

O PRINCÍPIO SUSTENTABILIDADE COMO COROLÁRIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI

THE SUSTAINABILITY PRINCIPLE AS A COROLLARY OF GOOD ADMINISTRATION IN THE 21ST CENTURY

Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo

RESUMO

A sociedade reconhece, a passos lentos, a necessidade de mudança dos parâmetros de bom governo adotados a partir da Revolução Industrial. Esta postura do Antropoceno é claramente autodestrutiva e exige da sociedade respostas imediatas, que têm sido difundidas por autores de renome, de diferentes áreas do conhecimento. Neste cenário, propõe-se, por meio do presente artigo, uma análise dos impactos da sustentabilidade no paradigma patrimonialista insaciável do Poder Público, como medida de identificar as principais mudanças a serem implementadas para a concretização dos direitos fundamentais a boa administração pública e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conclui-se que, a fim de possibilitar mudanças efetivas, é preciso conceber e promover uma interação constante entre crescimento econômico, desenvolvimento humano e respeito ao meio ambiente, a partir da abertura do Poder Público para a realidade subjacente. Para tanto, a Administração Pública necessita promover a reforma do paradigma patrimonialista vigente no século XXI, a partir de um viés sustentável. Como esforço inadiável, identifica-se o imediato treinamento dos recursos humanos com vistas a suplantarem a cultura jurídica vigente e viabilizar o direito ao futuro, por meio da preocupação real com a preservação e promoção do meio ambiente saudável, para as atuais e futuras gerações. Nessa linha, constata-se que o Direito Administrativo deve se apropriar da realidade, deixando de lado o modelo rígido e fechado ultrapassado em prol de uma concepção sistêmica de administração pública, mais flexível e aberta, influenciada pela teoria dos direitos fundamentais. Trata-se de uma pesquisa pura, qualitativa, exploratória, documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito fundamental à boa administração pública ou bom governo. Meio ambiente. Cultura jurídica. Sustentabilidade.

ABSTRACT

Society is slowly recognizing the need to change the parameters of good governance adopted since the Industrial Revolution. This posture of the Anthropocene is clearly self-destructive and demands from society immediate responses, which have been disseminated by renowned authors from different areas of knowledge. In this scenario, it is proposed, through this article, an analysis of the impacts of sustainability on the insatiable patrimonialist paradigm of the Government, as a measure to identify the main changes to be implemented for the realization of fundamental rights to good public administration and the environment. environmentally balanced environment. It is concluded that, in order to enable effective change, it is necessary to conceive and promote a constant interaction between economic growth, human development and respect for the environment, from the opening of the Government to the underlying reality. Therefore, the Public Administration needs to promote the reform of the patrimonialist paradigm in force in the 21st century, based on a sustainable bias. As an unavoidable effort, we identify the immediate training of human resources in order to supersede the current legal culture and enable the right to the future, through the real concern with the preservation and promotion of the healthy environment, for present and future generations. In this line, it is clear that the Administrative Law must appropriate reality, leaving aside the rigid and closed model outdated in favor of a more flexible and open systemic conception of public administration, influenced by the theory of fundamental rights. It is a pure, qualitative, exploratory, documentary and bibliographical research.

Keywords: Administrative Law. Fundamental Right to good administration. Environment. Legal culture. Sustainability.

INTRODUÇÃO

No século XXI, a visão tradicional do direito administrativo, eminentemente positivista, voltada para um sistema com sólida unidade e coerência, dá lugar à compreensão do conceito de boa administração pública, tão multifacetado quanto a própria Administração o é. Isso acontece não somente pela influência do fenômeno da globalização, mas também diante do surgimento de normas transnacionais ou transgovernamentais, o que remete estudiosos da área a conteúdos internacionais que, com frequência, regulam setores da atividade administrativa nacional. Isso acontece, em especial, no contexto do meio ambiente.

Por outro lado, verifica-se, no transcurso do século XX, que as Constituições deixam de representar documento de mera orientação política e assumem o caráter de conjunto de normas jurídicas vinculantes para as autoridades públicas, mediante a implementação do instituto jurídico do controle de constitucionalidade. No Brasil, a Constituição de 1988 disciplina a atuação administrativa com foco nos direitos e deveres de servidores públicos, gestão dos entes estatais, diretrizes para organização de serviços públicos, entre outros.

Nessa linha, o Direito Administrativo aproxima-se do Direito Constitucional, uma vez que é composto por normas constitucionais, legais e regulamentares. Contudo, entre seus elementos constitutivos, figura ainda a cultura jurídica, produzida a partir de teorias, interpretações e práticas destinadas a, por meio do Direito, organizar e controlar efetivamente a Administração Pública e, ainda, assegurar direitos aos particulares.

É preciso observar, a essa altura, que tanto nas normas quanto na cultura administrativista, alternam-se elementos estatistas e antiestatistas, pois a sociedade vive uma dinâmica de profundas e contínuas mudanças, em praticamente todos os campos do conhecimento (como o social, econômico, político e tecnológico). Daí surge a necessidade de analisar a importância da adaptação do Direito Administrativo à realidade no século XXI, considerando-se, para tanto, que a cultura jurídica da Administração Pública é edificada por meio da figura humana, na esfera do pensamento individual.

A Administração Pública assume a obrigação de buscar, de forma direta e ativa, nas normas constitucionais e no ordenamento jurídico como um todo, o fundamento para a solução dos casos concretos que lhes são correlatos, para além

da expressa manifestação do legislador ordinário, a partir da apreciação da realidade subjacente. Como forma de enfrentar esse desafio, ganha destaque, a partir de então, a teoria dos direitos fundamentais, que vem colaborar para a solidez do sistema, de forma a legitimar a existência do Estado Democrático de Direito.

Nessa medida, propõe-se análise do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mediante a premissa de que a ação do administrador público deve observar a lei em sentido amplo, que compreende o conjunto formado pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, o que inclui regras e princípios.

1. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO SÉCULO XXI

O Direito Administrativo vive uma inegável e relevante transição que decorre da contestação a um princípio jurídico visto como fundamental à noção de Administração Pública: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Para os críticos do assunto, tal postulado não passa de uma ferramenta vazia do autoritarismo, mesmo que involuntária¹.

Com isso, os espaços políticos assumem novas configurações, podendo-se afirmar, até mesmo, que a capacidade de adaptação às mudanças constitui condição intrínseca da própria existência de um contexto democrático de poder no século XXI². “A reforma da gestão pública propõe introduzir certas flexibilidades e trocar alguns dos controles formais por controles de resultado, dentro de um enfoque de *administração gerencial*.”³.

Cumprе ressaltar, a essa altura, que a superação dos poderes autoritários da Administração Pública encontra-se diretamente relacionada à nova condição da supremacia do interesse público sobre o privado no século XXI. Neste cenário, os direitos fundamentais desempenharam um papel fundamental: o de coibir o abuso de poder por parte do Estado.

A teoria dos direitos fundamentais incide na esfera de direitos públicos e privados e produz efeitos perante as três esferas do Poder, de modo a alcançar,

1 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

2 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

3 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012, p. 47-48.

obrigatoriamente, os atos da Administração Pública. Com razão, foi exatamente esse o contexto para o qual tais direitos foram originariamente criados.

Os direitos fundamentais dispõem, no século XXI, de uma proteção constitucional, legislativa e jurisprudencial sólida. De fato, correspondem à evolução dos direitos humanos, da condição de direitos subjetivos para direitos expressamente tutelados pela ordem jurídica estatal, que veio favorecer o exercício de relações juridicamente justas, em consonância com os dinâmicos valores atribuídos a dado enfoque social e cultural de justiça⁴.

O que se propõe, nesse contexto, não é negar as origens da Administração Pública e de suas rotinas, mas promover o sentido da realidade a partir da reforma no contexto da cultura administrativa, utilizando-se experiências do passado e avanços alcançados para a construção de um futuro mais democrático.

É preciso superar a ideologia aliada ao pensamento sistemático-fechado, que parte de afirmações não demonstradas e sem base empírica para afirmações projetivas de onde, como e por onde caminha a realidade social. Nessa perspectiva, enquanto em uma política ideológica fechada prevalecem as ideias, nas “novas” políticas públicas, aliadas à boa administração, o primordial deve ser as pessoas⁵.

Com razão, não são somente as ideias que enriquecem a vida pública, mas também, e sobretudo, as pessoas que a sustentam. As ideias não contemplam todas as soluções para os problemas que surgem diante dos gestores públicos, em sua rotina de trabalho, nem mesmo nos mais extensos e prolixos sistemas jurídicos.

Ganha destaque, desta feita, o conceito de boa administração ou bom governo, comprometido com a busca de soluções efetivas aos problemas reais enfrentados pela Administração, a fim de melhorar as condições de vida dos cidadãos-usuários⁶. Nessa linha, a combinação dos direitos subjetivos com a construção de relação justa entre Administração e administrado vem propiciar a abertura constitucional pós-moderna e o fenômeno de explosão de novos direitos⁷.

4 CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Dignidade da pessoa humana: o princípio dos princípios constitucionais. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Org.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 164-203.

5 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

6 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

7 CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Dignidade da pessoa humana: o princípio dos princípios constitucionais. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Org.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.,

Assim surge o direito fundamental à boa administração ou bom governo, segundo o qual o sujeito individual deve representar o centro da ação pública. Ao gestor público é dado o desafio de praticar atos administrativos coerentes com os direitos fundamentais, plenos de sentido e afastados da mecanicidade característica da administração burocrática⁸.

2. CULTURA JURÍDICA ADMINISTRATIVISTA, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A cultura jurídica administrativista aponta, desde a Revolução Industrial, para um paradigma patrimonialista insustentável, nas lições de Freitas⁹. Interage com outras tradições jurídicas mais antigas (direito privado), paralelas (direito constitucional) ou mais específicas (direito tributário ambiental, urbanísticos, econômico etc.) e com a relação que se observa entre teoria e experiência, que permeia os campos da política, gestão pública e economia¹⁰, nas esferas nacional e internacional.

Nessa perspectiva, o direito fundamental à boa administração pública acarreta o dever de observar, nas relações jurídicas administrativistas, a totalidade dos princípios constitucionais vigentes, para além da supremacia do interesse público sobre o privado. Busca-se, com isso, alcançar uma administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com a necessária transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas, sejam elas omissivas e/ou comissivas¹¹.

Positivado pela primeira em 30 (trinta) de março de 2010, no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, a boa administração não

2006, p. 164-203.

⁸ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

¹¹ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

dispõe de previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, seu âmbito de atuação encontra-se estabelecido em dispositivos esparsos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como é o caso do art. 37, *caput*, que versa sobre os princípios da administração pública direta e indireta¹².

A referência ao termo boa administração, feita na Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, corrobora para a delimitação do conceito e da abrangência de um direito fundamental à boa administração pública¹³, capaz de influenciar rupturas importantes para a cultura jurídica brasileira.

Nessa linha, o direito à boa administração sinaliza para um tratamento imparcial e equitativo dos administrados, com duração razoável do processo e direito de resposta implícito no contraditório e na ampla defesa. Abrange ainda a publicidade dos atos da administração pública e a necessária motivação das decisões administrativas por parte da Administração Pública, com a decorrente reparação de danos porventura causados pelo ente público, suas instituições ou agentes, no exercício de suas funções. Alcança ainda o direito de obter esclarecimentos perante a Administração, no interesse do cidadão-usuário.

No Brasil, a despeito de não mencionar o direito fundamental em estudo, a Constituição de 1988 possui previsão constitucional expressa de razoável duração do processo (inciso LXXVIII do art. 5º) e tratamento imparcial e equitativo, com base no princípio da igualdade (art. 37, *caput*), com respeito ao contraditório e ampla defesa nos processos administrativos e judiciais (inciso LV do art. 5º).

Há, da mesma forma, expressa menção acerca da publicidade dos atos da administração pública (art. 37, *caput*) e da obrigatoriedade da motivação das

12 FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

13 Artigo 41. 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.

Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte 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. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

decisões administrativas proferidas pelos Tribunais (inciso X do art. 93), cabendo reparação de danos ocasionados pelo ente público, suas instituições ou agentes no exercício de funções públicas (§6º do art. 37). Por fim, observa-se na Constituição brasileira o direito de obter esclarecimentos perante a Administração, nos termos do inciso XXXIV, alínea “b” do seu art. 5º.

Por essa lógica, vislumbra-se, inegavelmente, a presença do conteúdo normativo pertinente ao direito fundamental à boa administração pública ou bom governo no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. Logo, o direito fundamental em questão deve ser considerado para fins do exercício adequado da gestão da coisa pública na esfera nacional, no interesse dos administrados.

No que se refere ao rol de beneficiários da boa administração, o direito a boa administração encontra-se restrito ao cidadão europeu enquanto pessoa física, na hipótese do direito de eleger e ser eleito como candidato ao Parlamento Europeu ou a eleições municipais, nos termos dos artigos 39 e 40 da Carta Europeia¹⁴. Contudo, o mesmo não se pode dizer acerca da titularidade do direito à boa administração ou bom governo, prevista nos artigos 43 e 44 subsequentes.

Neste caso, a Carta utiliza a expressão “toda pessoa” para esclarecer o rol de beneficiários, que abrange qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, sendo esta a terminologia mais adequada, dada a sua inegável correspondência e esclarecedora abrangência¹⁵.

O principal objetivo da boa administração é situar, no centro do sistema jurídico, a pessoa e seus direitos fundamentais. Pessoa esta que pode ser física ou jurídica. Com isso, viabiliza-se a simplificação e ampliação do acesso a acordos entre as partes interessadas, dentro de um contexto de políticas de compromisso com a realidade, com as condições reais de vida dos cidadãos. Como resultado dessa estratégia, vislumbra-se a superação do modelo de administração patrimonialista focada em políticas que se prestam a promover uma ascensão pessoal e profissional na carreira partidária do empoderado¹⁶.

14 WAKEFIELD, Jill. **The right to good administration**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2007.

15 WAKEFIELD, Jill. **The right to good administration**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2007.

16 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

3. PRINCÍPIO SUSTENTABILIDADE E SUPERAÇÃO DO MODELO DE INSACIABILIDADE PATRIMONIALISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI

No Direito Administrativo, vislumbra-se a necessidade premente de quebra do paradigma pautado na “insaciabilidade patrimonialista” ou “calculabilidade insensata”¹⁷. Tais expressões remetem ao estudo da cultura jurídica administrativista.

Com efeito, o conceito de Administração Pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico remete ao conjunto de sujeitos que enxergam a si mesmos como profissionais do direito administrativo, usam determinados conhecimentos comuns para atuar e transmitem a sua cultura, de geração em geração¹⁸. São estas pessoas as principais responsáveis pelo direito fundamental à boa administração ou bom governo, sem desconsiderar, é claro, o papel dos administrados para a construção de uma Administração Pública dialógica e eficiente.

Nessa medida, é preciso destacar a necessidade/possibilidade de alinhar a atuação dos gestores públicos ao conteúdo principiológico do direito fundamental à boa administração pública, a partir da ressignificação da cultura jurídica administrativista existente.

O princípio sustentabilidade favorece o exercício do direito fundamental à boa administração, com importantes impactos no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com razão, entre os deveres decorrentes da boa administração ou bom governo, destaca-se a defesa e promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De fato, para que a sociedade como um todo promova o desenvolvimento sustentável, é preciso discutir amplamente o fato de que a vida humana não passa de um subsistema do sistema ambiental.

17 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 29.

18 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

Desta feita, ganha importância a figura de um Estado formador de opinião, consciente, promotor de políticas públicas sustentáveis e do consumo responsável para além dos limites da Administração Pública, com vistas a alcançar e influenciar todos os setores da sociedade civil em prol da efetivação do direito fundamental à boa administração e de uma existência mais sustentável.

Enquanto a concepção patrimonialista vivencia sua derrocada a partir da noção de Estado enquanto pessoa jurídica distinta de seu respectivo governante e da teoria da separação das funções estatais, o modelo administrativo burocrático dá lugar à concepção sistêmica ou gerencial, com foco nos aspectos da flexibilidade e eficiência¹⁹.

Nesta perspectiva, o modelo sistêmico, conhecido no Brasil como “modelo gerencial”, alinha-se ao espírito do direito fundamental à boa administração ou bom governo a partir do princípio sustentabilidade, que destaca a importância da efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Destacam-se “(...) a ênfase em conexões, a relatividade e a incerteza, ressaltando-se, porque mais interessantes para o tema em foco, a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a complementaridade e a ideia de finalidade”²⁰. A partir dessa premissa, as relações entre Administração Pública e sociedade deixam de ser verticais e passam a adotar a horizontalidade como aspecto concretizador de um Estado Democrático de Direito Socioambiental, que observa o tripé da sustentabilidade fundado nas bases econômica, social e ambiental²¹.

Como desafio primeiro, cumpre reformar a mentalidade dos recursos humanos da Administração Pública, pautada em preceitos patrimonialistas e rígidos da administração burocrática. Os servidores públicos encontram-se treinados para

19 MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

20 MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012, p. 146.

21 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

encaixar as situações concretas em formas pré-moldadas, aceitas e estáticas, sem compromisso com o teor da ação propriamente dita²².

É preciso considerar que uma decisão fundada em conceitos engessados e distantes da realidade conduz a conclusões falaciosas e pouco efetivas. Por essa lógica, o gestor e intérprete do direito precisa ter sensibilidade para observar e efetivar as transformações sociais subjacentes. Sundfeld alerta, oportunamente, que “As normas podem ter várias interpretações, mas não *qualquer interpretação*”²³.

Há, portanto, uma dívida da boa administração ou bom governo com a realidade, pois é somente a partir de uma atuação eficiente que se torna possível otimizar o presente e projetar um futuro melhor. Essa realidade, complexa, demanda mudança imediata de paradigma, com vistas a afastar todo o dogmatismo e prepotência existente no estudo de soluções concretas viáveis²⁴. O primeiro passo é considerar que a Administração Pública enfrenta, diariamente, situações para as quais não há solução legal matematicamente formulada.

“O administrativista é um profissional do Direito que, como os outros, utiliza normas jurídicas para fazer seu trabalho”²⁵. Por “normas jurídicas”, compreenda-se tanto regras quanto princípios. Ocorre que a cultura jurídica incorpora consensos que tendem a permanecer por longo tempo, como fator de unidade e estabilidade das decisões administrativas.

Novos desafios surgem a todo instante, independentemente de haver regulamentação do assunto no ordenamento jurídico ou não. Neste caso, o gestor

22 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

23 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012, p. 39.

24 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

25 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012, p. 31.

público precisa considerar, dialogicamente, que normas, sejam elas regras ou princípios, bem como ideias e palavras possuem o condão de se consubstanciar em fundamentos juridicamente aceitáveis²⁶.

Assim, a prudencial aplicação dos critérios de análise a cada caso concreto faz-se imperativa, e deve priorizar as pessoas, mas necessita ir além. É preciso ter consciência de que os atos administrativos possuem função instrumental inerente a todos os sistemas de ideias sociais e políticas²⁷.

Para Muñoz²⁸, é a compreensão dinâmica das relações entre o binômio pessoa-sociedade que oportuniza a solução de conflitos em direção a concepções equilibradas. Ost²⁹, por sua vez, aponta para a necessidade de se pensar além, observando vínculos e limites entre o homem e o meio ambiente, o que permite investir em um futuro sustentável, focado no equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade. Segundo o autor, “Ainda que uma tal localização no tempo apresente sempre uma certa arbitrariedade, podemos fixar no início dos anos setenta o verdadeiro nascimento do direito (administrativo) do ambiente (...).³⁰

A essa altura, começa-se a pensar na adaptação dos motores econômicos a uma dada regulamentação administrativa, em decorrência da mutação das funções atribuídas ao Estado no século XX e da caracterização da questão econômica como um problema socioeconômico³¹. Todavia, mesmo no século XXI, este pensamento não se coaduna com os modelos rígidos e planos prevalecentes na cultura

26 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

27 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

28 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

29 OST, François. **A natureza à margem da lei: ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

30 OST, François. **A natureza à margem da lei: ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 119.

administrativista brasileira, que demonstra notória aptidão de conciliar o pessoal com o social, o estatal com o civil, a liberdade com o ordenamento, o mercado competitivo com a regulação político-econômica³².

As decisões administrativas se amparam, via de regra, no argumento retórico de que as soluções para todos os casos concretos encontram-se escritas no Direito³³, sob o manto da legalidade. Todavia, para a efetivação do direito fundamental à boa administração e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tal visão minimalista representa verdadeira omissão, com prejuízo para as vidas humanas e não humanas, para as atuais e futuras gerações.

Nessa linha, “A sustentabilidade não pode ser um tema efêmero ou de ocasião, mas prova viva da emergência de uma racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, medidora de conseqüências e aberta”³⁴.

Com efeito, quando as pessoas são a referência do sistema de organização política, econômica e social, aparece um novo marco no qual a mentalidade dialogante, a atenção ao contexto, o pensamento reflexivo, a busca contínua de pontos na confluência, a capacidade de conciliar e de sintetizar substituem, na substanciação da vida democrática, as bipolarizações dogmáticas e simplificadoras, e dão corpo a um estilo que, como se aprecia facilmente, não supõem referências ideológicas de esquerda ou de direita³⁵.

No que tange ao polo passivo da obrigação jurídica pelo bom governo, o artigo 51 da mesma Carta enumera as instituições e os órgãos da União Europeia (UE) e, também, seus Estados Membros, na hipótese específica de aplicação da lei da UE nos conflitos de sua competência. Resta indagar, entretanto, se tais normas

31 OST, François. **A natureza à margem da lei: ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

32 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

33 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

34 Juarez Freitas (FREITAS, 2015, p. 29).

35 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 34.

possuem a efetividade necessária para promover de fato mudanças na realidade subjacente³⁶.

Quanto ao alcance do direito fundamental em questão, no contexto da sociedade europeia (berço da discussão), abrange a maioria das relações jurídicas nas quais as instituições lidam com assuntos de pessoas físicas e jurídicas. Tais “assuntos”, por sua vez, referem-se ao mais amplo espectro de situações cabíveis, incluindo assim todos os contatos feitos entre autoridades administrativas e aqueles que podem ser por eles afetados³⁷.

Isto porque, a Carta fez menção, em seu artigo 41, ao direito de todas as pessoas “a que *seus assuntos* sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”. Assim, considerando o termo “*assuntos*”, entende-se que o legislador europeu tencionou dar a máxima abstração e abertura ao tema, dado o elevado teor de indeterminação que o vocábulo empregado possui³⁸.

CONCLUSÃO

Verifica-se, por meio do presente estudo, que o Direito Administrativo precisa considerar, desde já, que cada situação da vida tem as suas peculiaridades e nem o legislador nem os órgãos de controle são capazes de prever as inúmeras possibilidades fáticas que circundam o administrativista na consecução do interesse público.

Destarte, é possível conceber a efetiva reforma do pensamento patrimonialista que busca respostas prontas no ordenamento jurídico e nas decisões das autoridades judiciais ou administrativas. Constata-se, por conseguinte, que as decisões administrativas devem estar amparadas em argumentos razoáveis e coerentes, diante da realidade subjacente, e face a ausência de tratamento legal específico para o assunto.

Enquanto espécie de direito fundamental, o direito à boa administração concentra-se na proteção dos cidadãos em face de abusos passíveis de serem

36 WAKEFIELD, Jill. **The right to good administration**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2007.

37 WAKEFIELD, Jill. **The right to good administration**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2007.

38 WAKEFIELD, Jill. **The right to good administration**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2007.

perpetrados pelo Estado. Logo, resta forçoso concluir que resulta, como os demais direitos da mesma categoria, de uma inegável evolução natural do homem.

Foi assim que ganharam espaço os princípios implícitos, para além da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como é o caso da sustentabilidade. Também previstos na Constituição e nas leis, em plena vigência, estes princípios passavam despercebidos na solução dos casos concretos que envolvem a Administração e o administrado, em razão do seu caráter bastante indeterminado e impreciso, como bem pontua Sundfeld³⁹. Contudo, constituem mandamentos de observância obrigatória pela Administração, assim como os direitos fundamentais, que, por sua natureza principiológica e inafastável função dignificadora, gozam de proteção estatal.

Logo, sem desconsiderar a indiscutível relevância da noção de *legalidade*, subsiste para os gestores públicos o dever de obediência a outros princípios (em geral ditos “princípios gerais de Direito”) que nem sempre estão escritos ou expressos na lei, mas são dignos de auxiliar o Direito em sua importante missão de regulamentar os fatos da vida humana com dinamicidade. Neste rol se inclui o princípio da sustentabilidade, que exige uma atuação positiva de todos os atores públicos, face a velocidade das mudanças de um mundo globalizado e os inúmeros riscos e perigos com os quais o homem convive no contexto da sociedade de risco.

Todavia, do século XX (anos setenta) para o XXI, é possível constatar, por meio da cultura jurídica administrativista, que ainda não ocorreu de fato o nascimento do direito administrativo do ambiente no Brasil. A propriedade e o mercado continuam marcando a atuação estatal em um modelo patrimonialista e irracional, que se concentra no aspecto estritamente econômico da realidade, deixando de lado as questões sociais e ambientais.

O Direito avança na proteção da boa administração ou bom governo e do meio ambiente como direitos fundamentais, porém não há uma adaptação dos motores econômicos à regulamentação jurídica do assunto. O administrativista precisa superar esse contrassenso e deve conceber sua atuação como o meio de alcançar a finalidade precípua da atuação estatal: o interesse público. Do contrário,

39 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

somente irá distanciar os administrados do gozo dos direitos fundamentais que o ordenamento jurídico pátrio lhes confere.

Reconhecer a incapacidade que o homem possui de esgotar a compreensão da realidade constitui, neste cenário, um importante passo. Isto porque, aceitando sua limitação, o ser humano é capaz de alcançar uma aproximação mais adequada junto aos fatos da vida. Nessa perspectiva, as normas e a cultura do direito administrativo são depósitos onde se deve buscar soluções que contribua, para a construção de um futuro sustentável, no interesse das atuais e futuras gerações.

Desta forma, conclui-se pela necessidade de superar o argumento patrimonialista, dando espaço para o modelo sistêmico em substituição à administração burocrática, que privilegia a ideia de vinculação positiva do administrador à lei. A Administração Pública deve atuar, nessa medida, com o supedâneo do fundamento direto na Constituição.

Desta feita, constata-se que a cultura jurídica administrativista deve, privilegiar a efetivação do direito fundamental à boa administração a partir do princípio sustentabilidade, de forma a promover, por via de consequência, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir do dever de obediência às leis e ao Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 ago 2019.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Dignidade da pessoa humana: o princípio dos princípios constitucionais. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Org.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 164-203.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

WAKEFIELD, Jill. **The right to good administration**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2007.