direito.

⁵⁹ HOBBS, Thomas, De Homine, <https://brasilescola.uol.com.br/filosofia/thomas-hobbes.htm>

⁶⁰ Locke, Jhon, Segundo Tratado de governo, 1689, p. 33

⁶¹ Rousseau, Jean Jacques, *Sobre a origem da desigualdade entre os homens*, p. 198

⁶² Montesquieu, Charles de (1748), "Do Espírito das Leis", p. 201, Veja mais sobre "Montesquieu" em: <https://brasilescola.uol.com.br/filosofia/montesquieu.htm>

⁶³ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

O Estado de Direito nos dias atuais tem um significado de fundamental importância no desenvolvimento das sociedades, após um amplo processo de afirmação dos direitos humanos, sendo um dos fundamentos essenciais de organização das sociedades políticas do mundo moderno.

Mesmo assim continua no Século XXI com o objetivo de buscar mecanismos de aperfeiçoamento para o modelo do Estado para que o mesmo atinja o quanto antes o equilíbrio entre a liberdade e igualdade dos seres humanos e possa proporcionar o ideal de oportunidades de desenvolvimento com saúde, segurança, habitações dignas, educação para todos.

A questão relacionada a representação política, seus pressupostos e limitações estão colacionados à definição do direito divino, da representação política no Egito, Babilônia, na Pérsia, a importância da representação política para os Gregos e na Roma antiga. Dentro de um contexto histórico a representação política foi destacada na Idade Média, sua influência nas Cruzadas, bem como no Renascimento, no Absolutismo, nos Pródromos e na Revolução Francesa.

É de substancial importância destacar, dentro do contexto da representação política o fenômeno do Constitucionalismo, da representação política indireta e direta, a figura do mandato imperativo. A dinâmica relacionada à representação política é abordada sob o plano nacional, inclusive com a chegada da Família Real ao Brasil e a Proclamação da República, bem como os movimentos Pós-Proclamação da República no Brasil.

Sob um viés crítico da formação do federalismo brasileiro se apresenta formatado com o conceito da República Federativa do Brasil, recebendo as considerações sobre poder político no regime republicano, a importância da periodicidade dos mandatos dentro do sistema republicano, a necessidade de prestação de contas dos atos ocupantes de cargos eletivos, a formatação do Estado federal brasileiro, sua distinção com o que é praticado nos Estados confederados.

A descentralização do Estado, o qual influenciou inclusive a queda da monarquia brasileira, tendo ainda ressaltado a importância da primeira constituição brasileira e o fim do II reinado, a Proclamação da República e do Estado Federal. Por sua vez a outorga da primeira Constituição a constar o termo “República Federativa”, sua excessiva concentração de poderes nas mãos da União Federal.

Os movimentos políticos representativos, por igual recebem seu destaque, entre os assuntos que foram objeto de estudo encontram-se o regime da República Velha que compreende os anos de 1889 a 1930, a República Nova entre os anos de 1930 a 1945, a redemocratização após a ditadura Vargas entre os anos de 1946-1964. O Golpe militar e o seu

regime entre os anos de 1964-1985. Os movimentos populares “diretas já” com a nova redemocratização brasileira no ano de 1985. O Federalismo estabelecido com a Constituição Federal de 1988 ofertando um fortalecimento da autonomia dos Estados seus efeitos colaterais, bem como a necessidade da manutenção da simetria da federação brasileira, com o compromisso de equânime dos poderes em nosso sistema federativo.

Por finalmente, a crise que afasta o eleitor dos assuntos relacionados à política está consubstanciada na falta de compromisso com a criação de consensos políticos e sociais. Em fase desse abre-se o campo fértil e fecundo para a polarização política e a crítica excessiva as instituições democráticas.

4 ADMINISTRAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO: AÇÃO OBJETIVA DE ESTRUTURA ESTATAL

A administração e a concretização de direitos fundamentais junto a estrutura político administrativa tem um custo com o qual a sociedade deve arcar, um deles e a manutenção da máquina de governo, e somente isso se concretiza mediante o pagamento de tributos. O pagamento de tributos é uma forma de obtenção de recursos para que projetos sejam formados e serão geridos pelo Estado, através da Administração Pública, a qual deverá alocar e investir esses recursos tanto para manter o funcionamento do maquinário estatal quanto para concretizar direitos e a busca por uma sociedade mais justa e uma administração pautada no bem estar de sua comunidade.

Assim sendo, tudo caminha para eu o Estado funcione como uma empresa particular, gestora de seus recursos públicos, que devam, única e exclusivamente utilizados para, mediante ações prestacionais, concretizar direitos sociais e buscar as garantias para que haja um equilíbrio entre administrado e administrador.

4.1 POLÍTICAS DE ESTADO E GOVERNO – PERMANENTES E DE CICLO DETERMINADO

A organização e o desenvolvimento de uma sociedade passam inexoravelmente pela disciplina dos assuntos mais importantes da vida dos cidadãos. É praticamente impossível assegurar direitos essenciais à vida de uma pessoa em sociedade, bem como a sua estruturação, sem que haja um conjunto mínimo de organização política.

As relações de trabalho e emprego, as questões relacionadas ao acesso à justiça, à vida, à honra, à intimidade, à imagem, à dignidade da pessoa humana representam, entre outros, baluartes dos direitos fundamentais não podem ser amesquinhados. Mas como garanti-los sem que haja uma organização política que os assegurasse?

O conceito de povo, expressado por Friedrich Müller, consagra essa ideia de defesa dos direitos políticos como fundamentais, na qual a sociedade somente será organizada e disciplinada diante da segurança em que as relações políticas, partidárias e constitucionais forem igualitárias e assegurem a isonomia entre os seus participantes, nos seguintes termos:

Só se pode falar enfaticamente de povo ativo quando vigem, se praticam e são respeitados os direitos fundamentais individuais e, por igual (nichtzuletzt), também os direitos fundamentais políticos. Direitos fundamentais não são “valores”, privilégios, “exceções” do poder de Estado ou “lacunas” nesse mesmo poder, como o pensamento que se (obligkeitsfreudiges Denken) ainda temem afirmar. Eles são

normas, direito igual, habilitação dos homens, i.e, dos cidadãos, a uma participação ativa (aktive Ermächtigung). No que lhes diz respeito, fundamental juridicamente uma sociedade libertária, um estado democrático. Se na prática do direito do homem e do cidadão, “o povo” permanece em metáfora ideologicamente abstrata de má qualidade.⁶⁴

A expressão mais visível deste direito fundamental da participação popular está presente na própria concepção de República, ou seja, a ampla e irrestrita possibilidade de eleição dos representantes de forma democrática. A democracia, por sua vez, somente é assegurada diante de um aperfeiçoamento constante de seus institutos, principalmente aqueles que lhe são subjacentes.

Quando do nascimento das instituições democráticas, com a representação política e com a rejeição das monarquias em alguns países, passou-se a entender que o poder é de titularidade do povo.

Assim sendo, a atualização e (re)designação do sistema democrático assumem constantes debates. Somente a título de citação, cabe destacar que o voto feminino somente foi concedido às mulheres na década de 30 do século passado,⁶⁵ ou seja, pouco mais de 80 anos separam a possibilidade de voto para as mulheres que hoje representa mais da metade do eleitorado brasileiro.

Há que se destacar que novas discussões deverão permear o cenário político, na medida em que, mesmo diante de compor a maioria do eleitorado brasileiro, as mulheres possuem parcela muito reduzida de representantes na política brasileira.

O que sobressai do sistema brasileiro é a regra consagrada na possibilidade do exercício dos direitos políticos. Mas esses direitos não são exercidos de forma ilimitada pelo seu exercente, assistindo razão às regras de controle, assim ponderado por Anna Cláudia da Cunha Ferraz:

Trata-se, mais do que uma crise de legalidade, de uma crise de legitimidade: a ação política dos representantes, tanto no Executivo, como no Legislativo, não mais se coaduna com os padrões morais, com a ideia de Direito e de Justiça inerentes à

⁶⁴ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 63.

⁶⁵ O Senado acolheu este último entendimento ao aprovar, em 1921, em primeira discussão, projeto apresentado pelo Senador Justo Chermont dispondo sobre a capacidade eleitoral da mulher, maior de 21 anos, admitindo, assim, que uma lei ordinária poderia consagrar o direito político da mulher. O projeto Chermont, no entanto, não logrou ser convertido em lei, como não chegara a ser discutido projeto, apresentado em 1917, por Maurício de Lacerda, no mesmo sentido. Mas, no plano estadual, o Rio Grande do Norte iria se antecipar à União, notabilizando-se com o pioneirismo na concessão, por lei, do direito de voto à mulher (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Voto da mulher**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 14 jul. 2022).

democracia em que se deveria apoiar a representação para legitimar-se. A constatação é dos próprios representados.⁶⁶

Ademais, a exemplo da concessão do voto feminino, faz necessária a (re)significação do exercício do mandato eletivo. Em se atualizando, busca compatibilizá-lo com as propostas assumidas pelos eleitos quando da campanha eleitoral.

A democracia requer que as autoridades sejam eleitas pelo povo, e não escolhidas por meio de herança ou por um pequeno grupo de famílias ou eleitores proeminentes. Mas esse enunciado abstrato não decide quais autoridades devem ser escolhidas, não pela totalidade da comunidade, mas por setores ou grupos dentro dela, como se devem distribuir os poderes entre as autoridades escolhidas dessas diversas maneiras, até que ponto se deve permitir ou exigir que as autoridades eleitas indiquem, outras autoridades para exercer alguns de seus poderes, quais responsabilidades devem estar nas mãos dos eleitos e quais devem estar nas mãos das autoridades nomeadas, quanto tempo devem permanecer no cargo ambos os tipos de autoridades, se a duração de seus mandatos deve ser fixa ou sujeita a decisão prévia de quem os elege, até que ponto as autoridades eleitas ou as outras autoridades devem ter liberdade para alterar os arranjos constitucionais por meio dos quais são eleitas as autoridades, se a Constituição deve impor limites aos poderes das autoridades para que elas mesmas não possam alterar esses limites etc.⁶⁷

Outra discussão que se busca suscitar, diz respeito aos defeitos próprios da vontade popular, expressados pelos equívocos no exato momento de escolha dos seus representados. Nenhuma sociedade organizada está ou estará imune às escolhas de representantes despreparados, ou mesmo mal-intencionados.

Por outro lado, não assiste razão, diante da ocorrência desse fenômeno de escolha popular defeituosa, em aguardar o prazo de mandato fixo para a realização da devida e imposterável correção, como citado por Norberto Bobbio:

Considerando que o regime democrático não é estático, o desenvolvimento da democracia não parece ganhar roupagem de um novo tipo de democracia, mas como a ocupação, pelas formas tradicionais de democracia, de espaços até então denominados por modelos autoritários, fazendo que a democratização do Estado alcance a democratização da sociedade.⁶⁸

A inserção de um sistema de controle mais acurado no plano eleitoral brasileiro é medida da mais salutar importância. Assim, estar-se-á, de forma veemente, buscando atenuar as

⁶⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Interpretação constitucional: O controle judicial da atividade política. In: GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Elena

⁶⁷ DWORKING, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 254.

⁶⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Paz e Terra: São Paulo, 2015, p. 91.

deficiências experimentadas no sistema eleitoral e político brasileiro. Cabe salientar que o fato defendido, por se tratar de um direito fundamental, não pode ser postergado ou afastado em prejuízo do seu titular.

Imprescindível apresentar a doutrina de Themistocles Brandão Cavalcanti, ao defender a possibilidade de revisão das decisões democráticas, nos seguintes termos:

Os problemas de formação da vontade política são da própria essência dos regimes políticos, sejam eles democráticos, totalitários ou autoritários. Política é inteiramente vinculada ao povo, à maneira pela qual se tomam decisões e pela qual ele resiste a essas decisões. Deve ser sempre ligada à ideia de comportamento atual. Deve haver alguns princípios gerais de direito e de obrigação moral bastante relevante para as operações políticas que podem ser discutidos em abstrato, mas de ordem a dar uma noção realística de como e quando o poder é exercido e onde ele reside.⁶⁹

Destarte, se as decisões são tomadas pelo povo pelo exercício do sufrágio, ao mesmo deve assistir a possibilidade de rever as suas decisões. A singularidade do tema amplia-se quando o eleito obtém o voto firmado em propostas falsas, demagógicas ou mesmo não suscetíveis de serem realizadas.

Por sua vez o direito ao voto, ao exercício democrático da escolha popular é uma conquista inarredável e inalienável, sendo possível a experiência de outras formas de verificação do desejo popular. Neste sentido, cabe destacar a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

O direito de voto, antiga e nobre conquista da evolução política inglesa e da Revolução Francesa, tem sido considerado como a participação política por excelência. Por ele são eleitos representantes do povo para desempenhar funções legislativas, administrativas ou jurisdicionais e, com ele, eventualmente, responde-se a consultas populares sobre diversas matérias, geralmente legislativas. A tendência tem sido considerar a representação política pelo exercício do direito de voto como a única forma de participação suficiente para a realização da democracia. Historicamente, entretanto, a democracia foi exercida direta e onimodamente como dá-nos conta a História, na ágora ateniense. Como a participação direta do cidadão nas tomadas de decisão se mostra inviável nas modernas sociedades de massa, em que a instituição estatal se tornou enorme e extremamente complexa, pelo menos no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, e, por outro lado, a participação indireta, através do voto, se tornou insuficiente, passou a haver um grande interesse e detectável anseio, nos países democráticos, pelo estudo e pela instituição de formas de participação semidireta.⁷⁰

⁶⁹ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Introdução à ciência política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978, p. 16.

⁷⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 19.

Uma das considerações feitas após a redemocratização brasileira, ainda com base no processo envolvendo os ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, encontra fundamento no fato de que a democracia se exerce mesmo com erro de escolhas.

Urge salientar o fato de que o processo de impeachment, representa um processo que, além de traumático, envolve a prática de crime de responsabilidade perpetrado pelo Presidente da República.

A grande diferença contida na proposta assumida pela implantação do *recall* eleitoral e o processo de impeachment reside no fato de que no primeiro não existe crime, e sim um descumprimento das propostas elaboradas pelo chefe do executivo, ao passo que no segundo assiste um longo processo de apuração e votação perante as duas casas legislativas, com as suas vicissitudes e “fatiamentos” injustificáveis.

O que se defende não envolve a caracterização da prática de crime de responsabilidade, mas sim de exclusiva ilegitimidade no exercício do mandato eletivo pelo simples descumprimento das propostas assumidas quando da campanha eleitoral.

De outro vértice, a instituição de um sistema de avaliação do mandato se apresenta como um processo de efeitos práticos, os quais dispensam maiores considerações neste momento, mas, ainda que brevemente, acaba por fixar em um cotejo entre as propostas apresentadas ao eleitorado e sua possibilidade de realização no espaço de tempo respectivo.

Passa-se a exigir, portanto, daquele que pretende exercer um mandato eletivo, além do compromisso com as suas propostas assumidas perante o eleitorado e constantes do plano de propostas entregue perante a Justiça Eleitoral para concessão do registro de candidatura, a obrigação de o candidato conhecer perfeitamente a conjuntura administrativa a que pretende administrar.

A simples elaboração de proposta para cumprir uma exigência inútil da lei eleitoral, já não será entendida como um simples “rito de passagem” para se constituir em documento fundamental ao candidato, porque essa poderá se constituir em peça de “acusação” antecipada, previamente elaborada pelo próprio candidato, em razão do descumprimento do plano administrativo e de metas.

Portanto, deve o candidato conhecer a realidade das finanças da administração que pretende concorrer, os desafios, as dificuldades, sem fixar a campanha política em mera peça de retórica, para depois simploriamente afirmar “que não teve tempo de fazer nada porque teve que arrumar a casa”, ou mesmo que “não sabia a real situação encontrada” ou deixada pelo antecessor.

4.2 MANDATO IMPERATIVO

Há uma crítica formulada quanto à adoção de um mandato imperativo pelo fato de que o representante político deve agir com a maior liberdade de consciência. Inicialmente, cabe destacar que em Portugal há a liberdade de atuação, portanto, não se permite a imposição ao exercente do mandato.

Nestes termos, cita Maria Benedita Urbano:

Embora de forma tímida, está consagrado o princípio do mandato imperativo. Não significa isto que esta proibição não se impusesse já na nossa ordem jurídica. Ela constitui um aquis do constitucionalismo moderno, pelo que estamos convictos de que a proibição do mandato imperativo sempre esteve presente no nosso texto constitucional actual, decorrendo em parte da própria ideia da representação nacional segundo a qual os deputados representam todo o país e não o círculo pelo qual foram eleitos, pelo que não estão vinculados aos “seus” eleitores. O carácter vago do texto constitucional (“Os Deputados exercem livremente o seu mandato”) facilitaria, à partida, o entendimento de que os deputados são livres na sua actuação, mesmo em relação aos respectivos partidos (não se colocaria na nossa ordem jurídica a questão de saber se a proibição do mandato imperativo se deve estender ou não às relações entre parlamentares e partidos), não fora o artigo 160º, nº 1, al. c. CRP, estabelecer uma limitação a essa liberdade.⁷¹

Ao concretizar os interesses formulados, o governante age de forma a consagrar os ideários mais amplos e abrangentes, não ficando vinculado de forma restritiva.

Ou seja, atende aos preceitos fixados na criação dos consensos. O pacto já foi firmado, as partes estão cientes das suas obrigações e, acima de tudo, das suas responsabilidades recíprocas.

Entendimento em sentido contrário é defendido por alguns textos constitucionais, bem como extraído da doutrina de Norberto Bobbio, para quem:

(...) o representante, uma vez eleito, rescinde a relação de mandato, no sentido técnico da palavra, com o eleitor, e deve ocupar-se dos assuntos gerais do país, donde, por conseguinte, não pode ser revogado por não ter executado as, instruções daqueles que o elegeram.⁷²

Em que se pese todo o respeito ao mestre italiano, mas ao se divorciar por completo do “consenso criador”, o administrador vira as costas àqueles que lhe confiaram o voto.

⁷¹ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009, p. 791.

⁷² BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 462.

Os primeiros pensamentos sobre o mandato imperativo ocorreram após o término dos regimes absolutistas, com esfacelamento do poder estatal assim descritos por Luiz Pinto Ferreira:

As causas sociais e políticas motivadoras do mandato imperativo devem-se de início à falta de unidade nacional dos países europeus, apenas saídas do feudalismo, com a sua situação de esfacelamento do poder estatal, na justaposição mal alinhavada dos interesses locais e regionais, bem como das lutas ou conflitos das diversas ordens sociais. Localismo esse que impedia a visão de diretrizes políticas nacionais. Sobre isso, convém salientar que a Europa dava os primeiros passos no caminho do regime representativo, razão pela qual não existiam assembleias legislativas permanentes, mas somente estados gerais convocados excepcionalmente, aos quais o monarca formulava poucas perguntas, com respostas de antemão previstas pelos eleitores. E afinal, os referidos “estados gerais” tinham uma função puramente consultiva e não obrigatória, pela qual era possível à coroa o conhecimento da opinião geral das classes dominantes.⁷³

Por sua vez, a necessidade de imposição de um regramento sobre as posições assumidas pelo representante político passaria a caracterizar-se como um “mandato imperativo”, o qual, sob a visão de Fernando Whitaker da Cunha, não coadunaria com os princípios democráticos, nos seguintes termos:

O mandato imperativo, cuja supressão foi proposta por Talleyrand, pelo qual o eleitorado, através dos “cahiers”, impunha aos representantes programas e condutas, podendo até revogar a delegação, não tem razão de ser, pois, como se exprime Orlando (op.cit., p. 88), “i corpi rappresentativi degli Statimoderni, nom sono l’organo passivo dela volontà degli elettori, mahanno una vita propria e indipendente”.⁷⁴ Burke já havia notado, aos eleitores de Bristol, que o parlamentar não representa os votantes, mas a nação, devendo agir livremente no interesse comum. “Si Le sé lussont des représentants, ce ne sont pas leurs electeur qu'ils re présentent”⁷⁵ lê-se em Malberg. “los Senadores y Diputadosrepresentan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo.”⁷⁶ (Constituição do Peru, art. 176).⁷⁷

⁷³ FERREIRA, Luiz Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 177.

⁷⁴ ORLANDO, Sandrer, “órgãos representativos dos estados modernos, não são órgãos passivos da vontade dos eleitores, mas eles têm a sua própria vida e independente.” (tradução nossa)

⁷⁵ BURKE, Edmond, **Reflections on the Revolution in France 1790**. Se os representantes eleitos são, não são que representam seu eleitor. (tradução nossa)

⁷⁶ Senadores e Deputados peruano em discurso no parlamento e legítimos representantes de sua nação. Eles não estão sujeitos a instruções obrigatórias. (tradução nossa)

⁷⁷ CUNHA, Fernando Whitaker da. **Representação política e poder**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1981, p. 59.

De acordo com as observações de Barthélemy e Duez⁷⁸ na antiga França, toda a teoria relacionada aos estados-gerais baseava-se na ideia de mandato imperativo, até as suas últimas consequências.

O deputado, nos estados gerais, era um autêntico mandatário do eleitor que o havia elegido. Esse deveria comparecer munido do título escrito, que demonstrava a sua situação de mandatário, e o primeiro ato dos estados gerais, assim que estivessem reunidos, consistia em verificar se todos os deputados possuíam poderes constituídos regularmente.

O rei convocava os estados-gerais e formulava questões aos mandatários. Os representantes eram prevenidos, os eleitores indicavam aos seus deputados como eles deveriam responder às formulações reais.

Durante a sessão, se o rei formulasse uma questão distinta daquelas que constavam do ato convocação, os deputados respondiam que eles haviam sido enviados aos estados-gerais para ouvir e opinar, e que a questão não poderia ser respondida naquele instante porque, sobre o tema, não havia recebido instruções dos eleitores, solicitando, assim, o adiamento da sessão para permitir-lhes ouvir seus eleitores e receberem novas instruções.

Dentro do cenário histórico citado, há uma maior adequação ao sistema de vinculação do mandato com a postulação dos eleitores, que nada vem a macular a ideia de democracia, pelo contrário, somente vem a reforçá-la.

Ademais disso, não assiste razão à formulação feita no sentido de que a representação política é uma ficção em razão da sua incindível, por igual, vinculação jurídica, por duas razões: a) modo de escolha dos representantes é pautado pela legislação; b) as decisões formuladas pelo parlamento, sancionadas pelo Poder Executivo, atingem insofismavelmente a esfera de interesse dos eleitores, por essas razões, impõem-se uma vinculação entre o eleito e suas ações e o eleitor.

Outro aspecto que deve nortear a fundamentação do mandato impositivo reside na defesa do representado contra as ideologias momentâneas e utopias que envolvem o debate político, razão pela qual, sob um novo olhar passa a proteger, por conseguinte, o eleito, assim como Ulisses na sua *Iliada*, para que “tenha seus braços amarrados e os ouvidos envolvidos em cera para não cair no canto das sereias”. Diante dessas justificativas, faz-se por oportuno citar Hans Kelsen, com as pertinentes justificativas sobre a necessidade de adoção do mandato imperativo:

⁷⁸ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. **Traité e émentaire de droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1926, p. 92-93.

A fórmula segundo a qual o membro do parlamento não é o representante dos seus eleitores, mas do povo inteiro, ou, como dizem alguns autores, do Estado inteiro, e que, portanto, ele não está obrigado por quaisquer instruções dos seus eleitores e não pode ser por eles destituído, é uma ficção política. A independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica. A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo direta e imediatamente, ele o exerce por procuração? Mas se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação. O fato de que um corpo eleito não tem chance, ou tem apenas uma chance reduzida, de ser reeleito caso a sua atividade não seja considerada satisfatória pelos seus eleitores, constitui, é verdade, uma espécie de responsabilidade política; mas essa responsabilidade política é inteiramente diferente de uma responsabilidade jurídica e não justifica a suposição de que o órgão eleito seja um representante jurídico do seu eleitorado, e muito menos a suposição de que um órgão eleito apenas por uma parte do povo seja o representante jurídico do Estado inteiro. Tal órgão representa “o Estado tanto quanto um monarca hereditário ou um funcionário por ele nomeado. Se os autores políticos insistem em caracterizar o parlamento da democracia moderna, a despeito da sua independência do eleitorado, como um órgão „representativo, se alguns autores chegam mesmo a declarar que o mandat impératif é contrário ao princípio do governo representativo, eles não apresentam uma teoria científica, mas advogam uma ideologia política. A função dessa ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar do fato de que, na realidade, a função do povo— ou, formulando mais corretamente, do eleitorado — limita-se à criação do órgão legislativo. A resposta à questão de saber se, de lege ferenda, o membro eleito de um corpo legislativo deveria estar juridicamente obrigado a executar a vontade dos seus eleitores e, portanto, a ser responsável para como eleitorado depende da opinião sobre a amplitude em que é desejável que se concretize a idéia de democracia. Se é democrático a legislação ser exercida pelo povo, e se, por motivos técnicos, é impossível estabelecer uma democracia direta e se torna necessário conferir a função legislativa a um parlamento eleito pelo povo, então é democrático garantir, tanto quanto possível, que a atividade de cada membro do parlamento reflita a vontade dos seus eleitores. O chamado mandat impératif e a cassação de mandato de funcionários eleitos são instituições democráticas, desde que o eleitorado seja democraticamente organizado.”⁷⁹

Feita a consideração de que o mandato imperativo é um instrumento de proteção do próprio ocupante do cargo com o claro objetivo de possíveis influências ideológicas, ou mesmo para atender a interesses corporativos em detrimento dos eleitores, a sua implantação é medida de importância singular diante da precariedade estabelecida entre os representantes e representados, e em nada prejudica o sistema democrático representativo.

Pode soar e ressoar prepotente, mas diante da ausência legal em impor contornos mínimos de controle da Administração Pública, o presente trabalho não se filia a ideia de um suposto mandato impositivo. Ao contrário do que se pode parecer aos olhos menos acurados a presente pesquisa se vincula a: a) exercício democrático do mandato eletivo; b) eficiência nos gastos públicos; c) respeito ao consenso social pactuado entre o eleitor e o eleito.

⁷⁹ Kelsen, op. cit., p. 416.

Por derradeiro, não há que se falar em direito absoluto em face da convivência harmônica entre regras e princípios. Da mesma forma que não é mais possível no Estado Democrático de Direito que o administrador público possua discricionariedade excessiva, a qual pode, inclusive, desprezar, ignorar o que foi pactuado.

4.3 ESTADO ESTRUTURA “A SERVIÇO DE FACILITAR A VIDA” E O DEVER DE EFICIÊNCIA

Na busca de efetivar a nova ordem assumida pelo Estado Democrático de Direito, o Estado se reorganiza e reestrutura-se, abraçando o princípio democrático e a efetivação dos direitos, buscando cada vez mais a participação da população na vida do ente público. Quebra-se aquela velha cultura do Estado como garantidor de direitos e do cidadão como tão somente destinatário das políticas públicas.

Com o advento do Estado Democrático de Direito, o cidadão torna-se partícipe dos rumos da sociedade, busca-se uma maior inserção, participação, do cidadão, bem como uma maior ciência de seus direitos e de suas obrigações. Dia a dia busca-se uma maior inclusão dos excluídos na sociedade, sendo necessária, ainda, diversas mudanças, tanto na economia como na política para tanto. Hoje a sociedade é fragmentada, mas é graças à revolução das tecnologias da informação e da comunicação que na Sociedade da Informação são ampliadas e diversificadas diversas fontes informacionais, dentre elas a internet.

Nesse contexto as novas tecnologias da informação ganham papel de destaque, afetando desde a qualidade de vida dos cidadãos, como interferindo na cultura e nas tradições. Assim, vislumbra-se nas novas tecnologias da informação e da comunicação, estas, aliadas à educação, a base material para modificar e dar o impulso necessário para propiciar uma maior inclusão social bem como facilitar o acesso à democracia participativa, em razão de sua característica mais marcante, a penetrabilidade da informação na sociedade contemporânea.

Antes de avaliar a prestação de serviço público essencial, como dever do Estado e direito do cidadão, sob a perspectiva constitucional, bem como as implicações que advém da prestação desses serviços, é necessário compreender o conceito de serviços públicos, de acordo com contexto democrático, em que foi idealizada a sua execução. Esculpida sob o viés democrático e garantidora de direitos individuais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF/88) destacou a garantia da soberania; da cidadania; da dignidade da pessoa humana; dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; do pluralismo político, como fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Sob esse prisma, a dignificação da pessoa humana não prescinde da atuação do Estado, que, por força do contrato social, tem no indivíduo o ponto cardeal dos ordenamentos jurídicos, e, como tal, o objeto e objetivo principal da norma. É em prol do indivíduo, na consecução da “dignidade da pessoa humana”, que o Estado assumiu a prestação de serviços essenciais, tomando para si a responsabilidade objetiva, direta ou indireta, na eventualidade de danos às pessoas e ao patrimônio.

Com efeito, a própria Constituição Federal vigente determina que o prestador de serviço público é responsável objetivo por danos causados ao usuário ou a terceiros, e, simultaneamente, atribuiu ao Poder Público a função de prestar serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Assim sendo, ou o Estado presta diretamente os serviços necessários, por meio de órgãos despersonalizados, que exteriorizam a vontade do ente público ou promove os mesmos benefícios, por terceiros, de forma descentralizada, por meio de fundações, consórcios, empresas públicas, autarquias ou sociedades de economia mista, atendendo ao interesse público, sem perder de vista os deveres inerentes à atividade pública.

Ocorre que o serviço público, executado direta ou indiretamente pelo Estado, nem sempre ou, quase sempre, corresponde às expectativas do cidadão, que não tem como prescindir do mesmo, ainda que executado de forma deficitária. Desses questionamentos ou insatisfações, decorreu a necessidade de um instrumento que garantisse aos cidadãos a instrumentalidade do direito constitucional à vida digna, quando se espera que a atividade essencial, arrogada ao Estado, seja exercida com legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

Enquanto algumas normas de atuação e prestação do serviço público se submetem a conceitos rígidos, outras prescrevem a execução do serviço de forma genérica, atribuindo grande carga de discricionariedade aos executores, que, invariavelmente tendem a desconsiderar normas legais de cunho mais amplo, entre elas os dispositivos legais inseridos no ordenamento civil brasileiro, que regem a responsabilidade sobre ato culposo ou doloso, bem como o Código de Defesa do Consumidor, que regula a prestação de serviços, no âmbito privado. Nesse cenário de controvérsias e normas esparsas, o cidadão, enquanto usuário dos serviços públicos não pode prescindir da segurança jurídica para a exercício de seus direitos, na condição de “consumidor do serviço público”.

Embora personificados num mesmo indivíduo, mas em momentos e condições distintas, o consumidor e o usuário não dispõem das mesmas normas protetivas. Ainda que a legislação consumerista também possa e deva ser considerada para a atividade remunerada estatal, há

situações de especificidade no fornecimento de serviço público, exercida por órgão ou entidade da administração, que, igualmente, demanda proteção direta e efetiva para garantia de direitos, fundados nos princípios basilares insculpidos na Constituição Federal vigente.

Ao assumir a posição de consumidor ou de usuário, o indivíduo não pode abdicar do direito de receber o serviço ou produto de forma satisfatória, o que traz a necessidade de entender e distinguir as normas que regulam as relações da prestação do serviço, entre particulares, com a finalidade de obter lucro, daquele serviço destinado ao indivíduo, para cobertura de necessidade essencial, a cargo do Poder Público, sem o viés lucrativo, ainda que remunerado. Contudo, estender a aplicação da lei consumerista a todos os serviços prestados pelo ente público geraria uma distorção na ideia de relação de consumo.

Por outro lado, se as lacunas, que fragilizam a posição do usuário, frente ao poder Público, não fossem sanadas, observariam danos imensuráveis aos direitos dos particulares/usuários.

A despeito da exigência trazida pela Emenda Constitucional 19 de 1998, bem como de outros dispositivos constitucionais que previam a edição de uma lei de proteção ao usuário do serviço público, somente em 26 de junho de 2017 foi publicada a Lei nº 13.460 de 2017, que dispõe sobre os direitos dos usuários e a obrigação de manter serviço, regulando, igualmente, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, em geral, assegurando, ainda, ao usuário a manutenção de serviços de atendimento e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

O conceito de serviço, nesta discussão, é necessário para que o termo seja limitado à problematização trazida. Conceituar "serviço" impõe a análise e determinação dos requisitos que uma atividade deve cumprir, para que seja classificada desta forma, e, simultaneamente, nortear quem são os prestadores e tomadores dessas atividades. Pelo dicionário de Silveira Bueno, serviço pode ser definido como “exercício de funções obrigatórias; duração desse exercício; desempenho de qualquer trabalho; utilidade ou préstimo; obséquio; celebração de atos religiosos; feitiçaria por encomenda.”⁸⁰

Já a Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, em seu §2º do artigo 3º define serviço como “qualquer atividade fornecida no

⁸⁰ BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: FTD: Lisa, 1996, p. 603

mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.⁸¹

Por sua vez, a Lei nº 13.460 de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, em seu artigo 2º, inciso, II, define o serviço como: “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”.⁸²

Embora o conceito de serviço, apresentado no âmbito da administração pública venha adquirindo uma acepção cada vez mais restrita na doutrina, para fins de compreensão e aplicação da Lei nº 13.460 de 2017, o serviço público deve ser considerado, tal como artigo 287 e seus dispostos, alcançando as atividades administrativas de prestação de serviços em geral, titularizadas pelo Estado, de forma direta ou indireta, excluídas as de polícia e de fomento (serviço judiciário, legislativo). Essa a melhor definição, que coliga a técnica legislativa, a doutrina tradicional sobre o tema, os dispositivos constitucionais e as disposições trazidas na lei do usuário do serviço público.

Percebe-se, portanto, que a definição de serviço no dicionário brasileiro difere daquela proposta pelo Código de Defesa do Consumidor, que, por sua vez difere da definição proposta pela lei de proteção ao usuário do serviço público. Mesmo que se busque visualizar as possíveis similitudes nas relações consumeristas, a definição de serviço deve considerar a relação de “consumo” de particulares para particulares, de particulares para o ente público e do ente público para o particular. As diversas formas de prestação de serviço ou relação entre fornecedor/prestador do serviço e consumidor/usuário é que define a relação de “consumo” em curso, e, por conseguinte, o aparato normativo a ser observado. Alguns termos são comumente relacionados à palavra serviço e, ainda que não sejam aplicados a todos os tipos de serviços prestados, é necessário explicitá-los. São eles: consumidor, fornecedor e relação de consumo. Em se tratando de Código de Defesa do Consumidor, ditos elementos são básicos e chegam, inclusive, a ser definidos pelo próprio texto normativo. Consumidor é aquele que utiliza dos serviços como destinatário final.

Nos dizeres do Código do Consumidor: art. 2º, “caput” “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”, e no

⁸¹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

⁸² BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

Parágrafo único. “Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”.⁸³

Sobre a relação de consumo Marcello Kokke Gomes:

A relação de consumo é aquela em que uma das partes adquire produtos ou serviços tendo em vista sua utilização final enquanto a outra parte fornece tais bens em caráter de habitualidade e profissionalismo. A parte que adquire os bens é chamada de consumidor, enquanto a parte que fornece os bens é denominada genericamente fornecedor.⁸⁴

Constata-se, pois, que a relação de consumo é aquela em que estão presentes fornecedor e consumidor, sendo que uma das partes fornece de maneira profissional e com habitualidade bens ou serviços a outra parte, que será quem usufruirá do bem ou serviço de maneira final. Igualmente os termos centrais, usuário, administração pública, agente público, próprios da relação consumerista que envolve o ente estatal, estão expostos na Lei nº 13.460 de 2017. O “usuário”, destinatário da Lei, é tratado como “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público”; a administração pública é o “órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública”; e o agente público aquele que “exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração”.

O texto refere-se, ainda, a manifestações como “reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários sobre a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços”.

Para entender como se dá a prestação de serviços públicos, os desdobramentos e implicações da execução dessa atividade, faz-se necessário contextualizar sua concepção histórico-política. De acordo com Dinorá Grotti a expressão “serviço público” é atribuída a Rousseau, ao citar o termo em um texto de sua obra “Contrato Social”, acrescentando que, da forma como o termo fora utilizado naquela oportunidade, abrangia qualquer atividade estatal.⁸⁵

Prossegue Dinorá Grotti, a noção de serviço público fora retomada posteriormente por Duguit, em sua construção ideológica sobre uma Teoria do Estado. A teoria do serviço público, por sua vez, foi sistematizada por Duguit e Jèze, no século XX. Para definição clássica de

⁸³ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**, op. cit.

⁸⁴ GOMES, Marcelo Kokke. **Responsabilidade civil: dano e defesa do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 87.

⁸⁵ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2018.

serviços públicos era necessária a presença de três elementos constitutivos do conceito: elemento subjetivo, elemento objetivo e elemento material.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que tais elementos são os critérios adotados pelos autores para definir o conceito de serviço público na sua concepção. Explica que o elemento subjetivo é a pessoa prestadora da atividade; o elemento material é a atividade exercida; e o formal ou objetivo, o regime jurídico.

A combinação desses três elementos ocorreu no Estado Liberal. Contudo, à medida em que o Estado foi se afastando dos princípios do liberalismo, ampliando seu rol de atividades próprias, e passando a delegar a execução dos serviços públicos aos particulares, o elemento subjetivo e o elemento formal foram afetados.

Assim, a partir do momento em que não apenas as pessoas jurídicas de direito público prestam serviços, e que nem todo serviço é prestado pelo regime de direito público, altera-se a noção de serviço público, mormente quando seus elementos caracterizadores já não são preponderantes.

Atualmente, a prestação de serviços públicos no território brasileiro pode ser considerada como uma das funções básicas do Estado, que tem por finalidade satisfazer as necessidades, comodidades ou meras conveniências dos administrados, como um dever constitucional. Trata-se de um dever atribuído ao Estado, que pode prestar os serviços por si (administração direta) ou delegá-los ao particular, que o prestará sob o regime de concessão ou permissão, na forma estabelecida no art. 175 da Constituição da República Federativa de 05 de outubro de 1988: Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sobre o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A Lei, a qual o art. 175 da Constituição da República Federativa de 05 de outubro de 1988 remete, é a Lei nº 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências e, cuja análise caberá oportunamente. Antes, porém, faz-se necessária a definição do termo serviços públicos.

Neste aspecto, os autores que buscaram defini-lo, o fizeram de forma mais ou menos ampla. Por isso, pode-se perceber algumas distinções nas conceituações.

Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do estado”.⁸⁶

⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 294

Meirelles acrescenta ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê o conceito de serviço relevante, como sendo o de saúde, presente no art. 197 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E ressalta, também que:

A atribuição primordial da Administração Pública é oferecer utilidades aos administrados, não se justificando sua presença se não para prestar serviços à coletividade. Esses serviços podem ser essenciais ou apenas úteis à comunidade, daí a necessária distinção entre serviços públicos e serviços de utilidade pública; mas, em sentido amplo e genérico, quando aludimos a serviço público, abrangemos ambas as categorias.⁸⁷

Maria Sylvia Zanella di Pietro destaca acerca da denominação serviços públicos que: são chamados serviços públicos, porque atribuídos à titularidade exclusiva do Estado, que pode, discricionariamente, atribuir a sua execução ao particular que queira prestá-lo, não para atender a coletividade, mas às suas próprias necessidades.⁸⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, agrupa as atividades que a Administração opera, entre esses grupos está o de serviços públicos: serviços Públicos, vale dizer, atividades materiais que o Estado, inadmitindo que possam ficar simplesmente relegadas à livre iniciativa, assume como próprias, por considerar de seu dever prestá-las ou patrocinar-lhes a prestação a fim de satisfazer necessidades ou comodidades do todo social, reputadas como fundamentais em dado tempo e lugar.⁸⁹

Por esta mesma razão as submete a uma disciplina jurídica específica, preordenada garantir proteção aos interesses coletivos nela encarnados de sorte a facilitar-lhes a viabilização, assim como defendê-las não apenas contra terceiros ou contra as pessoas que ele próprio haja habilitado a prestá-los, mas também contra omissões ou desvirtuamentos em que o próprio Estado possa incorrer ao propósito delas.⁹⁰

A Constituição da República do Brasil de 1988 faz menção expressa aos serviços públicos nos incisos I e II do § 3º do artigo 37 e no já citado artigo 175, dispondo que:

Art. 37. [...]

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

⁸⁷ MEIRELLES, op. cit., p. 294.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁸⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

⁹⁰ MELLO, op. cit., p. 675.

[...]

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único.

A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.⁹¹

Percebe-se que tanto da perspectiva Constitucional, quanto doutrinária, o conceito de serviço público pode variar, em sentido mais amplo, restrito ou concepções intermediárias. Em sentido amplo, o conceito de serviço público chega a se confundir com a própria conceituação de Administração Pública e pode incluir a prestação jurisdicional e a atividade legislativa.

Em sentido estrito o conceito envolve, tão somente, os serviços que podem ser remunerados por meio de taxas ou tarifas. Pela concepção intermediária de serviços públicos, são abrangidas as atividades que têm um liame direto e imediato com os indivíduos, dependendo da amplitude e do conceito, considerados nesse serviço.

Surgem, assim, as classificações de serviços públicos, que possibilitam aos operadores do direito agruparem as atividades de acordo com características comuns, de modo a delimitar o âmbito de incidência da legislação consumerista aos serviços públicos. É importante ressaltar que, independentemente da classificação a ser adotada - amplo, restrito ou intermediário, da pessoa que prestará o serviço ou do regime jurídico adotado, a prestação desses serviços tem natureza pública, sempre com primazia do interesse público sobre o privado, bem como dos princípios que regem o instituto.

Destaca-se o fato de que além dos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, há ainda, três princípios da atividade pública que também devem ser necessariamente observados: continuidade, mutabilidade do regime jurídico, igualdade.

O princípio da continuidade do serviço público traz a lógica de que, pela sua essencialidade, sua prestação não pode ser interrompida. Consiste, assim, em atividade permanente, contínua da Administração Pública. Esse princípio também dá ao Estado o direito de retomar a prestação do serviço quando prestação delegada estiver comprometida, no que diz respeito ao seu desempenho e adequação.

⁹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit.

O princípio da mutabilidade do regime jurídico consiste na ideia de que o regime do servidor público pode ser alterado pelo Estado unilateralmente, sem que os administrados, servidores ou concessionários possam contestar a mudança. Tal princípio traduz a lógica de que não há direito adquirido em relação ao regime jurídico anterior.

O princípio da igualdade, por sua vez, traduz as condições de tratamento dispensadas aos usuários dos serviços públicos, que deve ser isonômica. Quando se fala em serviço público é importante ter em mente que o interesse público deve prevalecer sobre o privado, e que o exercício de uma atividade essencial deve buscar a efetividade dos princípios e dos fundamentos constitucionais, com foco no interesse e no direito da coletividade à vida digna.

Retoma-se, assim, a constatação de que o Estado Democrático de Direito, constitucionalmente estabelecido, assume inúmeras funções. Deve ser atuante e adimplir os deveres que lhe são impostos, de modo a suprir as necessidades básicas dos cidadãos, de forma ampla e eficiente.

Nesse aspecto, as inúmeras atribuições do Estado, ao mesmo tempo que são garantias constitucionais podem, também, gerar ineficiência em razão do “tamanho” do Estado, da burocracia e de uma centralização de atividades muito distintas. A prestação dos serviços públicos por terceiros, que não diretamente por um órgão da Administração Pública, apresenta-se, pois, como uma solução ou tentativa na crença de que os serviços sejam prestados com a qualidade e a eficiência esperada.

Dessa suposição, sobressai a tendência de desconcentração ou descentralização das atividades atribuídas ao Estado, em prol da eficiência, como um dos princípios constitucionais, previsto no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].⁹²

Para que haja a descentralização dos serviços, em busca de uma maior eficiência na prestação do serviço, o Estado pode criar autarquias, que fazem parte da Administração Pública indireta; podendo igualmente terceirizar determinadas atividades, mediante concessão, permissão ou autorização. Por isso que muitos serviços públicos que, a princípio, deveriam ser prestados diretamente pelo Estado à população, são oferecidos por particulares:

⁹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit.

Nesta perspectiva, o instituto da delegação de serviços públicos assume uma importância grande, pois o Estado deixa de ser o executor direto dos serviços, passando para os particulares a possibilidade de assumirem o serviço por conta e risco próprios, mediante o pagamento de tarifas pelos usuários dos serviços, com a grande vantagem para o Estado de Não exigir investimentos públicos.⁹³

Como efeito, ao conceder o serviço a uma empresa, por licitação, que assumirá o risco da atividade (concessão), ao permitir de modo precário o exercício de uma atividade pelo particular (permissão), ou, ao subscrever a autorização para uma atividade (autorização), o Estado ainda é titular dos serviços públicos, e direta ou indiretamente poderá discipliná-los.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

Assim, tanto poderá prestá-los por si mesmo como poderá promover-lhes a prestação conferindo a entidades estranhas ao seu aparelho administrativo (particulares e outras pessoas de direito público interno o da administração indireta delas) titulação para que os desempenhem, isto é, para que os prestem segundo os termos e condições que fixe e, ainda assim, enquanto o interesse público aconselhar tal solução (sem prejuízo do devido respeito aos interesses econômicos destes terceiros que sejam afetados com a retomada do serviço). Ou seja, poderá conferir “autorização”, “permissão”, ou “concessão” de serviços públicos (que são expressões constitucionalmente utilizadas) para que sejam efetuados por tais pessoas.⁹⁴

Certo, ainda que independente da modalidade de serviço aos usuários, a regulamentação e controle das atividades sempre caberá ao poder público, diretamente ou por agências reguladoras, a quem é resguardado o direito e dever de regulamentar e controlar tais serviços, bem como de impor condições para que o particular execute a prestação dos serviços ao público de forma adequada e eficiente.

O fim precípua do serviço público ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é servir ao público e, secundariamente, produzir renda a quem o explora, fiscalizar e intervir no serviço. Daí decorre o dever indeclinável de a concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado.

Constatada a ineficiência da prestação do serviço, o Estado, valendo-se do poder discricionário, bem como das cláusulas implícitas de todo contrato administrativo pode, inclusive, gerar a alteração unilateral de cláusulas que contrastem com interesse público, chegando até a revogação da delegação concedida: qualquer deficiência do serviço que revele inaptidão de quem o presta ou descumprimento de obrigações impostas pela administração

⁹³ MOOR, Fernanda Stracke. Considerações sobre o Regime Público na Prestação dos Serviços Delegados e a Perspectiva dos Direitos dos Cidadãos Frente aos Serviços Essenciais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 14, n. 55, p. 106-119, jul/set. 2005;

⁹⁴ MELLO, 2015, op. cit., p. 689.

ensejará a intervenção imediata do Poder Público delegante para regularizar seu funcionamento ou retirar-lhe a prestação.⁹⁵

Na esfera da administração pública, outorga de concessão, de permissão e de autorização para o exercício de atividades públicas incluem-se, e por vezes, confundem-se, com a própria relação do Estado e a sociedade, mas sempre com a observância das razões que levaram a essa descentralização e da supremacia do interesse coletivo.

Ocorre que o usuário, que é o consumidor dos serviços públicos, tem o direito de ver cumprido os direitos que lhe são assegurados constitucionalmente, por meio da prestação de serviços públicos que atendam a todos os princípios constitucionais, aos quais estes estão vinculados. Para tanto, a lei resguardou ao usuário instrumentos procedimentais de garantia de seus direitos as ações constitucionais tais como ação popular, mandado de segurança e até mesmo ações ordinárias.

Assim como deve haver a incindível harmonia no interior da administração pública, seja quando operacionalidade no âmbito dos ocupantes de cargos efetivos, bem como por aqueles que foram eleitos democraticamente. A conjunção harmônica dessas forças simboliza a boa governança e se concretiza na eficiência administrativa.

No mesmo pensar a simbiose entre o direito administrativo e o direito eleitoral, por igual, sob o manto de garantias do Direito Constitucional demonstra entre tantos outros, a imperiosa vinculação que deve haver entre os encarregados de gerir o bem comum, dentro dos consensos firmados, temo com sustentáculo protetor a legislação vigente.

Cumprir salientar e reforçar o fato que a omissão legislativa de responsabilização pela quebra dos consensos, dos compromissos, tem produzidos efeitos nefastos tanto no âmbito administrativo, quanto na seara eleitoral.

É impostergável a decisão de concretização de uma legislação a vincular e responsabilizar o gestor público diante da quebra dos consensos democraticamente pactuados.

Serviços essenciais são reclamados pela população, aqueles que são constituídos pelas legítimas necessidades (o povo sabe o que precisa). Diante disso o candidato se apresenta como aquele que fara por atender a aspiração (aspirações) recebe o voto de confiança e trai o eleitor não cumpridas o pactuado.

Os serviços são essenciais, mais desejo do eleitor (administrado) por igual é essencial, violar esse pacto é constituído de ato expressiva repugnância, devendo, portanto, ser severamente sancionado com a perda do mandato de forma célere e democraticamente.

⁹⁵ MEIRELLES, op. cit. p. 297.

Aqui cabe uma ponderação de formulação doutrinária. A clássica destinação formulada por Renato Alessi, em que serviços públicos primário e secundário carecem de complementação. Veja que o próprio conceito colacionado pelo autor ressalta essa ideia:

O interesse público não é nenhum outro que o interesse coletivo primário, considerado como objeto de direta tutela da ação administrativa, enquanto o interesse da administração enquanto sujeito jurídico a si estante, não representa senão um dos interesses secundários existentes no grupo social.⁹⁶

Na feliz separação feita pelo mestre da Universidade de Parma, os interesses públicos seriam os primários e os secundários. Para Renato Alessi, portanto seria primária “todo aquele interesse destinado a administração pública, pois alcança o interesse da coletividade” sobre o particular.⁹⁷

Em termos doutrinários é possível admitir que o interesse público primário comporta uma classificação como sendo direito primário *stricto sensu*, ou seja dentro do contexto de interesse da coletividade (*lato sensu*), ao passo que, o *stricto sensu* como sendo aquele pactuado dentro do consenso entre gestor e administrado, tendo como fonte *pactual* a proposta formulada perante a justiça eleitoral.

Por consequente, estar-se-ia contribuindo para a salva guarda, agora do interesse da coletividade, que foi proposto e aceito. Admitindo-se como consequência da quebra do convencionado a perda do mandato outorgado.

4.4 SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

Um ponto muito importante a ser tratado sobre os serviços públicos é a essencialidade destes. Considerando que o Estado tem o dever constitucional de garantir comodidades à população, bem como de prestar serviços públicos variados que não necessariamente estão previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como definir o que é essencial?

A palavra “essencial” remete a algo indispensável, necessário, básico, cuja ausência compromete à dignidade da pessoa humana, instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com um princípio fundamental.

⁹⁶ ALESSI, Renato, [Direito administrativo](#), Imprensa: Milano, A. Giuffrè, 1949. Descrição Física: 2 v123.

⁹⁷ ALESSI, Renato, [Direito administrativo](#), Imprensa: Milano, A. Giuffrè, 1949. Descrição Física: 2 v124

Hely Lopes Meirelles divide os serviços que são prestados sob a responsabilidade da Administração Pública entre serviços públicos e serviços de utilidade pública. Define ainda que os primeiros são prestados diretamente pela Administração Pública, de forma privativa, por envolverem atos de império e medidas compulsórias em face do administrado.⁹⁸

Já os serviços de utilidade pública são convenientes para a coletividade e podem ser prestados diretamente pelo Estado, ou por terceiros. Sob essa ótica, defende que apenas os serviços ditos públicos seriam essenciais, uma vez que necessários para que a sociedade possa subsistir e desenvolver-se.

Os serviços de utilidade pública seriam apenas úteis à coletividade, servindo para facilitar a vida do indivíduo nesta. Maria Sylvia Zanella di Pietro, também apresenta entendimento controverso acerca do alcance dos serviços públicos e a sua obrigatoriedade, na medida em que entende que o Estado quando atribui a execução da atividade pública para terceiro, o faz para atender às suas necessidades e não à coletividade, expressando que: “[...] Estado, que pode, discricionariamente, atribuir a sua execução ao particular que queira prestá-lo, não para atender a coletividade, mas às suas próprias necessidades”.⁹⁹

Em que pese o entendimento dos administrativistas, estes não podem subsistir atualmente. No caso de Di Pietro seu entendimento vai de encontro à ideia primordial de que a prestação de serviços públicos, bem como sua execução deve observar o regime de direito público, com suas prerrogativas e limitações, entre elas a supremacia do interesse público.

Já o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello vai de encontro às garantias constitucionais, exatamente por considerar que não há essencialidade em serviços como transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone, entre outros que o Lopes Meirelles denomina de “pró-cidadão”.¹⁰⁰

A solução está na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cuja função garantidora de direitos, trouxe amplitude ao que se pode denominar de essencial. Sabe-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 está atrelada a um sistema que envolve determinado momento histórico-político com seu povo, local, tempo, cultura, sendo certo que o essencial também está relacionado a esse contexto. Atualmente não há como afastar ou negar a essencialidade da defesa nacional, da segurança pública e da saúde. Assim como qualquer outra atividade que vise responder pelas necessidades do cidadão, tais serviços são, sim, essenciais, e por isso, ao lado de outras necessidades públicas, deverão estar a cargo do

⁹⁸ MEIRELLES, op. cit. p. 303.

⁹⁹ DI PIETRO, op. cit. p. 304.

¹⁰⁰ MEIRELLES, op. cit.

Estado. Seja pela subjetividade, seja pela amplitude, definir o essencial é uma tarefa árdua, até porque, conforme já analisado, o essencial carece de conceito.

Talvez por isso, muitos doutrinadores fazem diversas classificações aos serviços públicos, mas evitam caracterizar quais serviços poderiam ser considerados essenciais.

É inegável, no entanto, que a interpretação constitucional acerca da dignidade da pessoa humana torna essencial muitos serviços que, na visão de Hely Lopes Meirelles seriam apenas úteis à coletividade. Sob uma perspectiva constitucional, todo e qualquer serviço público que esteja de alguma forma atinente ao princípio da dignidade da pessoa humana deve ser considerado serviço essencial, e o usuário de tal serviço deve ter seu fornecimento assegurado, com qualidade.

É essencial a formulação complementar que se propõe pelo fato de que o interesse primário *stricto sensu* além de contemplar a qualidade vem a assegurar que essa prestação estatal seja formulada entre os interessados gestor e administrador.

É imprescindível ainda ressaltar que a postulação obrigacional foi livremente formulada, contando com a aquiescência materializada pelo voto popular da maioria dos eleitores.

Com isso os pactuantes são conhecedores dos seus direitos e obrigações. De nota-se pela própria essência constitucional pela plena garantia do contraditório e ampla defesa em face do descumprimento do avençado.

Por oportuno, dentro da ampla defesa será ofertado, ao mandatário questionado, a possibilidade de se defender, expondo as razões que o levaram a descumprir o interesse público primário *stricto sensu*. Dentro dos contornos principiológicos da razoabilidade e proporcionalidade será decidida a continuidade ou não do mandato concedido.

Alguns serviços públicos, para serem efetivados e plenamente garantidos, têm amparo legal no Código de Defesa do Consumidor, trazendo aos usuários destes serviços maior garantia de uma prestação dos serviços de forma contínua, adequada e com segurança jurídica. Entretanto, nem todo serviço público está acobertado pela lei consumerista, seja porque a sua natureza é incompatível com os ditames da relação privada, seja porque são serviços prestados diretamente pelo Estado, que envolvem atos de império, como se verá a seguir.

O fato é que a aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços públicos é assunto controvertido e que acaba causando insegurança jurídica. É exatamente a essencialidade do serviço público, seja em qualquer dos vieses antes analisados, que impõe a garantia de sua execução, de forma a trazer efetividade ao texto constitucional e segurança ao usuário. Esse, por sua vez, não pode se ver privado de uma prestação adequada, para implementação de seus direitos fundamentais. Foi nessa perspectiva que um “Código de Defesa do usuário” do serviço

público apresentou-se como solução pertinente, adequada e capaz de trazer segurança jurídica e efetividade às garantias constitucionais.

5 ESTADO: SUAS FUNÇÕES E FACILIDADES

De acordo com a Constituição brasileira, as funções do Estado são exercidas por três Poderes distintos e independentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Eles devem funcionar em harmonia, de maneira a se complementarem e se limitarem em suas ações. Dessa forma, um Poder controla o outro, e qual é o principal objetivo? Além da separação de poderes, a busca pelas facilidades de cada pasta, administrar aquilo que lhe é pertinente, sem obter, uma análise temática sobre os seus poderes correlatos.

5.1 SERVIR A SOCIEDADE E ATENDER SUAS NECESSIDADES

A ressurreição do conceito de sociedade civil, as ideias de democracia e de uma esfera da opinião pública como um espaço universal de entendimento racional são algumas das buscas recentes para dar saída à impossibilidade dos sistemas jurídicos e no caso da democracia, para dar resposta às exclusões sociais.

Dentro destas perspectivas, os sistemas jurídicos proporcionam marcos, a partir dos quais se delibera e constrói o consenso democrático para uma sociedade equitativa e incluyente, capaz de implementar políticas públicas que resultem, de fato, na justiça social.

Neste sentido, é preciso ampliar as práticas incluyentes, através da criação e execução de políticas públicas de inclusão social, as quais exijam a mobilização da sociedade civil e do governo (Estado). Tem-se que políticas públicas de inclusão social caracterizam-se pela capacidade de operar incremento na renda da parcela da população menos favorecida economicamente e, também, de propiciarem acesso aos bens e serviços públicos, que devem ser ofertados à população pelos governos.

Segundo John Rawls, para que haja esta maximização das expectativas dos menos favorecidos, não é necessário um crescimento econômico contínuo, mas é necessária a reciprocidade, já que, independentemente do nível geral de riqueza, as desigualdades devem beneficiar os menos favorecidos tanto quanto aos demais, para que se consiga um equilíbrio sustentável em uma estrutura básica justa, na qual, estando presentes as desigualdades, estas possam beneficiar os menos favorecidos, ou, então, as desigualdades não se justificariam e não poderiam ser permitidas. Ainda, segundo princípio de justiça de Rawls, as desigualdades

econômicas e sociais “[...] têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) [...]”.¹⁰¹

Logo, percebe-se que uma estrutura básica justa é pautada em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, de tal maneira que se consiga diminuir a distância existente entre os polos ricos e pobres, quiçá eliminando-os, para que se cheguem a um nível intermediário satisfatório.¹⁰²

Nesse sentido, Schmidt afirma:

O tema do desenvolvimento passou a ocupar um lugar central na agenda acadêmica e política desde a década de 1990. Esse debate vem sendo feito no contexto da falência do socialismo do leste europeu e, posteriormente, do fracasso das reformas políticas de cunho neoliberal e da agudização das desigualdades sociais e regionais provocadas pela globalização. Um aspecto fundamental desse debate é a rejeição da equivalência entre crescimento econômico e desenvolvimento [...].¹⁰³

Portanto, repensar as políticas públicas, em especial as políticas de inclusão social, que se coadunem com a realidade de um mundo globalizado, não apenas economicamente, mas também no âmbito social é, antes de tudo, analisar o fenômeno da globalização, o qual não deve ser visto apenas sob o prisma econômico. Todavia, é certo dizer que é no campo econômico que surgem as manifestações mais perceptíveis da globalização, mas a questão pode ser percebida e estudada em outras esferas da sociedade, pois mudanças importantes ocorreram também nos campos social, cultural e político.

Colocando a temática na descrição administrativa é possível estabelecer a afirmação de que o gestor público, que se coloca à disposição de disputar um mandato eletivo não pode ser uma autoridade descomprometida com a realidade fática e social da sua respectiva esfera de administração. A experiência política das últimas décadas tem demonstrado que cada vez mais as pessoas buscam se afastar do contato com as questões públicas e a razão é a mais óbvia possível “ninguém” gosta de se enganado.

O efeito colateral desse distanciamento fica concretizado em grupos antagônicos de extrema atividade violenta (nas redes sociais) ou como verificado no dia 08 de janeiro de 2023.

¹⁰¹ RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Organização: Erin Kelly; Tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

¹⁰² MELCHIOR, Gladis Denise. **A extra fiscalidade do ICMS e a instrumentalização de políticas públicas voltadas à consecução da justiça social**: uma abordagem dos limites constitucionais e infraconstitucionais em face do princípio federativo. 2006. 265f. Dissertação 18(Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006, p.144.

¹⁰³ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 108

Tais atos afastam ainda mais os eleitores da participação e, por via de consequência desmotivados a “sentar à mesa” para formular qualquer pacto.

Ainda sobre a globalização, analisar os fenômenos sociais vinculados a ela significa aceitar que esse processo modifica substancialmente o alcance dos instrumentos político-jurídicos tradicionais na persecução da inclusão social, na medida em que a complexidade das relações na contemporaneidade, modificaram até mesmo a noção tradicional de Estado, cujo modelo deve ser repensado, em prol da sobrevivência da humanidade.¹⁰⁴

Assim, portanto, cabe considerar que a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade. Políticas públicas são o resultado da política e são compreensíveis à luz das instituições políticas e dos processos políticos, destacando que o Estado também não pode ser analisado de modo fragmentado, uma vez que não possui um fim em si mesmo – os fins do Estado devem ser buscados na sociedade, sendo que as questões que afligem a sociedade são as que dão sentido ao debate sobre o Estado.

Desta forma, importante se faz destacar que até o início do século XX preponderavam, no mundo, as ideias liberais clássicas de um Estado mínimo, que apenas mantinha a ordem e a propriedade e agia como regulador natural das relações sociais, sendo que os indivíduos eram percebidos e possuíam suas relações na sociedade de acordo com sua inserção no mercado.

Após a crise de 1929, que levou o mundo a um grande colapso, intensificou-se a discussão das questões sociais. O desenvolvimento do capitalismo do tipo monopolista delimitou uma nova vinculação entre o capital e o trabalho, e entre estes e o Estado, o que fez “[...] com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador natural e resgatassem o papel do Estado como mediador civilizador, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais”.¹⁰⁵

O Estado, então, avocou para si a responsabilidade de formular e executar políticas públicas econômicas e sociais, ou seja, passou a ser o principal responsável pelas respostas às demandas sociais, tornando-se “[...] arena de lutas para o acesso à riqueza social [...]”,¹⁰⁶ porquanto as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre classes sociais, na medida em que as respostas dadas pelo Estado às demandas sociais podem beneficiar alguns, em prejuízo de outros.

¹⁰⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado do Futuro**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **O Estado do Futuro**. São Paulo: Editora Pioneira, 1998, p 14-15;

¹⁰⁵ SILVA, Ademir. A política social e a política econômica. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53 ; 1997. p. 87.

¹⁰⁶ SILVA, Ademir, op. cit., p. 184.

Nesta fase, o Estado passou a ser alcunhado de Estado Providência, cabendo-lhe a execução de políticas públicas que dessem conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa. Cumprir com este papel exigiu dos Estados enormes investimentos nas áreas sociais, fazendo com que, ao final do século passado, diversos deles sofressem um forte ajuste econômico.

Passou-se, assim, do paradigma liberal ao que se convencionou chamar de neoliberal, no qual a sociedade civil é convocada a assumir tarefas e responsabilidades sociais que antes cabiam exclusivamente ao Estado, agora incapaz, estrutural e economicamente, de sozinho atender a todas as demandas da complexa sociedade contemporânea, imensamente influenciada e modificada pela globalização e pela explosão populacional.¹⁰⁷

Assim, conforme Oliveira e Pinto, acompanhando uma tendência internacionalizada, organizações e movimentos sociais transformam-se em prestadores de serviços sociais das mais variadas naturezas, com recursos externos ou em parceria com o governo, ou seja, passaram a executar políticas públicas, as quais podem ser definidas como:

un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas - lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido percebidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.¹⁰⁸

Através deste conceito esclarece que as políticas públicas possuem, portanto, a qualidade de obrigar seus destinatários, pois não versam sobre acordos ou pactuações voluntárias entre aqueles que decidem e aqueles aos quais se destinam as políticas, mas de imposições que se aplicam à comunidade, com base na legitimidade política daqueles.

Isso, porém, não significa que políticas públicas¹⁰⁹ resultam de ações unilaterais do Estado, porém, cada vez mais, implicam em uma efetiva participação da sociedade civil. Ainda, não são atividades realizadas de forma gratuita e estéril, ao acaso, mas atividades que objetivam

¹⁰⁷ PANFICHI, Aldo; CHIRINOS, Paula Valéria Muñoz. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma Visão Panorâmica na Entrada do Século XXI. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 202;

¹⁰⁸ VALLÈS, Josep Maria. Ciencia política: una introducción. **Reis. Revista Española de Investigaciones**, 93/01 pp. 289-309, 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/997/99717884015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022, p. 377.

¹⁰⁹ Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais (INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Políticas públicas**. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/andreacosta/legislacao-em-producao-cultural/termos-relacionados-a-politica-cultural-brasileira>. Acesso em: 10 set. 2022).

produzir resultados, uma vez que suas resoluções, quer por meio de ações, quer de omissões, são genericamente vinculantes, ou, noutros termos, suas decisões atingem, direta ou indiretamente, a totalidade da comunidade política. Portanto, o pensamento e a experiência de desenvolvimento no último século e começo deste deram um novo caráter à ideia de progresso mantida nos séculos anteriores.

Em um contexto de globalização:

as administrações públicas dos países desenvolvidos e dos que lutam pelo desenvolvimento devem muito de sua substância e natureza ao velho sonho do progresso, um sonho de fundo democratizante, pois o progresso seria a forma de redimir grandes camadas sociais então excluídas do bem viver.¹¹⁰

Por fim, o conceito de desenvolvimento, sob o olhar da democracia e de um arcabouço político institucional distinto e próprio, se materializa através de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais e sob a coordenação e a responsabilidade do Estado – estas políticas públicas, em última análise, devem corresponder aos anseios, valores e possibilidades da sociedade moderna.

As relações entre Estado e sociedade civil, especialmente propícias ao desenvolvimento e à inclusão social, devem ser alicerçadas nos pilares das diferenças que distinguem essas esferas e no reconhecimento das suas complementariedades, buscando promover a dignidade humana.

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PROCESSO DE ESCOLHA RACIONAL E COLETIVA DE PRIORIDADES

A administração pública é a grande força matriz da economia brasileira. Em decorrência da adoção de determinada postura o(s) governo(s) pode(m) dinamizar determinada atividade econômica e, com essa, afetar diretamente a área social.

Essa complexa máquina que engloba vários setores públicos e privados possui um direcionamento seja no contestado macro quanto microeconômico.

A prevalência da vontade assumida pelo Poder Executivo repercute fortemente nas mais variadas áreas. Assim sendo dentro do escopo desenvolvem neste trabalho que converge o interesse público primário *stricto sensu* com a vinculação dos pactos (consensos) firmados é

¹¹⁰ HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às possibilidades de desenvolvimento. In: Francisco Heidemann (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: editora da UNB, 2015, p. 46.

possível concretizar esses objetivos (compromissos) com a adoção de políticas públicas de fácil implementação e, com isso, atingir os índices de avaliação que comprovam o, ainda que parcialmente o benéfico pretendido pelo cidadão.

O Estado Brasileiro, enquanto promotor de políticas públicas¹¹¹, caracterizava-se até o início dos anos 80 pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Outra característica importante era a fragmentação institucional, além do caráter setorial, marcados pela exclusão da sociedade civil no processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental.¹¹²

Nesta relação, cabe destacar-se um aspecto importante do sistema de proteção social vigente no país neste mesmo período, que é o modelo de provisão estatal. Ainda que contingentes expressivos da população tenham ficado à margem dos programas sociais estatais no Brasil, buscando soluções “autônomas” para seus problemas na área social ou simplesmente ficando excluídos do acesso a serviços públicos, o paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no país foi o do Estado do Bem Estar Social – *Welfare State*, em que cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, frente a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios da área da reprodução social.

O Estado de bem-estar social, nas primeiras décadas do século XX, na Europa, América do Norte e em outros países do capitalismo avançado, amadureceram as estruturas que tornaram o Estado capaz de intervir nos diversos âmbitos da vida social através de políticas públicas, tanto na esfera social, incluindo a previdência social, saúde, educação, como na esfera econômica, através da produção de bens e da regulação do mercado.

Em termos mais abrangentes, a ciência das políticas públicas¹¹³ é uma disciplina relativamente recente, difusa na América do Norte e Europa depois da Segunda Guerra Mundial, quando alguns estudiosos de ciência política começaram a interessar-se pelas relações entre governo e cidadãos. Primeiramente se estudou sobre a vida política, detendo-se sobre a

¹¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos.** Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf. Acesso em: 07 set. 2022.

¹¹² FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

¹¹³ “Infatti una politica pubblica non è un fenomeno oggettivo dal profilo evidente, ben definito, compiutamente formalizzato, come una legge, un trattato, un’organizzazione burocratica, i cui contorni sono ben delineati.” (VICENZI, Alessandra. CAPANO, Giliberto. **Come studiare le politiche pubbliche.** Bologna: Il Mulino, 2003, p. 22).

dimensão normativa e moral do Estado, além dos detalhes de funcionamento das instituições políticas.

Os estudiosos se ocupavam, também, dos grandes feitos da filosofia política ocidental, procurando aprofundar o conhecimento na arte de governar e nas atividades necessárias para tentar garantir uma vida feliz aos cidadãos.

Já especificamente no Brasil, o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu, inspirando iniciativas inovadoras por parte de governos estaduais de oposição e se consolidando na Constituição de 1988, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados.

Nesse sentido, Eros Roberto Grau afirma:

Constituição dirigente que é, a de 1988 reclama – e não apenas autoriza – interpretação dinâmica. Volta-se à transformação da sociedade, transformação que será promovida na medida em que se reconheça, no art. 3 – e isso que se impõe –, fundamento à reivindicação pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas. Políticas públicas que, objeto de reivindicação constitucionalmente legitimada, hão de importar o fornecimento de prestações positivas à sociedade.¹¹⁴

Assim, a partir da Constituição de 1988, as políticas públicas passaram a ter outra conotação, uma vez que, finalmente, intensificou-se um movimento mais abrangente de reforma que envolvia iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificaram-se, sobretudo, as iniciativas de governos municipais, que ampliaram significativamente suas ações no campo das políticas públicas sociais, promovendo ainda programas voltados ao desenvolvimento local.

Ainda nesta esfera, cabe salientar-se que a análise das políticas públicas não pode ser realizada de maneira dissociada do contexto do Estado e da sociedade.

Por conseguinte, o Estado revitalizado pressupõe alta capacidade de planejamento por parte dos governantes, planejamento apoiado numa sólida compreensão das relações entre a política e as diferentes dimensões da vida social. A política pode ser entendida dentro do contexto das regras de um jogo social, com múltiplos atores, com distintos interesses e múltiplos jogos (político, econômico, da vida cotidiana, pessoal, da comunicação, macro organizacional, dos valores, das ciências, da natureza).

¹¹⁴ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros. 2012, p. 212.

O jogo social é complexo, conflituoso, indeterminado e sujeito a flutuações e surpresas. O governo, apoiado nas ferramentas do planejamento estratégico está desafiado constantemente a equilibrar os problemas políticos, econômicos e os da vida cotidiana.¹¹⁵

Nesta perspectiva, as políticas públicas, por assim dizer, podem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito, no qual a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado Social de Direito, que absorve algumas das figuras criadas com o Estado de Bem Estar Social, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado.

Nesse sentido, definir políticas públicas elegendo um único conceito como sendo o melhor é algo complexo e delicado, se não impossível. Existem várias definições que contemplam pontos em comum, todavia a formulação mais atualizada e completa, que trata de uma definição normativa, ou seja, indica o que uma política pública deve ser, como deve orientar a ação estatal e diminuir os efeitos da descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica de governantes.

Consta em documento do Ministério da Saúde que as políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.¹¹⁶

Notadamente, esta concepção evidencia a explicitação das políticas públicas e indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. O Estado deixa de ser desconhecido para a sociedade na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiá-las, acompanhar sua implementação ou opor-se a sua execução.

Portanto, inevitavelmente a ideia de política pública remete para a esfera do público e seus problemas. Em outros termos, está vinculado ao plano das questões coletivas. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. Por outro lado, também

¹¹⁵ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2014.

¹¹⁶ [Relatório Anual 2020. Saúde Universal e a Pandemia. Sistemas de Saúde Resilientes. Brasil](#)

se verifica que o público é diferente do estatal, ou seja, o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não estatal.

O Estado está voltado inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas.

Todavia, ainda no campo das políticas públicas, existem diferentes classificações norteadas por toda uma complexidade de abrangência. Porém, no senso comum, a classificação destacadamente familiar é aquela que acontece por áreas, como políticas macroeconômicas (ou econômicas) e sociais.

As políticas macroeconômicas incluem, essencialmente, a política fiscal e a política monetária, tratando de questões como inflação, juros, câmbio, comércio internacional. Já as políticas sociais relacionam-se com as chamadas áreas sociais, como saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. Logo, as políticas públicas são, em sua essência, programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais.

Considerando-se hoje a abrangência dos direitos fundamentais, que em sucessivos pactos internacionais, depois ratificados e internados nas ordens jurídicas nacionais, vêm sendo ampliados a ponto de abranger hoje o direito síntese do desenvolvimento, é possível deixar de lado a separação dicotômica entre as políticas públicas das políticas sociais.

Para essa definição, mesmo as políticas públicas relacionadas apenas medianamente com a concretização de direitos, também carregam um componente finalístico que é assegurar a plenitude do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo. Assim, toda política pública pode ser considerada, nesta perspectiva, ao mesmo tempo política social.

Assim, em termos conceituais mais gerais e absolutamente modernos, pode-se definir uma política pública como ação estratégica (de instituições ou pessoas de direito público) que visa atingir fins previamente determinados por finalidades, objetivos e princípios de natureza pública. Tal ação, inexoravelmente, vem marcada por altos níveis de racionalidade programática, caracterizada por medidas organizacionais e de planejamento.¹¹⁷

Evidencia-se assim que, as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, bem como do processo de construção e atuação dessas decisões. Uma política pública é, em primeira análise, uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação à atividade ou a passividade de alguém.

Imprescindível dizer que uma política pública possui dois elementos fundamentais – a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para

¹¹⁷ LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. **Revista de Derecho**, 5(9), p. 53-66, 2006, p. 58.

o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.¹¹⁸

Todavia, existem outros entendimentos e entre as várias e contrastantes definições de política pública, algumas são muito complexas e outras de grande simplicidade. Porém, entre estas diferenças, as variadas definições compartilham alguns aspectos chaves, como o fato de as políticas públicas serem o resultado de decisões presas ao governo, sendo que, quando se fala neste assunto, se fala também de ações dos governos em todas as esferas, logo, em um sentido abrangente, tem-se que: “sono la politica in azione: i processi attraverso cui si allocano quotidianamente spettanze, così come risorse monetarie e simboliche. Gli elementi costitutivi dell’azione: attori, interazioni, strumenti, regole e stili decisionali [...]”.¹¹⁹

Assim, quando um governo reconhece a existência de um problema de caráter público e a necessidade de intervir neste propósito, deve também decidir qual o curso de ações a adotar, analisando, portanto, as várias opções a disposição para resolver o problema e entrando, desta forma, no processo de formulação das políticas. A característica distintiva da formulação das políticas públicas consiste na proposta dos meios para satisfazer as exigências destinadas a atender as necessidades da sociedade.

Nesta perspectiva, a formulação das políticas públicas precisa ser uma ação muito bem articulada e transparente, demonstrando à sociedade, na pessoa do cidadão, o fim a que se destinam, lembrando que este, por sua vez, deve ser sempre voltado às necessidades da coletividade, visando o bem comum de toda a sociedade.¹²⁰

Cada política pública compreende uma espécie de teoria de transformações sociais, teoria esta que significa regras e ações públicas, a partir das quais se constata os efeitos e impactos causados ao tecido social. Em outros termos, verifica-se que as políticas públicas estão intimamente associadas aos processos políticos e às instituições políticas. É preciso compreender o sistema político e a dinâmica política conjuntural, para então apreender os limites e potencialidades das políticas.

E, neste cenário, é importante determinar as orientações a serem seguidas pelo Estado e, por consequência, pela administração pública – orientações, estas, que são condições indispensáveis para se alcançar um patamar de efetividade, eficiência e eficácia das políticas

¹¹⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017, p. 155.

¹¹⁹ VICENZI; CAPANO, op. cit., p. 2.

¹²⁰ FEBBRAJO, Alberto; LA SPINA, Antonio; RAITERI, Monica. **Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia**. Milano: Giuffrè, 2006, p. 346.

públicas voltadas para o desenvolvimento com inclusão social e satisfação das necessidades humanas fundamentais.

6 - GOVERNOS E DECISÕES PARA OS OBJETIVOS DO INTERESSE GERAL

Independente de governos e regimes administrativos a serem adotados, a Administração Pública deve prezar pela competência e atencioso atendimento às finalidades e deveres públicos previstos em lei, sendo assim o ordenamento jurídico brasileiro confere verdadeiros poderes, que são instrumentos fundamentais e indispensáveis ao bom alcance das finalidades colimadas. O interesse público deve se sobrepor aos interesses pessoais e particulares, e pode ser compreendido como produto da união das forças de uma parcela da sociedade civil organizada (jurídica, política, econômica, religiosa, dentre outras) que contribuem e são concretizadas em momentos específicos, ocupando determinados espaços, que exprimem uma melhor valoração de crescimento e desenvolvimento de um grande parte da sociedade.

Como o objetivo da administração pública é trabalhar e desenvolver mecanismos através de políticas públicas, estas devem sempre favorecer o interesse público e os direitos e interesses da sociedade a qual estão diretamente relacionadas. Cabendo a missão nítida e unissona de desenvolver dois pilares essenciais para o bom e fiel cumprimento das atividades administrativas que são planejar e executar, sempre observando os critérios da objetividade e com o menor custo benefício. Além disso, por seu turno, a administração pública também pode ser definida como uma atividade de cunho objetivo e imediato, em que desenvolve programas e projetos de interesse social para a consecução de interesses coletivos e para atender o maior gama de órgãos e de pessoas.

Saliento que a administração pública é norteada por cinco princípios básicos que estão presentes na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, no qual se solidificam como o padrão em que todos os seguimentos da organização administrativas devem seguir. Os princípios são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. A observância se faz necessária no sentido de que a supremacia do interesse público deve se sobrepor sobre o interesse privado, fundamento básico da Administração Pública, em que determina que o interesse da coletividade/sociedade tenha direta preferência em detrimento à relação com o particular, ficando evidente a relação vertical dominante entre a Administração e os seus administrados.

CONCLUSÕES

Função social do direito disciplina o governo e a Administração Pública, vinculando os objetivos concretos do bem conceder e dos interesses gerais, além de uma busca incessante do bom desenvolvimento e aprimoramento da gestão pública e de gerir controles sobre seus gestores, podendo ser caracterizado como um aprofundamento junto ao estudo do direito fundamental à uma boa administração pública, visando diretamente o cumprimento de suas obrigações dentro de um diapasão de direito adquirido.

Com a vinculação firmada entre boa governança e eficiência administrativa, as quais atuam diretamente junto as diversas esferas do poder público, esse direito se manifesta de forma indireta e sendo inserido junto ao ordenamento jurídico brasileiro.

Quando as pesquisas avançam e ao aprofundar junto ao tema, são várias possibilidades que o direito traz à boa administração, e diante desse vertente um fato chama a atenção, em que se evidencia a aprimoração dos direitos fundamentais e seus preceitos oriundos da Constituição Federal vigente. Relação conexa se explicita junto a relação com o Estado Democrático de Direito, uma vez que fatos de natureza conexa estão diretamente relacionados com as garantias e direitos fundamentais. Podendo deixar a impressão de que mesmo não estando diretamente elencado junto ao Direito Constitucional Brasileiro, a boa administração pública se faz necessária em virtude do exposto cumprimento de suas obrigações junto à sociedade e seu todo, previsto dentro da Constituição Federal Brasileira, em seus preceitos e conceitos básicos.

Em sua concepção histórica desde a Carta de Nice – Carta de Direitos Fundamentais junto à União Europeia, e sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro, são simétricos, podendo chegar a conclusão de que os direitos fundamentais não estariam somente subordinados aos direitos positivados, em que parte dessa máxima, houve um adicionamento de tais normas, junto ao sistema Jurídico Brasileiro.

Quando se menciona em qualquer esfera da vida pública o contexto de uma boa administração pública, esta fica diretamente relacionada a uma ideia de governança eficiente e honesta, que foi exaustivamente evidenciada em vários pontos do texto, ficando diretamente relacionado a uma ideia fixa de compliance e programas de integridade moral e social junto à sociedade, ao qual esse ponto atingiu diretamente, fixando a conjuntura de um elemento fundamental para que se haja uma boa administração pública.

Embora se saiba que é obrigação do agente público, a prestação de um serviço de qualidade, independentemente ou não de previsão jurídica, tendo em vista que é dever gerir os

gastos públicos e ao administrar, deverá fazê-lo de forma que seja eficiente, desburocrática e com o menor custo recurso possível.

É fundamental concluir afirmando que a criação de nova divisão no conceito de interesse público direto *stricto sensu*, ou seja, uma especificação vinculada aos consensos criados entre o administrador público, ocupante de cargo eletivo, com os seus representados, com o escopo de dar efetivamente ao art. 11, § 1º, inc. IX da Lei nº 9.504/97 que diante da quebra da convenção feita entre as partes apresenta a sanção da perda do mandato em face da violação mais grave no regime democrático que é perda da confiança entre seus integrantes, especificamente do gestor da máquina administrativa.

A principal finalidade deste trabalho foi demonstrar a desconformidade perante determinados agentes públicos que fazem de seu mister, um verdadeiro estelionato eleitoral, e fatos dessa natureza precisam ser evidenciados e punidos junto aos seguimentos políticos e jurídicos, trazendo a luz da sociedade fatos que ocorrem corriqueiramente e necessitam ser punidos para que haja uma perspectiva ampla e necessária sobre programas de combate a corrupção e vários estelionatos eleitorais, que passam longe do cumprimento de propostas e compromissos assumidos perante a lei eleitoral e perante a moralidade e eficácia da boa administração, em que se vê claramente a necessidade urgente da busca por mecanismos jurídicos para o avanço ao combate dessa prática.

Assim sendo, com a responsabilização pelo não cumprimento de obrigações e deveres assumidos pelo plano de governo devidamente registrado, fica evidente e notório ao eleito, às suas consequências, e deverá passar pela ótica a necessidade da constante adequação de seus atos para com os deveres assumidos, tornando esses um norte para a sua administração.

Em sentido inverso, em não havendo qualquer vinculação, não haverá compromisso ou comprometimento do gestor a ser atingido, pois não há efetivamente um ideário a ser perseguido. No mesmo viés, ao administrador, ocupante de cargo público, caso esteja vinculado algum critério ditatorial, ou mesmo de caráter averso aos compromissos assumidos perante a comunidade que o elegeu, é necessário que tenha algo que o impeça de atuar deste modo. Por isso é necessária e urgente, a criação de mecanismos de fiscalização e punição a esses agentes públicos, uma vez que não se têm instrumentos ou normas regulamentadoras com o fim específico de atuar nessa seara.

A população espera por parte do ocupante do cargo público, somente as ações que lhe interessam naquele determinado momento, deixando por indiferente necessidades de caráter

administrativo preventivo, e fica somente relacionado com a postura adotada no que diz respeito a gerir a máquina pública em determinado momento em que um fato ocorre.

As respostas a esses questionamentos de caráter diário, se encontram diretamente relacionadas à formação crítica da população, em que deve haver uma forte vinculação com a realidade prática, tornando equilibrada as decisões do gestor, com as necessidades e aspirações da população.

Vinculou-se fatos de natureza tácita e didática, tendo como principal foco, a necessidade de que medidas venham a ser tomadas de modo a coibir abusos e ingerências por parte do gestor público, em que se evidencia a clara necessidade da Administração Pública se tornar mais célere e com menor custo benefício ao povo.

Assim sendo, ao novamente citar a carta de Nice, se contempla mecanismos de efetividade junto a urgente implementação de políticas públicas voltadas em via direta, a boa administração, tornando-a realmente eficiente e com foco direto na boa governança.

Com um olhar mais clínico e fático junto ao texto, pode se evidenciar a preocupação com a perspectiva inovadora e necessária de uma norma para o bom combate de práticas que não se coadunam com um probo gestor público, e essa implementação passa necessariamente pelas mãos da sociedade civil organizada, bem como junto aos representantes políticos, com a criação de competente norma jurídica a fim de sanar tal lacuna. Vários foram os temas e nuances analisadas e por que não postas em dúvidas sobre o seu real funcionamento junto às esferas da sociedade e da prudente legislação, fato é que se faz necessário a implementação de um conceito inovador e de caráter “divisor de águas”, para afastar de pronto os dogmas até então aplicados, ou não, bem com colocar um meio de controle específico para que fatos dessa natureza não venham mais a acontecer, e sepultar a máxima de uma teoria popular de que aquilo de muitos escrevem, não se cumprem, ocasionando o clássico estelionato eleitoral, em que uma proposta apresentada, em nada será cumprida, trazendo inúmeros prejuízos ao contexto pré-eleitoral, bem como um total desrespeito ao eleitor, que acreditou em várias propostas, e viu seu horizonte ir sumindo no decorrer do mandato.

Os resultados dessa obra serão compactuados junto ao tempo e a implementação urgente de mecanismos aferidores e fiscalizadores de planos de governos, devidamente registados perante os órgãos competentes, e ainda, com a colaboração direta de segmentos da Administração Pública, como Câmara De Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados Federais, Senado Federal, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas dos Estados, Distrito Federal e da União, Ministérios Públicos, Justiça Eleitoral, civil e criminal e uma forte participação da sociedade civil organizada, seja ela por parte de observatórios

independentes, ou implementados junto à Administração Pública, com o fulcro de se acompanhar as obrigações assumidas e o seu devido cumprimento de acordo com o passar do mandato. Nesse contexto, a grande maioria dos eleitores veem correr a bel prazer suas perspectivas junto ao eleito e tem grandes frustrações com o não cumprimento de suas propostas, na sua essência, a qual o levou a votar em determinado candidato.

Em síntese, a presente tese tem por única finalidade expressar a urgente e necessária criação de uma norma jurídica, uma lei específica para tal, a fim de estancar essa sangria que acontece no ordenamento jurídico atual, com relação a criminalização do agente público ocupante do cargo no executivo, o responsabilizando diretamente, seja nas esferas: cíveis, criminais e eleitorais, no que diz respeito ao cumprimento de suas obrigações assumidas e devidamente registradas, ou seja, o devido e fiel cumprimento do seu plano de governo, mesmo que seja proporcionalmente, tendo com único e fiel presuposto, a busca incessante da eficácia na Administração Pública, e extinguir de pronto o estelionato eleitoral, ora instalado.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato, [Diritto amministrativo](#) / Renato Alessi. Imprenta: Milano, A. Giuffrè, 1949. Descrição Física: 2 v. Referência: 1949. Disponibilidade: [Rede Virtual de Bibliotecas](#)

ARRUDA, Jose Jobson, Planos Para o Brasil, Projetos Para o Mundo: o Novo Imperialismo Britânico e o Processo de Independência (1800 - 1831) (Volume 1)

BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. **Traité e émentaire de droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1926.

BASTOS, Celso Ribeiro, **As Tendencias Do Direito Publico No Limiar De Um Novo Milenio** (Portuguese Edition) Capa comum – 1 janeiro 2000

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra: São Paulo, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 9163 de 23 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 32/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Propostas Legislativas n. 1.299/2021**. Relator Deputado Arthur Oliveira Maia. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**, como reprovação de contas e possível improbidade administrativa na Lei nº 8429/1992. Nos termos expostos no Decreto Federal nº 9203/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078/compilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 358/2017-TCU-Plenário. Autos nº 014.566-2016**. Sessão: 08/03/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU publica a 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Consulta: município pode terceirizar atividades-meio da administração pública**. 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-municipio-pode-terceirizar-atividades-meio-da-administracao-publica/7038/N>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **TCE-PR aplicará robôs na análise de licitações lançadas pelo Estado e os municípios**. 07 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-aplicara-robos-na-analise-de-licitacoes-lancadas-pelo-estado-e-os-municipios/8576/N>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Nesta quinta, TCE-PR e INPE firmam parceria para fiscalizar obras via satélite**. 08 dez. 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/nesta-quinta-tce-pr-e-inpe-firmam-parceria-para-fiscalizar-obras-via-satelite/9561/N>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Voto da mulher**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 14 jul. 2022

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf. Acesso em: 07 set. 2022.

BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD: Lisa, 1996.

BURKE, Edmond, *Reflections on the Revolution in France*. 1790. p. 104;

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública. PEC 032/20 – Reforma Administrativa – Ministro Augusto Nardes fala sobre experiência de governança. **Youtube**. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nIS58QlrRug>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Introdução à ciência política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978.

CLAD. **Centro Latino americano de Administración para el Desarrollo**. Disponível em: https://intercoconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf. Acesso em: 02 fev. 2022.

CUNHA, Fernando Whitaker da. **Representação política e poder**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1981.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee Souza. **Lei Anticorrupção Empresarial**. 3. ed. rev. atual. Salvador: Ed. JvsPodium, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DWORKING, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FEBBRAJO, Alberto; LA SPINA, Antonio; RAITERI, Monica. **Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia**. Milano: Giuffrè, 2006.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Interpretação constitucional: O controle judicial da atividade política. In: GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Elena Pollet; MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Hermenêutica Constitucional. Homenagem aos 22 anos do grupo de estudo Maria Garcia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 302-303;

FERREIRA, Luiz Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1962.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2004.

GIOVANNI, Wagner. **Compliance gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 166;

GOMES, Marcelo Kokke. **Responsabilidade civil: dano e defesa do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2018.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às possibilidades de desenvolvimento. *In: (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: editora da UNB, 2015, p. 122;

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2014.

HOBBS, Thomas , De Homine, <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/thomas-hobbes.htm>

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Uso de robôs pelos Tribunais de Contas**. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/uso-de-robos-pelos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Políticas públicas**. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/andreacosta/legislacao-em-producao-cultural/termos-relacionados-a-politica-cultural-brasileira>. Acesso em: 10 set. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Nome da reportagem**. Disponível: <https://www.ifac.org/03/constituicao/constituicao.htm>. . Acesso em: 02 ago. 2022.

JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças públicas e democracia**. São Paulo: Atlas, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. **Revista de Derecho**, 5(9), p. 53-66, 2006.

LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Tradução: Miguel Morgado. Coimbra: Edições 70, 2006.

LOCKE, John. **Ensaio sobre entendimento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LOPES, Luiz Paulo de Yparraguirre Oliveira. **Desafios de Compliance: anticorrupção na indústria de petróleo e gás**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

MACHADO, Diego Pereira. **Direito da União Europeia**. *In: BIANCHINI, Alice; MARQUES, GOMES, Luiz Flávio*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 333;

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado do Futuro**. *In: MARTINS,.* São Paulo: Editora Pioneira, 1998, p. 196;

MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins. **Comentário da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 451.

MARTINS, Simone, *et al.*, Transparência, Accountability e Governança Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, 10(4), p. 226-227, out/dez 2018.

MATHIAS, Maria Isabel da Cunha Mathias. OCDE e governança pública: O Brasil está apto a integrar a organização? **Boletim de Economia e Política Internacional** n. 28 set/dez 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10544/1/bepi_28_ocde.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELCHIOR, Gladis Denise. **A extra fiscalidade do ICMS e a instrumentalização de políticas públicas voltadas à consecução da justiça social**: uma abordagem dos limites constitucionais e infraconstitucionais em face do princípio federativo. 2006. 265f. Dissertação 18(Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2019.

MENDONÇA, Suzana Maria Fernandes. A contribuição europeia ao direito fundamental à boa administração pública. **Revista de Derecho**, 22, 2020, p. 46-63. Disponível em: <https://doi.org/10.22235/rd.vi22.206>. Acesso em: 05. fev. 2022.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MONTESQUIEU, Charles Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOOR, Fernanda Stracke. Considerações sobre o Regime Público na Prestação dos Serviços Delegados e a Perspectiva dos Direitos dos Cidadãos Frente aos Serviços Essenciais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 14, n. 55, p. 106-119, jul./set. 2005.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro Pollet;. **Hermenêutica Constitucional. Homenagem aos 22 anos do grupo de estudo Maria Garcia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 63-64.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NEVES, Edmo. **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance** In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. (org.). Salvador: Juspodivm, 2017, p. 475-591.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: Índice de Avaliação da Governança Pública – Instrumento de Planejamento do Estado e de Controle Social pelo Cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A OCDE e o Brasil: uma relação mutuamente benéfica**. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues>. Acesso em: 05 nov. 2022.

PANFICHI, Aldo; CHIRINOS, Paula Valéria Muñoz. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma Visão Panorâmica na Entrada do Século XXI. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 505;

PONÇONI, Maykel. **Financiamentos dos Direitos Sociais no Brasil**. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2017.

QUEIROZ, Rooseveltto Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: intersaberes, 2012.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Organização: Erin Kelly; Tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 2. ed. Barueri -SP: Manole, 2019.

Relatório Anual 2020. Saúde Universal e a Pandemia. Sistemas de Saúde Resilientes. Ministério da Saúde - Brasil.

ROUSSEAU, Jean Jacques, **Sobre a origem da desigualdade entre os homens**.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 108

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, Ademir. A política social e a política econômica. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, p. 101;1997.

SILVA, Clarissa Sampaio. O Direito fundamental à boa administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha - desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira. **Sequência** (Florianópolis) [online]. 2019, n. 82, p. 176-201, 2 Dez 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2019v41n82p176>. Acesso em: 06 fev. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. 4. tiragem, Malheiros Editores: São Paulo, 1994.

SLOMSKI, Valmor; *et al.* **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Constituição e Direitos Fundamentais** In: SARLET, Ingo Wolfgang. Estudos em Torno dos Fundamentos Constitucionais do Direito Público e Direito Privado. Belo Horizonte: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 99

THORSTENSEN, Vera. **O Brasil e o modelo de governança da OCDE** In: THORSTENSEN, Vera (coord.); ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. (org.). EESP – FGV, 2020, p. 293; Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.

UOL. **Revolução Puritana**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-puritana.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M006>. Acesso em: 02 fev. 2022.

URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009.

VALLENCIA – TELLO, Diana Carolina; HACHEM, Daniel Wunder. A boa administração pública no século XXI: análise do caso colombiano. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 15. n. 33, set/dez., p.101-130, 2018.

VALLÈS, Josep Maria. **Ciència política: una introducció**. Reis. Revista Española de Investigaciones, 93/01 pp. 289-309, 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/997/99717884015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

VICENZI, Alessandra. CAPANO, Giliberto. **Come studiare le politiche pubbliche**. Bologna: Il Mulino, 2003.