

A AÇÃO POPULAR COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ACTION POPULAR AS CONSTITUTIONAL GUARANTEE IN EFFECTIVE FOR THE FUNDAMENTAL RIGHT THE GOOD PUBLIC ADMINISTRATION

Daniel Mello¹

João Eduardo Lopes Queiroz²

RESUMO: Este estudo analisa a Ação Popular como substrato do Direito Fundamental à uma Boa Administração Pública, concluindo pela recepção constitucional desse direito fundamental dentro do próprio art. 5º, LXXVIII, da Constituição, ou seja, a própria Ação Popular é que implicitamente atribui fundamentabilidade ao Direito à Boa Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Popular; Direito Fundamental; Direito Fundamental à Boa Administração.

ABSTRACT: This study analyzes the Popular Action substrate as one of the Fundamental Right to Good Administration, by completing reception of that constitutional fundamental right within the art itself. 5th, LXXVIII of the Constitution, ie, the very Popular Action is implicitly assigns fundamentabilidade the Right to Good Public Administration.

KEY WORDS: Popular Action; Fundamental Right; Fundamental Right to Good Administration.

¹ Doutor em Ciências Empresariais pela Universidad de Jaén. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Ciências Contábeis pela FACE/PR e em Direito pela Unyahna/BA. Juiz Arbitral. Professor da Universidade Federal da Bahia, lotado no Instituto de Ciências Ambientais e Desenvolvimento Sustentável - ICADS em Barreiras - BA, da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, Campus IX de Barreiras - BA. Professor especialmente convidado do Curso de Direito da Faculdade Dom Pedro II de Barreiras - BA.

² Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais junto à Escola Paulista de Direito. Reitor do Centro de Ensino Superior de São Gotardo (CESG). Professor de Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental do Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Professor de Direito Ambiental e do Agronegócio da Fundação Armando Álvares Penteado. Professor de Direito do Agronegócio junto ao INSPER. Autor do livro: Direito Administrativo (Ed. Forense) e Coordenador dos livros: Direito do Agronegócio, 2. ed. (Ed. Fórum) e Direito Administrativo Econômico (Ed. Atlas). Especialista em Gestão de Agronegócios (UFSCar) e Direito Administrativo Econômico (Mackenzie). Advogado.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a Ação Popular e sua utilização para dar efetividade ao Direito Fundamental à Boa Administração Pública. Tal ação é uma Garantia Constitucional, representando um direito fundamental do cidadão, instituída no Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – no seu art. 5º, LXXIII. Segundo essa norma constitucional, a Ação Popular é uma das formas de controle jurisdicional dos atos estatais e tem como escopo corrigir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, através da provocação da jurisdição pelo próprio cidadão.

Partindo-se da ideia de que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, em que todo o poder emana do povo, a Ação Popular permite a qualquer cidadão defender interesses da coletividade de forma direta, ou seja, dos chamados interesses difusos e coletivos.

A Ação Popular constitucional destina-se, portanto, à garantia de direitos metaindividuais³ de forma ampla, onde o rol de legitimados não é restrito como na Ação Civil Pública, mas seu objetivo primordial é implementar a correição dos atos da Administração Pública que se demonstrem lesivos ao patrimônio público, inclusive no que diz respeito à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, apresentando-se portanto como uma Garantia Constitucional.

³ “Não existe, até agora, em nossa concepção, uma posição doutrinária ou jurisprudencial uniforme com relação aos conceitos de direitos metaindividuais, também denominados difusos, indevidamente denominados supraindividuais. É possível verificar três concepções básicas: a primeira compreende difusos ao lado do coletivo (lato sensu), que tem como subespécie os interesses individuais homogêneos ; a segunda, iguala aos direitos difusos aos coletivos ou genéricos , e, a última concebe metaindividuais como gênero, tendo como espécies os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos . Os direitos difusos têm como característica a intensa conflituosidade, a indivisibilidade e a indeterminação dos sujeitos ; os direitos coletivos têm uma relação jurídica-base entre as partes, mas são também intrinsecamente indivisíveis, os direitos individuais homogêneos são indivisíveis. Todos têm uma característica, que é a metaindividualidade.” (FERNANDES NETO, Guilherme. **A Proteção dos Interesses Metaindividuais no Direito Comparado**. Disponível em: http://www.guilhermefernandes.pro.br/site_media/uploaded/article/A_protecao_dos_interesses_metaindividuais_no_Direito_Comparado.pdf - Acessado em 12.2.2013).

Nesse mesmo sentido, Ação Popular, nas palavras de José Afonso da Silva configura um

remédio que a Constituição põe à disposição dos cidadãos para provocar a atividade jurisdicional, visando corrigir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII), que concebemos como uma garantia dos direitos coletivos.⁴

Partindo dessa perspectiva, urge questionar e compreender os seguintes pontos:

- Quais os fundamentos, objetos, condições e procedimento da Ação Popular constitucional?
- A Ação Popular representaria a consagração do Direito Fundamental à Boa Administração Pública na Constituição Brasileira?
- Com efeito, se há um Direito Fundamental à Boa Administração Pública a Ação Popular seria a forma colocada pela Constituição para instrumentalizá-lo?

O tema é bastante relevante frente aos momentos vividos pela sociedade brasileira de descrédito em relação à Administração Pública, consubstanciada nos atos emanados dos gestores públicos, bem como em relação à própria Justiça, entendida aqui de forma abstrata.

Vale consignar que o cidadão tem direito subjetivo a um governo honesto, e que na multiplicação dos casos de má administração e desvio de verbas públicas estar-se-ia confrontando com a necessidade de uma Administração Pública com um mínimo de referencial de qualidade.

Destarte, o cidadão, como destinatário das ações do Estado, através da aplicação dos recursos públicos, tem o direito e poder fiscalizatório de provocar a jurisdição para garantir a fundamentabilidade da boa Administração Pública através da Ação Popular. É nessa linha de raciocínio que se delineará a presente pesquisa, dada a importância do controle da atividade administrativa estatal pelo cidadão.

⁴ SILVA, José Afonso da. Prefácio in: MANCUSO, R. C. **Ação Popular**: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. São Paulo: RT. 2008.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

2 GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

2.1 DISTINÇÃO RELEVANTE ENTRE DIREITOS E GARANTIAS

Garantia, segundo Augusto Teixeira de Freitas, é “a obrigação de fazer gozar alguém de uma coisa, e de o tirar à paz; e livrar da evicção, e perturbação, que por ela tenha de sobrevir, no todo ou em parte”.⁵

Paulo Bonavides, afirma que “existe garantia sempre em face de um interesse que demanda proteção e de um perigo que se deve conjurar.”⁶ O autor manifesta a sua insatisfação com a sinonímia dos termos garantia e direito praticada por diversos autores⁷. O autor em seguida afirma que Carlos Sánchez Viamonte não comete o equívoco, assinalando que “garantia é a instituição criada em favor do indivíduo, para que, armado com ela, possa ter ao seu alcance imediato o meio de fazer efetivo qualquer dos direitos individuais que constituem em conjunto a liberdade civil e política.”⁸

Esta definição, entretanto, acaba por ser reducionista, pois qualifica garantia como meio de efetividade dos direitos individuais. O próprio Bonavides, apesar de não criticar o reducionismo de Viamonte, traz a colação a noção conceitual estipulada por Bielsa, qualificando-a pela “nitidez” com que o autor argentino a moldurou. Para Bielsa, as garantias “são normas positivas – e, portanto, expressas na Constituição ou na lei -, que asseguram e protegem um determinado direito”, admitindo ainda, e neste momento ampliando o conceito do instituto para mensurar o grau de absorção dos direitos defesos pela Garantia e sua latitude, que

⁵ FREITAS, Augusto Teixeira. Vocabulário Jurídico – Teixeira de Freitas – Edição Comemorativa do Centenário da Morte do Autor. Tomo I. São Paulo: Saraiva. 1983; p. 94.

⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 24ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009; p. 525.

⁷ “A garantia – meio de defesa – se coloca então diante do direito, mas com este não se deve confundir. Ora, esse erro de confundir direitos e garantias, de fazer um sinônimo da outra, tem sido reprovado pela boa doutrina, que separa com nitidez os dois institutos (...).” (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 24ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009; p. 526.).

⁸ Carlos Sanches Viamonte apud BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 24ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009; p. 527.

“a garantia pode referir-se a um direito em sentido subjetivo, em defesa do interesse individual, ou a um direito em sentido objetivo, em defesa do interesse coletivo”.⁹

Rui Barbosa também não contemporizava com os que não se alinhavam a uma distinção lúcida entre Direitos e Garantias. Num primeiro momento advertiu:

A confusão que irrefletidamente se faz muitas vezes entre **direitos** e **garantias**, desvia-se sensivelmente do rigor científico, que deve presidir a interpretação de textos, e adultera o sentido natural das palavras. **Direito** ‘é a faculdade reconhecida, natural, ou legal, de praticar, ou não praticar certos atos’ (Littre, Grand Dictionnaire, Vol. II, p. 1.245). **Garantia**, ou **segurança** de um direito, é o requisito de legalidade, que o defende contra a ameaça de certas classes de atentados, de ocorrência mais ou menos fácil.¹⁰

Conceituando Garantias, Antonio Peña Freire, em monografia sobre o tema, assignou que

garantias, lato sensu considerada, são todos aqueles procedimentos funcionalmente dispostos pelo sistema jurídico para assegurar a máxima correção e o mínimo desvio entre planos ou determinações normativas do Direito e suas distintas realizações operativas, é dizer entre as exigências constitucionais normativas e a atuação dos poderes públicos, entre os valores inspiradores do sistema constitucional e sua configuração normativa-constitucional.¹¹

José Afonso da Silva ao relatar a distinção entre direitos e garantias dos direitos, considera que “os direitos são bens e vantagens conferidos pela norma, enquanto as garantias são meios destinados a fazer valer esses direitos, são instrumentos pelos quais se asseguram o exercício e gozo daqueles bens e vantagens.”¹²

Em suma, cabe ressaltar, que as Garantias visam fortalecer os Direitos expressos em nosso sistema jurídico. São elas que vão possibilitar a tutela dos Direitos previstos nos ordenamentos jurídicos, a principal delas é a garantia universal de acesso comissivo ao poder judiciário. Vale dizer: atrás de um Direito há

9 Rafael Bielsa apud Liñares Quintana apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009; p. 527.

¹⁰ BARBOSA, Rui. **Atos Inconstitucionais**. 2ª ed. Campinas: Russel Editores. 2004; p. 156.

¹¹ FREIRE, Antonio Peña. **La Garantia en el Estado Constitucional de Derecho**. Madri: Trotta. 1997; p. 28.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009; p. 412.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

sempre uma Garantia, mas nem sempre atrás de uma Garantia haverá um Direito, e aqui, desde já manifestamos nosso posicionamento inerente à Ação Popular, que se apresenta como uma Garantia, e que resguarda um Direito Fundamental, qual seja, a fundamentabilidade inerente à Boa Administração Pública.

2.2 GARANTIAS CONSTITUCIONAIS COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A participação plena se dá numa forma perfeita apenas em uma Democracia Perfeita; é dizer, a democracia perfeita é uma forma integral de participação direta, na qual todo um povo, entendido aqui na sua noção dallariana¹³, se reúne e discute todos os assuntos públicos, e após votam e decidem a questão de forma ativa. Aqui teríamos a Democracia Perfeita, Direta, Total ou Absoluta; e que como afirma, Agustín Gordillo, “é o que nunca foi possível, como não será possível, a perfeita e total participação”¹⁴, a participação plena também só se daria neste nível.

Luís Roberto Barroso, também afirma que a democracia perfeita nunca existiu. Após consignar que os cidadãos gregos se reuniam e deliberavam em *Assembleia*, próxima a *Ágora*, que era a praça pública¹⁵, afirma o autor que “o principal órgão de poder, todavia, era o Conselho, composto de quinhentos membros, dentro os quais eram escolhidos os que conduziriam o dia a dia da

¹³ “Deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de *cidadãos*, podendo-se, assim, conceituar o *povo* como o *conjunto de cidadãos do Estado*. Dessa forma, o indivíduo, que no momento mesmo de seu nascimento atende aos requisitos fixados pelo Estado para considerar-se integrado nele, é, desde logo, cidadão.” (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva. 2009; p. 98.)

¹⁴ GORDILLO, Agustín A. **Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973; p. 170.

¹⁵ “As discussões ali eram monopolizadas, aparentemente com consentimento geral, por um pequeno número de cidadãos proeminentes, denominados *demagogos*, termo que não tinha, na sua origem, a conotação negativa que parece ter rapidamente (nota de rodapé 11)” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2011; p. 6.)

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

Administração.”¹⁶ Com efeito, ele sustenta que se criou uma “aura romântica para esse período”, pois:

A denominada *democracia* ateniense mais se aproxima de uma *república aristocrática*. Pelos padrões atuais, tratava-se de uma organização política excludente: um terço da população era escrava, os estrangeiros, mesmo que livres, bem como as mulheres, não tinham o direito de participação. De uma população estimada em 300 mil pessoas, cerca de 40 mil tinham *status* de cidadão, como tal compreendidos os maiores de 20 anos nascidos de pais atenienses. Esses números parecem remeter antes ao folclore do que à realidade histórica a crença de que as políticas públicas e as decisões administrativas e de caráter militar fossem tomadas em praça pública ou qualquer outro fórum aberto a todos.¹⁷

Com efeito, a Democracia Representativa, figura como a forma viável de participação por excelência, que apesar de não ser a participação plena, representa uma participação formal e adequada para o Estado de Direito, pois, como afirma Agustín Gordillo:

Por mais democrático que seja um sistema; por melhor que interprete a vontade popular; por mais paternalista que seja; ou melhor inspirado no bem comum que está; por mais participação em todo e qualquer sentido que outorgue, sempre e em última análise apresentará o fenômeno de que uma parte do povo ou da população terá tomado decisões que obrigam todo o povo ou população.¹⁸

Desde este ponto de vista, portanto, a participação nunca será absoluta nem totalmente direta; resultando dessa afirmação a necessidade constante de intensificar os esforços para aumentar os níveis de participação existentes, que são atualmente, principalmente indiretos. Com esse intento, Gordillo concludentemente exterioriza sua crença de que:

A tomada de consciência da impossibilidade de participação direta total e absoluta, em qualquer sistema político ou social de que se trate, deve fazer afiar o engenho e redobrar o esforço para não desperdiçar nenhuma forma de participação, por pequena que seja. Cada forma adicional de

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2011; p. 6.

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2011; p. 6 (nota de rodapé 12).

¹⁸ GORDILLO, Agustín A. **Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973; p. 172.

participação que se consiga é um passo a mais para o ideal de um governo do povo; cada forma de participação que não se efetiva ou exercita, que se obstaculiza ou proíbe, é um retrocesso no lento progresso em direção a democracia como forma de vida e de governo.¹⁹

Para Gordillo, a Ação Popular figuraria como uma forma de democracia participativa semi-direta, uma vez que ele assevera que a “perfeita democracia direta é materialmente impossível concretizá-la em uma sociedade numerosa”²⁰. O autor, estabelece um conceito para Ação Popular e a situa como uma forma de participação semi-direta:

Juridicamente, se trata de uma instituição mediante a qual qualquer pessoa do povo pode interpor um recurso ou ação judicial contra um ato governamental, ainda não sendo ela a diretamente afetada pela medida. Neste sentido, basta o ter um “simples interesse”, em lugar de um direito subjetivo ou interesse legítimo, para poder exercer este tipo de instrumento legal. É por assim, uma forma semi-direta de participação do povo em assuntos públicos²¹.

Da própria ideia de proteção jurídica dos direitos consagrados pelas Constituições, é que surgem como seu viés as Garantias para concreção dos Direitos. José Gomes Joaquim Canotilho anota que

o Estado constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de *garantias* e de *sanções*: garantias da observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra actos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a Constituição. A ideia de *proteção, defesa, tutela ou garantia* da ordem constitucional tem como antecedente a ideia de **defesa do Estado**, que, num sentido amplo e global, se pode definir como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fáctica do Estado. A partir do *Estado Constitucional* passou a falar-se de **defesa ou garantia da Constituição** e não de defesa do Estado. Compreende-se a mudança de enunciado linguístico. No Estado Constitucional o objeto de proteção ou defesa não é, pura e simplesmente, a defesa do Estado, mas da forma de Estado tal como ela é normativa-constitucionalmente conformada – o Estado Constitucional Democrático.²²

¹⁹ GORDILLO, Agustín A. **Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973; p. 172.

²⁰ GORDILLO, Agustín A. **Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973; pp. 182-183.

²¹ GORDILLO, Agustín A. **Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973; p. 184.

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. (8ª reimpressão). Coimbra: Almedina, 2003; p. 887.

Alguns autores situam a Ação Popular como uma forma de democracia direta. Entre eles, podemos citar: Celso Ribeiro Bastos²³ e José Afonso da Silva. O primeiro, apesar de situar a Ação Popular como forma de democracia direta, admite que a democracia, é, atualmente, eminentemente representativa. Já José Afonso da Silva, se manifesta entendendo

tratar-se de uma garantia de natureza cívico-política (civil em termos amplos), pois, seu exercício é conferido ao cidadão em virtude de seu poder político de participar da coisa pública. Através dela o cidadão exerce uma função pública, e ela assegura a ele o direito de responsabilizar os gestores do patrimônio público. Constitui um instrumento do cidadão contra a improbidade e abuso administrativos, tendo em vista assegurar o direito, democraticamente reconhecido ao povo, de ser governado e administrado segundo princípios da legalidade e da probidade.²⁴

Recaredo Fernández de Velasco, em obra pioneira sobre a Ação Popular no Direito Administrativo, estabeleceu a significação política e jurídica dessa Ação Constitucional, onde propôs quatro sentidos:

1º Sentido Democrático da Ação Popular: onde possui sentido democrático toda instituição cujo objeto seja dar participação aos cidadãos na atividade do Estado; alerta-se para a sua necessidade resolutiva como substrato da fiscalização exercida pelo cidadão da atividade administrativa desempenhada pelo Estado²⁵.

2º A Ação Popular como manifestação da Solidariedade Social: O interesse geral liga solidariamente umas gerações a outras. Direito e Sociedade são correlativos. Dizer direito individual equivale a dizer que a sociedade *deve* ao indivíduo; dizer que o indivíduo tem *obrigações* é dizer que a sociedade exige do indivíduo. Com este conceito ético, transformado em fórmula jurídica, as oposições de indivíduo e sociedade, de cidadão e Estado, de interesse privado e interesse geral, se resolvem em unidade harmônica, e as diferenças não são incompatíveis, mas sim ao

²³ “A democracia pode ser exercida através de duas modalidades: diretamente ou por representação. Mesmo sendo exercida por meio de prerrogativas próprias da democracia direta, no exercício do referendo, da ação popular (...), não há negar-se que, ainda nos tempos modernos, a democracia é eminentemente representativa.” (BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994; p. 38.).

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiro, 2007; p. 83.

²⁵ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Reus, 1920; pp. 70-72.

contrário, essenciais na vida social, fundada sobre a divisão de atividades, cujo o intercambio integra a vida social, solidarizando toda aparente luta. Enquanto na Ação Privada a resolução judicial sempre implica uma substituição patrimonial, ou, em todo caso, pressupõe direitos antagônicos – lide -, dos quais um predomina e outro perece; na Ação Popular desaparece todo exclusivismo individual, e só se mantem a ideia objetiva de se fiscalizar a legitimidade que garanta o seu direito enquanto direito de todos²⁶.

3º A Ação Popular como Exercício Privado de Funções Públicas: Cada indivíduo é, em certo ponto, agente do Ministério Público; colabora com a proteção da legalidade; tem ação para pedir ao Tribunal competente que anule todos os atos contrários à lei. Não há dúvidas de que os indivíduos têm um interesse, mas na verdade não é esse o interesse que protege o direito, é o serviço público, é o bom funcionamento da Administração, é o respeito à lei. O cidadão é armado como uma espécie de Ação Popular para obter essa proteção. Nem seu direito, nem seu interesse são o que estão em jogo. O autor popular provoca uma revisão jurisdicional dos atos administrativos realizados, ou das omissões verificadas.²⁷

4º A Ação Popular como Garantia Jurídica: O Estado impõe deveres e direitos a si mesmo e aos cidadãos. Por conseguinte, a lei é sempre garantia em quanto ao normatizar a atividade ela a delimita. É uma garantia previsora, mas existem outras sancionadoras (leis processuais, responsabilidades, etc.). A Ação Popular participa das duas características: prevê e sanciona, e é instrumento único que tanto serve para assegurar direito objetivo, como para impor o subjetivo. Na verdade, o regime administrativo amplia o sistema de garantias jurídicas; e como a Ação Popular persegue a eficácia do regime administrativo, levando sua atividade até o limite legal, e impedindo que o exceda, resulta a Ação Popular uma ponderada e eficaz garantia, resulta perseguindo sempre o respeito devido à lei. Esta ao normalizar a ação administrativa, não só regulariza as funções dos órgãos, mas sim os fins, os

²⁶ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madri: Editorial Reus. 1920; pp. 72-73.

²⁷ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madri: Editorial Reus. 1920; pp. 73-76.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

meios da Administração, e, conseqüentemente, os direitos dos cidadãos. A Ação Popular se identifica, como garantia, com a imposição de preceitos legais.²⁸

2.3 POSICIONAMENTO DA AÇÃO POPULAR COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal cidadã de 1988 ampliou o objeto da Ação Popular, protegendo também à moralidade administrativa. Vê-se que foi um avanço significativo em direção à exigência de administradores públicos probos que ajam não apenas formalmente com uma couraça de legalidade se afastando do interesse público, mas não sendo alcançados, assim, pelos meios de controle jurisdicional dos atos do Estado.

O patrimônio público e a moralidade administrativa não pertencem apenas à categoria de direitos fundamentais, mas também pertencem aos direitos humanos. Dada essa magnitude, há diversos documentos internacionais que tratam do combate à corrupção. Nos dizeres de José Afonso da Silva sobre a Ação Popular, “como garantia constitucional, se tornará cada vez mais eficaz quanto mais se torne compreendida”.²⁹

Importante se enquadrar a Ação Popular como uma Garantia Constitucional de forma genérica, não obstante, tentaremos especializá-la.

Especificamente, segundo Raúl Gustavo Ferreyra, essas Garantias poderiam ser divididas em quatro:

Em forma bastante rudimentar, pode chegar a enunciar-se a seguinte classificação das garantias constitucionais, desde o plano da Teoria Geral: a) Garantias da Constituição; b) Garantias dos Direitos Constitucionais; c) A Garantia Orgânica do Ministério Público; d) A Garantia Internacional, Implícita ou Explícita na Ordem Constitucional.³⁰

²⁸ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Reus. 1920; pp. 76-77.

²⁹ SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: MANCUSO, R. C. **Ação Popular**: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. São Paulo: RT. 2008.

³⁰ FERREYRA, Raúl Gustavo. **La Constitución Vulnerable**. Buenos Aires: Hammurabi. 2003; pp. 53-55.

De forma preliminar, a Ação Popular, se alocaria dentro das Garantias Constitucionais, figuraria como uma *Garantia dos Direitos Constitucionais*, pois Ferreyra as conceitua como aquelas

ferramentas especificamente desenhadas para garantir os direitos subjetivos; é dizer, são estipuladas para a reparação ou satisfação dos direitos individuais, grupais ou coletivos das pessoas aos que o texto normativo constitucional confere reconhecimento.³¹

Conforme já restou consignado, Recaredo Fernández de Velasco, também a situa como Garantia. O autor sustentou que ela possui duas características: “prevê e sanciona, e é instrumento único que tanto serve para assegurar direito objetivo, como para impor o subjetivo”³². Alega ainda que isoladamente a Ação Popular não atinge a eficácia garante desejada, pois a garantia resulta da coincidência de diferentes poderes, reconduzidos todos a sua fonte originária: a Lei.

Em realidade, o regime administrativo amplia o sistema de garantias jurídicas; e como a Ação Popular persegue a eficácia do regime administrativo, levando sua atividade até o limite legal, e impedindo que se exceda dele, resulta a Ação Popular uma ponderada e eficaz Garantia.³³

Velasco, propõe a persecução do respeito a legalidade, como meta a ser alcançada pela Ação Popular: “E como que o interesse individual reside exclusivamente no obtido pelo regime do Estado de Direito, a Ação Popular resulta perseguindo, precisamente, o respeito devido à Lei; é dizer, a prioridade inexorável da Lei.”³⁴ Dispõe a Ação Popular como meio de restabelecer a ordem na ação administrativa, o que se apresenta como um Direito do Cidadão. Conforme Recaredo Fernández de Velasco:

³¹ FERREYRA, Raúl Gustavo. **La Constitución Vulnerable**. Buenos Aires: Hammurabi. 2003; p. 55.

³² VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Reus. 1920; p. 76.

³³ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Reus. 1920; pp. 76-77.

³⁴ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madrid: Editorial Reus. 1920; p. 77.

Esta, ao normalizar a ação administrativa, não só regulariza as funções dos órgãos, mas os fins, os meios da Administração, e, por oposição, os direitos dos cidadãos. E, ao confundir a atividade do titular do órgão com as faculdades essenciais ao órgão mesmo, se o cidadão não inspeciona aquelas atividades e denuncia seus desvios, os excessos administrativos valem como atos jurídicos. Enquanto que a interposição da Ação Popular suspende a equiparação e submete o litígio a uma jurisdição, igualmente distante do autor popular e do órgão executivo. E esta revisão jurídica, que retifica a aplicação da Lei, ou sua interpretação, impõe soberanamente a mesma Lei; e esta, predominando sobre qualquer ato que procure desviar os ditames nela contidos, volta a ser a suprema garantia dos Direitos dos Cidadãos.³⁵

Por fim, Velasco conclui categoricamente que “a Ação Popular se identifica, como garantia, com a imposição dos preceitos legais”.³⁶

Aceitando, portanto, a Ação Popular como Direito Fundamental - simplesmente porque se encontra situada em seu rol (Título II da Constituição Federal) - e como uma Garantia de Efetividade dos Direitos Constitucionais, este é o viés que se adota nesse trabalho.

3 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os Direitos Fundamentais atualmente estão presentes em basicamente todas as Constituições Democráticas do Mundo, isto porque, “é esta vertente do Direito Constitucional que tem a finalidade de proteger a pessoa humana, ao mais alto nível e com todas as garantias que são apanágio da força deste ramo jurídico”.³⁷ Parte-se do pressuposto que são eles que garantem positivamente a proteção com *máxima efetividade*³⁸ à pessoa humana, principalmente dando-lhe posições de garantia contra o próprio Estado, seguem-se em decorrência da Revolução

³⁵ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madri: Editorial Reus. 1920; p. 77.

³⁶ VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madri: Editorial Reus. 1920; p. 77.

³⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011; p. 1025.

³⁸ Expressão utilizada por Jorge Bacelar Gouveia (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011; p. 1025.).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

Francesa. Eduardo García de Enterría³⁹, realiza essa conexão, em obra que atribui toda a formação do Direito Público europeu à Revolução Francesa:

Dos princípios jurídico-públicos revolucionários, ramos inteiros do Direito Público, cujos princípios foram expostos atrás, passaram todos ao novo tempo. Unicamente dois princípios, que não haviam alcançado, por certo, um desenvolvimento técnico definitivo e que nos próprios anos revolucionários e napoleônicos foram em si mesmos polêmicos, ficaram fora dessa transferência íntegra ao novo tempo: o princípio democrático e o princípio de caráter fundamental e, portanto, supralegal, dos direitos fundamentais.

(...)

No momento da celebração do segundo centenário da Revolução Francesa os princípios de seu sistema de Direito Público se haviam impostos praticamente em todo o mundo. O fato desta generalização, que parece fazer dos mesmos algo óbvio, quase como o ar que respiramos, não pode fazer olvidar a formidável façanha de sua audaz concepção e do rigor e consequência em seu desenvolvimento sistemático, incansavelmente mantido desde seus fundamentos iniciais.

Nas lições do catedrático da Universidade Nova de Lisboa, Jorge Bacellar Gouveia, “os direitos fundamentais, no século XIX, começaram por ser uma criação específica do Direito Constitucional, em que os textos constitucionais passaram a positivar posições de garantia do indivíduo em relação ao Estado”.⁴⁰

Desta formação histórica, é que se conceberam os Direitos Fundamentais, que representam “a atribuição às pessoas de posições subjetivas de vantagem, numa relação direta com o Estado-Poder, dentro de uma percepção total inovadora para à época”.⁴¹ Jorge Bacellar Gouveia, exterioriza as marcas definidoras dessa formação, realizando uma subdivisão dos Direitos Fundamentais em:

- Direitos Fundamentais de fundamento *jusracionalista*, já que o Estado deveria apenas declarar, e não criar, tais direitos, estes se apresentando, por seu lado, como o produto da natureza humana, descoberta pela “razão raciocinante”, com base nas concepções contratualistas então triunfantes;

³⁹ ENTERRÍA, Eduardo García de. **La Lengua de los Derechos – La Formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa**. Madri: Civitas. 2001; pp. 197 e 204-205.

⁴⁰ GOUVEIA, Jorge Bacellar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011; p. 1029.

⁴¹ GOUVEIA, Jorge Bacellar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011; p. 1030.

- Direitos Fundamentais de feição *negativa*, na medida em que correspondiam a posições de distanciamento, de autonomia, de separação e de liberdade das pessoas contra o poder político;
- Direitos Fundamentais de *força constitucional*, pois que os mesmos deveriam ser consagrados ao nível dos textos constitucionais formais, com isso se proscrevendo a fonte costumeira e alçando-se os mesmos ao nível supremo da Ordem Jurídica Estatal;
- Direitos Fundamentais de *cunho individual*, uma vez que cada indivíduo, segundo a doutrina do liberalismo político então reinante, representaria uma necessidade de proteção perante o poder público.⁴²

Posteriormente, Jorge Bacellar Gouveia administra seu conceito de Direitos Fundamentais, entendendo-os como “*as posições jurídicas ativas das pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado Poder, positivadas no texto constitucional*”.⁴³

A consideração dos Direitos Fundamentais no campo administrativo decorre invariavelmente de normas constitucionais que remetem à aplicação explícita e implicitamente de direitos e garantias aos cidadãos. José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que “os direitos e garantias constitucionais básicos são essenciais no procedimento administrativo comum, sendo aplicáveis a qualquer procedimento especial; como instituição jurídica garantidora.”⁴⁴

3.2 – DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em 7 de dezembro de 2000, foi proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Essa Carta dos Direitos Fundamentais reconheceu um conjunto de direitos pessoais, cívicos, políticos, econômicos e sociais dos cidadãos e residentes na União Europeia (UE), incorporando-os no Direito Comunitário.

⁴² GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011; p. 1030.

⁴³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011; p. 1031.

⁴⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania Perante a Administração Pública. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: UFMG, n.º 85- Julho de 1997; p. 30.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

A sua história se inicia em junho de 1999, quando o Conselho Europeu de Colonia considerou oportuno consagrar numa Carta os Direitos Fundamentais para toda a União Europeia conferindo-lhes uma maior visibilidade a partir desse momento.

Os Chefes de Estado ou de Governo pretendiam incluir na Carta os princípios gerais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 e os resultantes das tradições constitucionais comuns dos seus países.

Além disso, a Carta devia incluir os direitos fundamentais próprios dos cidadãos da UE, bem como os direitos econômicos e sociais consagrados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Refletiria também os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A Carta foi elaborada por uma convenção composta por um representante de cada país da UE e da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais. Foi formalmente adotada em Nice, em 7 de Dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia.

A Carta reúne num único documento os direitos que anteriormente se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como a legislação nacional e da UE, bem como as convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Conferindo visibilidade e clareza aos direitos fundamentais, a Carta cria segurança jurídica dentro da União Europeia.

A Carta dos Direitos Fundamentais compreende um preâmbulo e 54 artigos repartidos em sete capítulos: Capítulo I: *Dignidade* (dignidade do ser humano, direito à vida, direito à integridade do ser humano, proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes, proibição da escravidão e do trabalho forçado); Capítulo II: *Liberdades* (direito à liberdade e à segurança, respeito pela vida privada e familiar, proteção de dados pessoais, direito de contrair casamento e de constituir família, liberdade de pensamento, de consciência e de religião, liberdade de expressão e de informação, liberdade de reunião e de associação, liberdade das artes e das ciências, direito à educação, liberdade

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

profissional e direito de trabalhar, liberdade de empresa, direito de propriedade, direito de asilo, proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição); Capítulo III: *Igualdade* (igualdade perante a lei, não discriminação, diversidade cultural, religiosa e linguística, igualdade entre homens e mulheres, direitos das crianças, direitos das pessoas idosas, integração das pessoas com deficiência); Capítulo IV: *Solidariedade* (direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa, direito de negociação e de ação colectiva, direito de acesso aos serviços de emprego, proteção em caso de despedimento sem justa causa, condições de trabalho justas e equitativas, proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho, vida familiar e vida profissional, segurança social e assistência social, proteção da saúde, acesso a serviços de interesse económico geral, proteção do ambiente, defesa dos consumidores); Capítulo V: *Cidadania* (direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, direito a uma boa administração, direito de acesso aos documentos, Provedor de Justiça Europeu, direito de petição, liberdade de circulação e de permanência, proteção diplomática e consular); Capítulo VI: *Justiça* (direito à ação e a um tribunal imparcial, presunção de inocência e direitos de defesa, princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito); Capítulo VII: Disposições Gerais que regem a Interpretação e a Aplicação da Carta (âmbito de aplicação, âmbito e interpretação dos direitos e dos princípios, nível de proteção, proibição do abuso de direito).

Esta proibição, ao seu final, de abuso de direito, se refere ao grau de proteção da própria Carta, não podendo ter nem mera redutibilização dos direitos nela estabelecidos. Desta forma, nos termos do art. 54, “nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de implicar qualquer direito de exercer atividades ou praticar atos que visem a destruição dos direitos ou liberdades por ela reconhecidos ou restrições desses direitos e liberdades maiores do que as previstas na presente Carta.”

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

Em 2007, através do Tratado de Lisboa, a carta se tornou juridicamente vinculativa a todos os países da União Europeia, excetuando a Polónia e ao Reino Unido que restringiram a aplicação coercitiva da mesma.⁴⁵

O que nos chamou a atenção nesta Carta, foi à adjetivação de fundamentalidade trazida pelo seu Capítulo V, no art. 41º, referente ao exercício da Cidadania, de um novo Direito para os povos europeus que assinaram o Tratado, o Direito à Boa Administração Pública, configurado, portanto, como Direito Fundamental.

O art. 41º expressa:

Direito a uma Boa Administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar as suas decisões.
3. 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.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Juarez Freitas vem afirmar os pressupostos inerentes ao Direito Fundamental à Boa Administração Pública:

a legitimidade (*conformação com a tábua axiológica da Constituição*) pressupõe a observância dos limites finalísticos estatuídos pelo vinculante novo papel do Estado, em termos de respeito ao direito fundamental à boa administração (...). Pressupõe, nessa linha, a geração de ambiente institucional favorável a parceiros produtivos, com a redução dos entraves oriundos da quebra reiterada de confiança. E mais: pressupõe, sem tardar, *a contínua sinergia entre as políticas públicas e o estabelecimento pactuado de metas e resultados*. Pressupõe, enfim, a criatividade, a inovação e a

⁴⁵ Breve síntese adaptada de: Carta dos Direitos Fundamentais – Sínteses da Legislação da União Europeia. Acessado em 20.3.2013. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pt.htm

sólida resistência às pressões espúrias do imediatismo, além de transparência e controle social em matéria de orçamento público.⁴⁶

Em seguida, o autor afirma decorrer como direitos subjetivos públicos decorrentes do Direito à Boa Administração, os seguintes:

- (a) o direito à administração pública transparente (principalmente em relação a questões orçamentárias);
- (b) o direito à administração pública dialógica (com deveres decorrentes do devido processo legal, motivação e duração razoável);
- (c) o direito à administração pública imparcial;
- (d) o direito à administração pública proba;
- (e) o direito à administração pública respeitadora da legalidade;
- (f) o direito à administração pública eficiente, eficaz e responsável.⁴⁷

Em outro momento, Juarez Freitas conceitua o Direito Fundamental à Boa Administração Pública, inspirando-se no art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais de Nice, mais, sobretudo, na própria Constituição Brasileira. Nas linhas conceituais do autor, entende-se o Direito Fundamental à Administração Pública, adjetivado, por ser dotado de eficiência e eficácia, e ser “proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.”⁴⁸

Júlio Cesar Finger, procura enxergar através desses traçados, a existência da consagração plena do Direito Fundamental à Boa Administração Pública no país. Para o autor:

Analizando esse rol proposto, podemos verificar que eles se apoiam em normas constitucionais positivadas na Constituição de 1988, ainda que não todos, dentro do catálogo do Título II: o direito à administração pública atenta à legalidade, imparcial, proba, transparente e eficiente encontra posituação no *caput* do art. 37; o direito à administração pública dialógica

⁴⁶ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007; p. 18.

⁴⁷ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros. 2007; pp. 20-21.

⁴⁸ FREITAS, Juarez. Regulação de Estado, Sustentabilidade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro – Edição Especial em Homenagem à Memória do Procurador Marcos Juruena Villela Souto**. 2012; p. 181.

apoia-se nos dispositivos do art. 5º, incisos LIV e LXXVIII; e finalmente, o direito à administração pública responsável encontra previsão no art. 5º, inciso LXXIII, e art. 37, §6º.⁴⁹

Isso nos remete ao fato de que a Gestão Pública Moderna passa a ser repercussora da atuação eficaz, mas também eficiente, de forma eximamente planejada. Um Administrador Público Eficaz é aquele que faz aquilo que dever ser feito, que cumpre com suas metas, que realiza o que foi proposto. Entretanto, a Eficiência também é obrigatória a qualquer Gestor Público, ou seja, além de cumprir as metas propostas, ele deve realizá-las de forma a reduzir custos temporais e econômicos, só assim ele será qualificado como Eficaz e Eficiente.

A otimização da discricionariedade é um fim em si mesma, uma vez que a finalidade da norma é previamente determinada, e o objetivo é sempre a concretização da eficiência.

Juarez Freitas diz ser o “princípio da Eficiência e da Otimização da Ação Estatal” (consagrado ao *caput* do artigo 37, da Constituição Federal), ele é o vetor para que a autoridade administrativa trabalhe “tendo como parâmetro a busca da melhor atuação (fundamentável como tal)”⁵⁰. Com efeito, “a violação manifesta do princípio dá-se quando se constata vício de escolha dos meios ou dos parâmetros voltados para a obtenção de determinados fins administrativos.”⁵¹. A discricionariedade da escolha só se torna legítima se atendidos os objetivos normativos, mas principalmente, que essa subsunção seja pautada pela eficiência, e não apenas pela eficácia.

⁴⁹ FINGER, Julio Cesar. O Direito Fundamental à boa administração e o princípio da publicidade. In: **Revista Interesse Público**, n.º 58, nov./dez. de 2009. Belo Horizonte: Fórum; p. 136.

⁵⁰ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 73.

⁵¹ Restringe, no entanto, o autor, pelo que destina a sua preocupação na otimização da ação estatal quanto à gestão dos recursos públicos, como reflexo do Princípio da Economicidade, cuja referência encontra-se, também, ao artigo 70, da Carta Magna. Todavia, as lições por ele esposadas se coadunam exatamente ao proposto, em especial ao que leciona: “Não aparece, no controle à luz da economicidade, nenhum traço de invasão do espaço da discricionariedade, pois se é certo que esta precisa ser preservada, não menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos da **sensatez** (razoabilidade), incompatível com qualquer desperdício. Com base nisso, não se está a pedir, em especial ao Poder Judiciário, o controle de juízos de conveniência em si mesmos, mas o controle das motivações obrigatórias, ou seja, a vigilância quanto a aspectos que dizem respeito não ao merecimento em si, mas à compatibilidade plena do ato administrativo com a eficiência.” - *Ibidem* p. 74

Pode-se exemplificar: O Prefeito Tício de uma cidade vizinha a do Prefeito Mévio, construiu uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA, Tipo 1 (que é padronizada pela União), dispendendo R\$ 1.500.000,00 (Hum milhão e quinhentos mil reais). Quase todos os habitantes da cidade ficaram felizes com a *eficácia* de Tício. Entretanto, Semprônio residente da cidade de Tício, descobriu que na cidade ao lado, dirigida pelo Prefeito Mévio, este gastou apenas R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) para construir a mesma UPA – Tipo 1, tendo sido portanto Mévio, além de *eficaz*, *eficiente*, pois atingiu o mesmo objetivo com metade dos recursos. Podemos dizer que Tício, diferente de Mévio, carece de eficiência, apesar de ser eficaz. Então, Semprônio, inconformado com o desperdício de recursos públicos, interpôs Ação Popular contra Tício, e entre seus argumentos, está o de que o Direito Subjetivo Fundamental à Boa Administração Pública seu não foi observado, e ao mesmo tempo restou configurada a lesividade ao patrimônio público.

Nessa linha, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, afirma que a Boa Administração Pública: “reclama todo tipo de atenção na ideia de dar o melhor destino aos recursos”⁵²

Nesse mesmo sentido, Fernando Sainz Moreno, ao tratar da eficácia, sustenta que: “a eficácia é um princípio jurídico e como tal ‘opera no Direito, não contra o Direito, para lograr uma Administração subjetiva’, uma ‘Boa Administração’, cuja atuação, sem lesionar os direitos dos cidadãos alcance os fins para que fora criada.”⁵³

Lucio Pegoraro, diverge ao se perguntar se há ou pode haver um direito de todo cidadão a ser bem administrado, minimiza a abrangência que se quer dar ao Direito Fundamental à Boa Administração Pública. Para ele, houve um excesso no emprego da palavra direito, sendo que “uma boa administração, numa visão teórica, não é um direito, é um objetivo mesmo do Estado (cujos fins são exatamente: defesa

⁵² BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración. In: **El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública** (Coordenadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011; p. 44.

⁵³ MORENO, Fernando Sainz. Seguridad Jurídica. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, n.º 55. São Paulo: Malheiros. 2010; p. 19.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

externa e administração interna de uma comunidade), qualquer que seja sua forma, prescindindo da ordem que se dê.”⁵⁴ O autor justifica a sua sustentação, fundamentando:

Creio então que nos ordenamentos liberal-democráticos, o “direito a uma boa administração” não é nem uma norma nem princípio, ou quando menos um princípio que não se havia expressado em outras formas, cada vez mais genéricas ou ao contrário mas específicas, enunciadas a vários níveis normativos em sistemas positivos; em particular – donde sejam previstas – a divisão de poderes, a sujeição da Administração à lei, a *rule of law*, a reserva legal, a preferência legislativa, o justo procedimento, as cláusulas sobre o excesso de delegação legislativa, o princípio da razoabilidade, o da proporcionalidade, o dever de motivação dos atos administrativos, o princípio da participação, a subsidiariedade, a informação sobre os atos administrativos, o habeas data, etc., até sucessivas concretizações pontualmente previstas a vários níveis normativos ou jurisprudenciais. Onde sejam já contemplados, a qualquer nível, princípios e/ou direitos que enunciem ou disciplinem as estruturas, os limites, os fins, os objetivos da (por força “boa”) administração, enunciar um “direito à boa administração” pode configurar um exercício verbal que se interpõe com carga emotiva e simbólica entre outros enunciados das mesmas situações jurídicas.⁵⁵

O que se pode enunciar, é que apesar de posições divergentes e respeitadas como a de Lucio Pegoraro, pode-se admitir que foi dado o atributo da fundamentalidade ao Direito a uma Boa Administração, principalmente extraído da fiscalização *in concreto* da moralidade administrativa, conferida à Ação Popular após a Constituição de 1988.

Florivaldo Dutra de Araújo⁵⁶ aceita a Moralidade como tributária do dever de Boa Administração. Em seu clássico, *Motivação e Controle do Ato Administrativo*, o professor da Universidade Federal de Minas Gerais, o autor afirma: “A exigência da moralidade nas ações do Poder Público surge conjugadamente com outros princípios, ou inserida no contexto do dever de boa administração”. Admite o autor a fragilidade encontrada diante de situações onde há discricionariedade, o que pode levar ao fato de que “o administrador, no exercício de sua própria competência, pode

⁵⁴ PEGORARO, Lúcio. ¿Existe un Derecho a una Buena Administración? in: **El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública** (Coordenadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch. 2011; p. 40.

⁵⁵ PEGORARO, Lúcio. ¿Existe un Derecho a una Buena Administración? En: **El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública** (Coordenadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011; p. 37.

⁵⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. pp. 101-102.

utilizar-se de um meio legalmente previsto para alcançar um fim vedado no ordenamento jurídico”, desta forma, para combater atos amparados pela legalidade, mas com o móvel do administrador voltado a prejudicar ou usurpar o sistema, configurando abuso de direito, foi que se “obrigou ao acolhimento da moralidade como elemento do dever de boa administração.”

Para resolver questões como a acima apresentada, o dever de motivação é inerente para que exista realmente a sufragação do direito à boa administração, pois é na motivação do ato que realmente poderá se constatar o abuso em relação ao móvel que circundou à sua elaboração. Ernesto Jinesta, também entende imprescindível a motivação como característica principal da realização efetiva do direito a uma boa administração, para o autor: “o novo direito à uma boa administração, dos que são titulares os administrados ou cidadãos, também lhe impõe aos poderes públicos dar-se a entender e explicar, com razoabilidade suficiente, as razões para adotar uma decisão administrativa.”⁵⁷

Na União Europeia, isso foi feito de forma expressa e explícita⁵⁸, inclusive se colocando parâmetros para a atuação da Administração Pública, tais como: imparcialidade e igualdade em relação ao atendimento e agilidade em relação ao tratamento dispensado pelos funcionários públicos; contraditório contra qualquer medida individual que lhe possa causar dano; livre acesso aos processos que lhe refiram; fundamentação dos atos da Administração; responsabilidade civil decorrente dos danos causado pelo Poder Público; acessibilidade e universalização do

⁵⁷ JINESTA, Ernesto. Motivación de la actuación administrativa y principio de interdicción de la arbitrariedad: Legitimación democrática de las Administraciones Públicas. In: **Visión actual del acto administrativo (Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo)**. Santo Domingo: Finjus-Adda. 2012. p. 20 (disponível em: <http://www.ernestojinesta.com>).

⁵⁸ Art. 41º Direito a uma Boa Administração

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

2. Este direito compreende, nomeadamente:

- o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;

- o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

- a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar as suas decisões.

3. 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.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

atendimento através da adoção oficial de todos os idiomas dos signatários do Tratado no âmbito dos Órgãos Públicos.

Ingo Wolfgang Sarlet,⁵⁹ impõe alguns requisitos para que se reconheça um Direito como Fundamental, são eles: I – a positivação na Constituição (fundamentalidade formal), embora esse não seja um requisito indispensável; II – a aproximação funcional e de conteúdo com os demais catálogos; III – a substancialização, em algum grau, da dignidade da pessoa humana.

Através da análise desses requisitos, pode-se dizer, que no Brasil, não se concretizou expressamente a adoção deste direito, mas de forma implícita, pode-se aduzir e extrair o Direito Fundamental à Boa Administração Pública, da própria norma regente da Ação Popular, o inciso LXXIII do art. 5º. Isto se torna factível, uma vez que a finalidade da Ação Popular é “a defesa do interesse coletivo”⁶⁰. Essa atuação na tutela dos interesses metaindividuais, atribui respeito à dignidade da pessoa humana, pois da própria Ação Popular podem sobrevir resultados que neutralizem substancialmente uma afronta à dignidade da pessoa humana, isso para não falar que a própria satisfação do ser humano em evidenciar que a Administração Pública está exercendo suas atividades da forma como se espera, traz em qualquer ser humano o espírito da felicidade, da noção de que a coisa pública está sendo valorizada, e logo, o próprio ser humano também se sente valorizado. A Ação Popular, que vem sob o permissivo constitucional de contestar atos: a) lesivos ao patrimônio público ou a entidade de que o Estado participe - entenda-se o termo *participe*, inclusive fomentando⁶¹, conforme posição de Geraldo Ataliba, adotada nesse trabalho⁶²; b) atos lesivos à moralidade administrativa; c) atos lesivos ao meio

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004; pp. 90-144.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007; p. 104.

⁶¹ Para estudo aprofundado do Fomento no Direito Brasileiro, vide: SOUTO, Marcos Juruena Villela. Estímulos Positivos. In: **Direito Administrativo Econômico** (Coord. José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos). São Paulo: Atlas. 2011; pp. 741-769.

⁶² Segundo Geraldo Ataliba, em “qualquer entidade, por mais privada, por mais caracteristicamente privada que seja, que se beneficie de incentivos, de investimentos, etc., está recebendo, ainda que indiretamente, dinheiro público; portanto não podem os seus gestores, a seu talante, agir com absoluta liberdade, porque estão sujeitos pelo menos ao regime de fiscalização de controle e, *ipso facto*, alcançados pela Ação Popular. Veja-se bem, se a lesão ao patrimônio público – patrimônio naquele sentido rico, amplo – pode ser direta ou indireta, mediata ou imediata (e aqui a única menção que vou fazer à lei), é um despropósito o que está escrito na lei. Vai chegar o dia, neste curso, em

ambiente, ao patrimônio cultural e artístico. Todas essas circunstâncias, se respeitadas, conduzem ao aprimoramento da gestão pública brasileira.

Desta forma, partindo de um tratamento invertido desses valores consagrados pela Ação Popular, ou meramente uma negatificação, tem-se a seguinte indução: se o Agente Público *não* causa atos lesivos ao patrimônio público; se as entidades indiretamente ligadas ao Estado – Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – e ainda as entidades privadas fomentadas pelo mesmo, *não* utilizam seus subsídios de forma a configurar lesão ao patrimônio público; se os atos da Administração são praticados dentro de um critério de moralidade administrativa; se os atos praticados pela Administração *não* são lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural e cultural; isso representaria que o Direito Fundamental à Boa Administração Pública se faz presente.

Com efeito, aceitando que o Direito Fundamental à Boa Administração Pública decorre dos próprios condicionamentos para a própria Ação Popular poderíamos conceitua-lo como: O Direito Fundamental, que visa garantir efetivamente a proteção do cidadão contra atos lesivos ao patrimônio público e as entidades de que o Estado participe como fomentador, contra atos lesivos à moralidade administrativa, e contra atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural e artístico.

Para o mexicano Daniel Márquez, “construir um *direito humano à boa administração pública* só requer uma mudança de paradigma interpretativo: uma Administração Pública ao serviço do ser humano.” ⁶³

que alguém vai examinar isto. A lei que diz: até 50% do patrimônio público, existe a possibilidade desta entidade estar ao alcance da Ação Popular. Menos de 50%, não. Parece-me inconstitucional. Não há “mais ou menos” lícito, não há mais ou menos direito. Em Direito, é ou não é. E, em havendo dinheiro público, sempre haverá o alcance, pelo menos até aquela medida, de todos os controles, inclusive pela Ação Popular.” (ATALIBA, Geraldo. Ação Popular na Constituição Brasileira. In: **Revista de Direito Público**, n.º 76, out./dez. de 1985. São Paulo: RT; p. 120). Em posição mais conservadora, Arnoldo Wald, afirma que descaberia “a propositura de Ação Popular contra a sociedade de economia mista por inexistência de legitimidade passiva *ad causam* e que, mesmo superada essa questão, não seria o processo cabível pelo fato de se discutir não a validade de atos administrativos, mas sim de atos negociais.” (WALD, Arnoldo. Sociedade de Economia Mista – Ação Popular – Lista Telefônica. In: **Revista de Direito Administrativo** n.º 157 – Jul./Set. de 1984; p. 349.) ⁶³ MÁRQUEZ, Daniel. Un Nuevo Paradigma en Administración Pública: El Derecho Humano a la Buena Administración Pública in: **Ponencia Seminario Jorge Fernández Ruiz** – 23, 24 y 25 de octubre de 2011 – Mesa: El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública. Disponível em: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/DanielMarquezGomez.pdf

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

Beatriz Tomás Mallén, nesse mesmo sentido, adverte, que:

o atrativo deste preceito reside em que se gera uma mudança de paradigma interpretativo, o distintivo da Administração não são as *estruturas* ou as *funções*, isto é, o sistema. Mas sim a mudança brusca relacionado com os “direitos” do ser humano; poderíamos dizer, sem que se considere um excesso argumentativo, que pela primeira vez se entende que o fim das instituições públicas é o ser humano, não as abstrações que se constroem para explicar os fenômenos administrativos no espaço público.⁶⁴

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz afirma categoricamente, em obra que propõe a caracterização de fundamentabilidade do Direito a uma Boa Administração de Instituições Públicas, que: “a Boa administração do Estado é um direito fundamental das pessoas e cada vez mais se o está exigindo, e em Europa, mudanças recentes nas legislações outorgaram maior acolhida a este direito, o qual se busca replicar no resto do mundo.”⁶⁵

6 CONCLUSÃO

Este trabalho foi uma reflexão acerca da origem, aplicabilidade e da moderna função garantia da Ação Popular.

A lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa é, nas palavras de autoridade de Rui Barbosa, causa da “falência de nossa nacionalidade”. E, para ser o fim como o começo, lembre-se de Chico Buarque de Holanda alertando que “dormia a nossa Pátria-mãe tão distraída, sem perceber que era subtraída em tenebrosas transações”. Ou melhor, dorme e continua sendo subtraída. Aqui, sim, o gerúndio deve provocar a indignação, não só dos gramáticos puristas, mas de todos.

Pode-se afirmar-se que o objetivo-síntese do Estado contemporâneo é o bem-comum e, quando se passa ao estudo da jurisdição, é lícito dizer que a projeção particularizada do bem comum nessa área é a pacificação com justiça.

⁶⁴ MALLÉN, Beatriz Tomás. **El derecho fundamental a una buena administración pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2004; pp. 27 e 28.

⁶⁵ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas**. Navarra: Thomson-Aranzadi. 2006; pp. 33-49.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

Assim, tratou-se aqui de como contribuir para atingir esse objetivo-síntese, o bem-comum, e a justiça. Sem ressalvas vãs, não se pretende com esse trabalho contribuir para o enriquecimento acadêmico e sim para o humano, o corpo com fome, a alma sem alento, a vida.

Cármem Lúcia Antunes Rocha, antes de ser empossada Ministra, já alardeava a necessidade de mudanças políticas, preocupada que estava com a democracia brasileira. A Ministra escreveu àquela época que:

Não foram poucas as vezes em que os processos eleitorais brasileiros tiveram como mote o “muda Brasil”. E tudo se passou para que nada mudasse. Até se atingir o esmero do dito viscontiano: façamos a revolução antes que o povo a faça.

A fome do povo – e que não é só de comida, conquanto seja primeiro e antes de tudo de – revela a impaciência da dor de quem já esgotou o tempo de espera. Com as coisas do homem, a esperança não é a última que morre. De fome, ele pode morrer antes.

Cuida-se, portanto, de sobreviver como Estado e como conjunto de homens e mulheres, velhos e crianças, segundo condições mais favoráveis de um país que se dá a ser e que ainda não foi porque o Brasil não quis se fazer, até aqui, senhor do seu destino e autor de sua história.

O momento brasileiro é de mudanças profundas, uma vez que de mudanças todo tempo é. Como na sociedade e pela a sociedade, é tempo em que as mudanças constitucionais têm de acontecer para assegurar o cumprimento do mais importante de todos os princípios do Direito Constitucional Contemporâneo: o da dignidade da pessoa humana, insculpido expressa e taxativamente no inciso III, do art. 1º, da Constituição da República de 1988. Mas a grande transformação haverá de ser feita no Constitucionalismo Social, na Prática Social e na Efetividade Popular da Constituição. Afinal, leis não são milagreiras e até comida, se guardada em prateleira, não mata a fome. Agora como em 5 de outubro de 1988, “o homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto, sem cidadania” (Ulysses Guimarães na Promulgação da Constituição de 1988). E cidadania, sabemos, não se ganha, conquista-se. Mas esta conquista depende do andar solidário de quem não vê a sociedade como mero espectador, mas dela participa como seu co-autor.⁶⁶

Assim, consta-se que a Ação Popular é forma de manifestação máxima da soberania popular, destinada a pleitear no Poder Judiciário a nulidade de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, destacando-se o fato do cidadão ter legitimidade ativa para propô-la, ou seja, nesse momento, é quando ele realmente participa da sociedade como seu co-autor.

⁶⁶ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Mudanças Sociais e Mudanças Constitucionais. In: **Constitucionalismo Social** (coordenado por Jane Granzoto Torres da Silva). São Paulo: LTr, 2003; p. 262.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e Controle do Ato Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

ATALIBA, Geraldo. Ação Popular na Constituição Brasileira. In: **Revista de Direito Público**, n.º 76, out./dez. de 1985. São Paulo: RT.

BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración. In: **El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública** (Coordinadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania Perante a Administração Pública. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: UFMG, n.º 85- Julho de 1997.

BARBOSA, Rui. **Atos Inconstitucionais**. 2ª ed. Campinas: Russel Editores, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Carta dos Direitos Fundamentais – Sínteses da Legislação da União Europeia.
Acessado em 20.3.2013. Disponível em:

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pt.htm

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. (8ª reimpressão). Coimbra: Almedina, 2003.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **La Lengua de los Derechos – La Formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa**. Madri: Civitas, 2001.

FERNANDES NETO, Guilherme. **A Proteção dos Interesses Metaindividuais no Direito Comparado**. Disponível em: http://www.guilhermefernandes.pro.br/site_media/uploaded/article/A_protecao_dos_interesses_metaindividuais_no_Direito_Comparado.pdf. Acessado em 12.2.2013.

FERREYRA, Raúl Gustavo. **La Constitución Vulnerable**. Buenos Aires: Hammurabi, 2003.

FINGER, Julio Cesar. O Direito Fundamental à boa administração e o princípio da publicidade. In: **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte: Fórum, n.º 58, nov./dez. de 2009.

FREIRE, Antonio Peña. **La Garantia en el Estado Constitucional de Derecho**. Madri: Trotta, 1997.

FREITAS, Augusto Teixeira. **Vocabulário Jurídico** – Teixeira de Freitas – Edição Comemorativa do Centenário da Morte do Autor. Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1983.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

FREITAS, Juarez. Regulação de Estado, Sustentabilidade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro** – Edição Especial em Homenagem à Memória do Procurador Marcos Juruena Villela Souto, 2012.

GORDILLO, Agustín A. **Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2011.

JINESTA, Ernesto. Motivación de la actuación administrativa y principio de interdicción de la arbitrariedad: Legitimación democrática de las Administraciones Públicas. In: **Visión actual del acto administrativo (Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo)**. Santo Domingo: Finjus-Adda. 2012, p. 20. Disponível em: <http://www.ernestojinesta.com>.

MALLÉN, Beatriz Tomás. **El derecho fundamental a una buena administración pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2004.

MÁRQUEZ, Daniel. Un Nuevo Paradigma en Administración Pública: El Derecho Humano a la Buena Administración Pública in: **Ponencia Seminario Jorge Fernández Ruiz** – 23, 24 y 25 de octubre de 2011 – Mesa: El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública. Disponível em: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/DanielMarquezGomez.pdf

MORENO, Fernando Sainz. Seguridad Jurídica. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, n.º 55. São Paulo: Malheiros, 2010.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **El buen gobierno y la buena administración de instituciones pública**. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2006.

PEGORARO, Lúcio. ¿Existe un Derecho a una Buena Administración? in: **El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública** (Coordinadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Mudanças Sociais e Mudanças Constitucionais. In: **Constitucionalismo Social** (coordenado por Jane Granzoto Torres da Silva). São Paulo: LTr, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiro, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Estímulos Positivos. In: **Direito Administrativo Econômico** (Coord. José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos). São Paulo: Atlas, 2011.

WALD, Arnoldo. Sociedade de Economia Mista – Ação Popular – Lista Telefônica. In: **Revista de Direito Administrativo** n.º 157 – Jul./Set. de 1984.

VELASCO, Recaredo Fernández de. **La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo**. Madri: Editorial Reus, 1920.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 2 – nº 2 – Jul./Dez. de 2015	Trabalho 08 Páginas 108-138
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	periodicoscesg@gmail.com