

A Contribuição Europeia ao Direito Fundamental à Boa Administração Pública

La contribución europea al derecho fundamental a la buena administración

European Contribution to the Fundamental Right to Good Administration

Suzana Maria Fernandes Mendonça¹

ORCID: 0000-0003-4159-6819

¹Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal.

Correspondencia: suzanamfm@gmail.com

Recibido: 26/06/2020

Aceptado: 20/09/2020

Resumo: A boa administração alcançou a posição de direito fundamental por força da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, cujo texto contém uma multiplicidade de conceitos englobados em seu núcleo. O tratamento imparcial, a razoável duração do processo e a fundamentação das decisões são alguns dos temas integrantes do eixo da boa administração segundo a Carta Europeia, atribuindo à Administração, nesse sentido, a incumbência de respeitar e cumprir os termos previstos no referido documento legal. A importância de se inserir a boa administração no catálogo de direitos fundamentais, assim, reside na extensão do âmbito de proteção de seu conteúdo, de modo a conferir ao cidadão mecanismos aptos a assegurar o devido preenchimento prático do direito à boa administração, bem como o adequado amparo de seus interesses.

Palavras-chave: boa administração; direitos fundamentais; razoável duração do processo; motivação das decisões; União Europeia.

Resumen: La buena administración ha alcanzado la posición de derecho fundamental en virtud de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo texto contiene una multiplicidad de conceptos incluidos en su núcleo. El trato imparcial, la duración razonable del proceso y la motivación de las decisiones son algunos de los temas que forman parte del eje de buena administración de acuerdo con la Carta Europea, asignando a la Administración, en este sentido, la tarea de respetar y cumplir con los términos previstos en el documento legal referido. La importancia de insertar la buena administración en el catálogo de derechos fundamentales, por lo tanto, reside en la extensión del alcance de protección de su contenido, a fin de proporcionar a los ciudadanos mecanismos capaces de garantizar el cumplimiento práctico adecuado del derecho a la buena administración, así como la protección adecuada de sus intereses.

Palabras clave: buena administración; derechos fundamentales; duración razonable del proceso; motivación de las decisiones; Unión Europea.

Abstract: Good administration has achieved the position of fundamental right under the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which contains a multiplicity of concepts encompassed at its core. The impartial treatment, the reasonable duration of the process and the motivation of the decisions are some of the themes that are part of the axis of good administration according to the European Charter, assigning to the Administration, therefore, the task of respecting and complying with the terms provided for in the referred legal document. The importance of inserting good administration in the catalog of fundamental rights, thus, resides in the extension of the scope of protection of its content, in order to give the citizen mechanisms capable of ensuring the proper practical fulfillment of the right to good administration, as well as the adequate protection of their interests.

Keywords: good administration; fundamental rights; reasonable duration of process; motivation of decisions; European Union.

Introdução*

A Administração Pública exerce sua atribuição por meio de atuações que desencadeiam efeitos de caráter interno e externo, atingindo o contingente administrativo e os interesses da sociedade em níveis variados. A ampla multiplicidade de ações a serem efetivadas no âmbito da função administrativa, embora compreensível, não se mostra suficiente para fundar as zonas de ineficiência por vezes constatadas.

No entanto, a ineficiência administrativa ainda é perceptível em mais circunstâncias do que se deseja. Assim, instaurou-se um movimento mundial em termos de jurisprudência, doutrina e legislação —em espaços nacionais e internacionais— de busca por mecanismos aptos a destravar a atividade desempenhada pela Administração, tornando-a mais adequada às necessidades que se postam na rotina administrativa, em conformidade com o interesse público ou interesse geral. A longa espera por decisões em órgãos de receita ou de previdência social, a falta de manutenção adequada em transportes públicos, a ausência de recursos materiais ou humanos nos hospitais públicos, entre outros entraves, amadurecem na sociedade uma sede por uma Administração Pública que exerça com primazia a sua função —ou bem administre.

O espaço concedido à Administração Pública lhe permite agir de maneira mais eficiente do que se tem atuado, razão pela qual concebem-se instrumentos variados para que todo o seu potencial de ação e de influência sejam devidamente atingidos, trazendo impactos positivos para toda a coletividade. E é nesse contexto que o direito fundamental à boa administração teve sua origem no Direito Europeu ao constar na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Embora o seu conteúdo ainda não tenha alcançado a unanimidade no universo jurídico, especialmente quanto ao seu significado e à sua aplicabilidade, a potencialidade de impactos benéficos é notável. A consolidação do conceito encontra-se em momentos diversos a depender do ordenamento jurídico, conforme aponta Sérvulo Correia (2016), mas a condição de direito fundamental conferida à boa administração eleva a sua essência à um outro patamar de proteção jurídica.

* Artigo elaborado a partir da Dissertação de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Mendonça, 2019).

Enquadramento da Boa Administração em Nível Europeu

A boa administração orienta e estimula a Administração Pública no ótimo desempenho de sua função, refletindo uma pluralidade de ações de extrema precisão para que os objetivos originalmente delineados sejam alcançados (Bousta, 2017).

Já a inserção da boa administração no catálogo de direitos fundamentais concede força normativa diversa ao seu conteúdo, por configurar-se como um direito do indivíduo assegurado e protegido pelo Estado, sendo, portanto, exigível.

Assumindo a posição de direito fundamental, a boa administração restaria integrada ao conjunto de direitos fundamentais pendentes de uma prestação estatal positiva. Exige-se do Estado que a execução de suas atribuições seja realizada em consonância com a essência emanada da boa administração, daí a necessidade de prestações materiais positivas para sua concretização. Do Estado, portanto, reivindica-se uma conformação ativa no sentido de efetivar aquelas medidas indispensáveis à satisfação do conteúdo expresso pela boa administração.

A posição de direito fundamental reconhecida à boa administração repercute no cotidiano administrativo de maneiras diversas, especialmente na discricionariedade. Não se sustenta a discricionariedade que beira o arbítrio, nem mesmo uma discricionariedade em frações mínimas —e insuficientes—, a ponto de encontrar-se presa a demasiado formalismo (Freitas, 2014).

A discricionariedade, então, não deve ser interpretada como um empecilho à materialização do direito fundamental à boa administração, mas sim uma importante ferramenta para o seu preenchimento prático. Logo, o agente público no exercício de sua função administrativa deve se utilizar positivamente da discricionariedade para que, entre os possíveis cenários, as escolhas realizadas ao longo das etapas administrativas até o alcance da decisão final sejam as aquelas mais adequadas à questão.

A Administração Pública, em conformidade com o direito fundamental à boa administração deve, por meio de uma ponderação entre interesses envolvidos e normas aplicáveis, tomar boas decisões, de modo a atender às demandas populares precisamente por boas decisões, acompanhadas da motivação que as sustente (Solé, 2017).

Ademais, em termos práticos, a boa administração consta do art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia ou Carta de Nice. A redação do dispositivo acerca da boa administração na Carta aponta elementos considerados essenciais (Jacqué, 2011), refletindo algumas garantias aos indivíduos em relação à atuação da Administração Pública.

O dispositivo da Carta de Nice versa sobre os direitos de ser ouvido antes que lhe seja tomada uma providência desfavorável ao tratamento imparcial, à razoável duração do processo, de acesso aos processos que lhe dizem respeito, de reparação de danos, de se dirigir às instituições da União Europeia em uma das línguas do tratado, entre outros. A previsão constante do art. 41, assim, exprime em poucas linhas uma pluralidade de conteúdos decorrentes de uma boa administração, conectados à atividade administrativa.

Nesse sentido, a incorporação da boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia representa a sedimentação de um rol de direitos do cidadão, expressando a posição de destaque assumida pela pessoa na esfera do Direito Administrativo (Muñoz, 2012), decorrente de uma nova percepção da Administração Pública como aparato de apoio e atendimentos de demandas sociais.

A perspectiva europeia sobre o direito fundamental à boa administração abrange, portanto, garantias administrativas diversas reunidas em um mesmo conteúdo, representando um verdadeiro *umbrella right*, com o objetivo de conferir ao cidadão instrumentos que viabilizem a proteção de seus interesses diante da atividade da Administração, todos sob a égide do direito fundamental à boa administração (Pastor, 2008).

A Carta, ao contar com o direito fundamental à boa administração, assegura aos indivíduos, na linha de pensamento de Krisjánsdóttir (2013), que os seus assuntos sejam tratados de uma determinada forma, compatível com os seus interesses. Não se trata de exigir da Administração, entretanto, que entregue uma solução necessariamente favorável à pretensão dos cidadãos, mas sim de manter o compromisso de que os casos serão adequadamente examinados, em atenção aos atributos singulares de cada um deles.

O direito fundamental à boa administração carrega consigo, dessa maneira, garantias ao cidadão em relação à Administração Pública, tais como a isonomia, a imparcialidade e a duração razoável do processo, todos previstos na Carta de Nice. Não seria inadequado considerar, assim, que o direito fundamental à boa administração representa um direito-garantia, cujo conteúdo viabiliza a defesa de outros direitos (Mallén, 2004) sob a mesma cobertura, indispensáveis à proteção dos cidadãos europeus.

A incorporação da boa administração à Carta de Nice a posiciona em âmbito de proteção diferenciado ao atribuir ao seu conteúdo status de direito fundamental, de modo a impelir a Administração Pública a desenvolver sua atividade nas balizas impostas pelo referido dispositivo da Carta como forma de resguardar dos direitos dele decorrentes. Nessa perspectiva, confere aos cidadãos uma configuração de protagonismo ao vincular a atuação administrativa ao devido respeito pelo rol de direitos em questão, sob pena de violação da boa

administração e, eventualmente, de responsabilização pela prática de condutas incompatíveis com o seu núcleo.

Garantias Administrativas Derivadas da Boa Administração

Em poucas linhas, a previsão do art. 41 da Carta de Nice carrega um extenso conteúdo. O significado de direito à boa administração, conforme pontuado no texto da própria Carta, decorre da satisfação de garantias diversas aos indivíduos, restando a Administração obrigada a cumprir todos os sentidos propostos no dispositivo da Carta.

O objetivo da inclusão do direito fundamental à boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia constitui justamente a fundação de parâmetros mínimos de atuação, não apenas na atividade desempenhada no domínio da Administração da União Europeia, mas também no âmbito das próprias nações componentes deste espaço europeu. É possível, inclusive, a interposição de recursos aos tribunais europeus nas hipóteses de descumprimento de direitos e garantias em espaço nacional.

As garantias administrativas que preenchem o conteúdo do direito à boa administração previsto pela Carta de Nice correspondem à instrumentos essenciais à tutela dos demais direitos e interesses dos indivíduos, de modo a evitarem eventuais condutas abusivas ou até mesmo arbitrários praticadas pela Administração Pública. A boa administração comporta em seu conteúdo, assim, o tratamento imparcial, a razoável duração do processo, o direito de ser ouvido e de ter acesso aos procedimentos que lhe dizem respeito, a fundamentação das decisões administrativas, a reparação de danos, entre outros.

Tratamento Imparcial

A Carta de Nice logo no n. 1 do art. 41, aponta o direito ao tratamento imparcial e equitativo por parte dos órgãos e instituições da Administração da União Europeia. Garante-se aos indivíduos, assim, um tratamento conforme aspectos de imparcialidade ou impessoalidade pelo corpo administrativo, de modo a não conceber situações de distinção.

Evidentemente, os cenários em que as diferenciações revelam-se necessárias para estabelecer o equilíbrio no tratamento demandam uma atuação administrativa conformada com a realidade experimentada, na medida da desigualdade em questão. Não parece plausível, por exemplo, que idosos tenham tratamento igualitário em comparação com pessoas mais jovens, por isso diversas legislações contam, por exemplo, com dispositivos que conferem prioridades e facilidades para tal parcela da população.

Entretanto, a diferenciação no tratamento administrativo para com os indivíduos, quando fundada em razões frágeis —ou até mesmo inexistentes— repercute no comportamento e na decisão administrativas, violando os próprios princípios da igualdade, da impessoalidade e da imparcialidade (Otero, 2014).

A conduta administrativa, nesse sentido, deve se basear em um tratamento igualitário entre todos os membros da sociedade, uma vez semelhantes em sua dignidade, respeitadas aquelas distinções que fundamentem um trato diverso. Logo, as respostas administrativas devem estar submetidas a um senso de impessoalidade ou imparcialidade, não sendo objeto de atuação imprudente que produza de benefícios ou de prejuízos a determinados indivíduos em relação aos demais.

Não se admite, nessa perspectiva, atuações administrativas focadas em interesses próprios de seus agentes, sustentadas por uma parcialidade nos encaminhamentos dados, seja em favor de si ou de terceiros, ou contra determinados sujeitos. Ademais, a Administração, por força do princípio do interesse público, apresenta-se à serviço dos interesses da comunidade (Otero, 2014), exercendo suas funções para a satisfação do bem comum.

A Administração Pública, assim, necessita de um parâmetro mínimo de estabilidade para que sua atividade atinja adequadamente os indivíduos, especialmente considerando que condutas parciais desviam a finalidade pretendida e desestabilizam as estruturas administrativas, de modo a movimentar a máquina pública em sentido diverso de sua essência existencial. A partir da materialização do aspecto de imparcialidade inerente à boa administração, portanto, em absoluta desconexão de seus interesses pessoais ou privados (Otero, 2014), os agentes e órgãos administrativos devem envidar esforços no sentido do interesse geral.

Razoável Duração do Processo Administrativo

A razoável duração do processo compõe o n. 1 do art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais, cujo texto dispõe que os assuntos levados pelos indivíduos aos órgãos e instituições devem ser tratados em um prazo razoável. Isso significa que à Administração Pública confere-se a incumbência de exercer as medidas cabíveis para a concretização de uma decisão em tempo razoável.

O alcance de uma decisão em um prazo razoável passa a ter maior força, especialmente onde vige o Direito Europeu, a partir da previsão constante art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia sob a perspectiva jurídica de reconhecimento de tal como um direito fundamental. Para os demais ordenamentos onde a Carta não toca, fica a

experiência positiva de que a aplicabilidade do prazo razoável de decisão produz frutos, inclusive com a possibilidade de reparação de danos daqueles que restem prejudicados por atrasos administrativos, conforme decisões judiciais exaradas pelo Tribunal Geral da União Europeia, (T 138/14; T-217-1/15).

Nesse sentido, os assuntos referidos no texto da Carta de Nice requerem celeridade do início ao fim para que o objeto visado pela atuação administrativa não seja eventualmente perdido em decorrência de atraso na prestação. O processo administrativo que se prolongue excessivamente não apenas frustra a oportunidade de um pertinente desfecho em razão de todo o —dispensável— período de espera, mas também retarda e deteriora o próprio interesse público (Migliavacca e Soveral, 2015).

A celeridade revela-se relevante em níveis e conjunturas diversas, mas principalmente naqueles requerimentos formulados pelos indivíduos para que a Administração Pública alcance de uma definição de circunstâncias de fato ou de direito que estejam reverberando prejuízo aos seus interesses. Compete à Administração, portanto, conceder as soluções aplicáveis ao caso em tempo razoável para que o objetivo almejado seja devidamente atingido.

Preenchidas as condições necessárias para uma devida tomada de decisão, esta deve ser concluída em um prazo razoável, até mesmo como reflexo da boa administração (Neves, 2012), reproduzindo a garantia de celeridade das decisões administrativas nas fases indispensáveis ao seu desfecho e na execução prática (Amaral, 2016).

A disposição da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, ademais, versa sobre a duração razoável do processo administrativo, não restringindo, portanto, a celeridade apenas aos processos judiciais. Da mesma forma, também não delimita o impacto da razoável duração do processo aos temas de natureza sancionadora, mas expande seu conteúdo para lograr todo o espaço de atuação administrativa.

Isso traduz a intenção do legislador europeu em trazer celeridade à toda atividade administrativa, seja no âmbito das petições dirigidas à Administração, ou no andamento de um ato administrativo, ou, ainda, nas fases essenciais ao desfecho de um contrato administrativo. A materialização da vontade administrativa, portanto, deve, ponderando a conjuntura analisada e as normas aplicáveis, suceder conforme parâmetros de razoabilidade temporal compatíveis com a demanda, com a finalidade de verdadeiramente assegurar a efetividade da demanda.

Considerando a maleabilidade existente no procedimento administrativo, especialmente em comparação com o processo judicial, a Administração Pública detém margem necessária para conduzir o processo no formato que considerar pertinente à

conjuntura posta, observadas as regras e formalidades postuladas nos documentos orientadores de sua atividade (Amaral, 2016).

Por outro lado, o atraso na tomada de decisão administrativa, ou mesmo o silêncio, podem afetar negativamente os indivíduos em níveis variados (Hachem, 2014), especialmente na concretização de direitos sociais, considerando que são pendentes de prestações positivas.

A demora na tomada de decisões ou na efetivação de atuações administrativas manifesta-se substancialmente desvantajosa não somente para a sociedade —que, em última análise, restará privada de ações necessárias ao atendimento de demandas e à viabilização de direitos—, como também para a própria Administração, que terá dispendido recursos —materiais e humanos— em práticas machadas pela perda de objeto em razão de atraso.

A duração razoável do processo, de maneira geral, reproduz também a sequência processual desconectada da utilização de ferramentas para prorrogações indevidas, sejam estas projetadas pelo indivíduo ou pela Administração Pública (Porto Belo, 2010). Quando se trata de processos que correm tanto na esfera judicial quanto na administrativa, há sanções para medidas protelatórias fomentadas pelas partes, inclusive em observância aos princípios da lealdade processual e da boa-fé.

Ademais, a duração do processo em bases de razoabilidade é comumente associada ao direito de acesso à justiça (Dantas, 2010). Nessa perspectiva, como a razoabilidade de duração do processo judicial mostra-se substancial para a materialização do direito fundamental de acesso à justiça, de maneira similar, a duração razoável do processo administrativo representa instrumento essencial para a efetivação do direito fundamental à boa administração.

O Poder Judiciário deve executar a sua função jurisdicional de modo célere, da mesma forma que os órgãos da Administração Pública devem exercer a sua função administrativa com rapidez, respeitados os termos legais regentes de cada procedimento. A partir dessa premissa, os indivíduos têm o direito de que seus assuntos levados ao conhecimento e à apreciação das autoridades competentes para tanto sejam devidamente solucionados em tempo razoável.

Tal garantia deve ocorrer de forma célere, mesmo que a velocidade seja aferida em um espaço de razoabilidade (Dantas, 2010). Ademais, sabe-se que os processos administrativos são marcados por um rito ou uma liturgia postulado pelas normas aplicáveis e que, portanto, devem ser observados. Assim, como todo processo, também faz-se necessário um determinado intervalo temporal para o seu devido desenvolvimento (Marden, 2015), de modo que a razoabilidade refere-se ao mínimo apto a equilibrar o tempo de espera para uma solução compatível com a garantia de qualidade na prestação administrativa.

Logo, importante registrar que não se espera da Administração Pública instantaneidade na resolução das demandas, especialmente considerando os prazos para trâmite dos processos administrativos. Espera-se, por outro lado, que os pedidos e as demandas que alcancem as portas da Administração Pública sejam oportunamente recebidos, adequadamente analisados e satisfatoriamente concluídos, em observância à correspondente razoabilidade temporal que o objeto em causa exige.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a razoável duração do processo constitui simultaneamente uma orientação para a conduta da Administração Pública, cujas decisões devem ser definidas dentro de uma margem razoável de tempo, e um direito do indivíduo, cujo âmbito de proteção permite a exigibilidade de preenchimento prático de seu conteúdo. Revela-se, portanto, como um núcleo do qual se extrai uma dupla vertente, marcada por formatos de cumprimento diferenciados entre si.

A dupla vertente inerente ao conteúdo da razoável duração do processo pode ser comparada, ainda, ao duplo aspecto emanado da boa administração. Esta traduz uma orientação para as condutas empreendidas pelos agentes e órgãos no exercício de sua função administrativa, mas também um direito de todos os membros da sociedade de que a solução concedida pela Administração será aquela em maior adequação com o caso concreto, apta a conformar as necessidades envolvidas com as medidas apropriadas, observando a razoabilidade quanto ao intervalo temporal para tanto.

Direito de Ser Ouvido

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, no art. 41, n. 2, a), outorga a pessoa o direito de ser ouvida antes que seja tomada medida que possa vir a lhe atingir de maneira negativa. Isso significa que a Administração Pública deve ter conhecimento acerca do que o indivíduo tem a dizer em sua defesa, antes de tomar decisão que entregue o afete desfavoravelmente.

A previsão da Carta acerca do direito de ser ouvido não deixa de ser um reflexo do direito de defesa, ou ampla defesa, a partir do qual se garante ao cidadão a oportunidade de expressar a sua compreensão, a sua perspectiva e os seus interesses no âmbito de atuação administrativa que pode lhe ser desfavorável. Trata-se de mecanismo que detém a capacidade de eventualmente reverter ou minimizar os efeitos nocivos de determinada medida derivada da atividade administrativa.

Ainda que o procedimento não seja especificado pelo texto da Carta de Nice, o direito de ser ouvido pode ser concretizado por meio de depoimento oral ou escrito, a depender do processo administrativo gerado a partir da circunstância de fato. O direito de ser ouvido, assegurado pela Carta, viabiliza o amparo contra eventuais medidas administrativas desproporcionais ou arbitrárias que, em razão de sua própria natureza, são desfavoráveis aos interesses do cidadão.

O direito de ser ouvido, ademais, demonstra sua relevância especialmente nas demandas de caráter sancionador, embora a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia indique a aplicação de tal direito em qualquer hipótese de potencial ato lesivo (Pastor, 2008), proveniente da atuação desenvolvida pela Administração Pública. Pretende-se, a partir do imperativo do direito de ser ouvido, assegurar ao indivíduo uma ferramenta de proteção contra comportamentos administrativos que lhe possam ser adversos e lesivos, bem como instalar barreiras aptas a impedir práticas de cunho arbitrário ou abusivo.

Tal direito revela-se essencial, portanto, para evitar o empreendimento de eventuais condutas arbitrárias ou abusivas por agentes administrativos, de modo a fixar um obstáculo para a execução de medidas desfavoráveis ao indivíduo sem o seu conhecimento e sem a sua declaração de defesa. Confere-se ao cidadão, portanto, um mecanismo de proteção em relação às providências administrativas que possam lhe ser adversas em qualquer nível.

Direito de Acesso

O acesso à Administração Pública acomoda facetas variadas (Otero, 2014), que proporcionam aos cidadãos modalidades de obtenção de informações acerca das práticas desenvolvidas por órgãos e agentes públicos. Sob o manto do direito à informação administrativa, o conteúdo disposto no art. 41 da Carta de Nice indica a viabilidade de acesso aos processos que se refiram especificamente ao indivíduo.

Nesse sentido, a redação da Carta versa acerca dos assuntos que compreendem o indivíduo, refletindo a garantia do direito à informação acerca do andamento do processo em que seja interessado, bem como do direito de ter ciência das decisões no âmbito de procedimentos dos quais integra (Otero, 2014), sendo concretizada de maneira direta, a quem se dirige ao órgão administrativo para obter informações, ou mediante modalidade eletrônica.

Embora a Carta de Nice assinale que o acesso deva ser assegurado ao cidadão europeu nos processos à ele concernentes, a própria União Europeia confere publicidade por meio eletrônico às suas ações sob gestão da Comissão Europeia.

Isso significa que o direito de acesso pode ser assimilado em maior abrangência, atraindo a possibilidade de aplicação às demais condutas administrativas, não somente aquelas que envolvam especificamente o indivíduo.

Nesse contexto, verifica-se especialmente nas realidades nacionais um movimento que converge na transparência e na boa administração pública. Assim, um estímulo de ampla publicidade e de vasto acesso às atividades empreendidas no seio da Administração Pública vem adquirindo volume e potência, como forma de oferecer à sociedade ferramentas de averiguação das condutas públicas e de integração da população no cotidiano administrativa, o que certifica um novo modelo de presença democrática da sociedade nos assuntos públicos.

As informações de natureza pública, portanto, devem ser congregadas e ordenadas com o objetivo de compor núcleo que expressa facilidade de compreensão e acesso (Pinto e Netto, 2018). Convoca-se a Administração Pública, assim, a exercer sua função em atenção às melhores práticas de publicidade, como, por exemplo, disponibilizar conteúdo informativo em canais oficiais, tornando a informação pública plenamente acessível à população, de maneira a agregar ao desenvolvimento de uma cidadania social e politicamente ativa, bem como a consolidar uma estrutura na qual a sociedade possa efetivamente depositar sua confiança.

Os mecanismos associados à transparência contribuem ativamente para a participação saudável dos membros da comunidade nas decisões de natureza administrativa e política (Carvalho, 2015), materializando o direito de acesso. Nessa perspectiva, a incorporação popular nas práticas públicas pode suceder previamente, isto é, ainda durante as etapas de discussões e deliberações anteriores às decisões; ou posteriormente, por meio da fiscalização das condutas executadas pelos agentes públicos.

Logo, como a própria essência da Administração é atender aos interesses da sociedade, constitui direito dos membros da comunidade obter ciência de seus atos —excetuando, evidentemente, aqueles que se encontram sob o manto do sigilo. Importa registrar, ademais, que a configuração de confidencialidade em uma democracia deve ser muito bem delineada com o intuito de dirimir oportunidades de inserção de conteúdos de essência pública— e, portanto, acessíveis a todos —sob o teto do sigilo em decorrência de profunda desvirtuação de seu significado.

Sedimenta-se, dessa forma, o direito de acesso, nomeadamente quando se contempla o conceito de transparência, cuja materialização revela-se essencial em um contexto democrático, já que entrega aos cidadãos novos meios de participação a partir das informações acerca dos rumos tomados pela atividade administrativa.

Nessa perspectiva, a aproximação entre a Administração Pública e a sociedade passa pelo comportamento ativo de compartilhamento da atuação administrativa, estendendo à compreensão social as ações entabuladas em seu seio, até mesmo em respeito às pretensões coletivas e às escolhas democráticas.

A transparência na atividade administrativa constitui uma das medidas aptas a conferir legitimação da própria atuação, já que a conduta permeada pela neblina ou a prática marcada pela sombra impõem obstáculos de visibilidade e compreensão à sociedade, que, pelo contrário, deve ser comunicada das ações sucedidas em âmbito público. A efetivação do direito de acesso, assim, revela-se compatível com boa administração pública na medida em que reduz distâncias entre a Administração e os indivíduos, dando conhecimento das decisões e execuções administrativas que, em última análise, alcançarão a coletividade.

Fundamentação das Decisões

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia também postula em seu art. 41, n. 2, c), a obrigação de fundamentação de decisões administrativas como mais um entre os elementos integrantes do núcleo que representa o direito à boa administração. A incumbência derivada de tal disposição designa à Administração Pública a prática de fundamentar seus atos de manifestação de vontade (Muñoz, 2011).

Como um dos elementos intrínsecos ao direito fundamental à boa administração, a motivação das decisões administrativas (Solé, 2017), corresponde a uma tarefa a ser desempenhada pela Administração Pública de explanar as razões pelas quais a decisão desenrola-se de determinada maneira. Manifesta-se, portanto, como um aspecto basilar para a tomada de melhores decisões, compatíveis com as nuances do caso concreto.

A partir do dever de fundamentação, a Administração fica encarregada de esclarecer os motivos que sustentaram a tomada de decisão, avaliando as múltiplas variáveis envolvidas na questão. Compete à Administração Pública, nessa perspectiva, assinalar de maneira objetiva as razões, de fato e de direito, pelas quais aquela solução alcançada se mostrou a mais pertinente ao caso.

Nesse contexto, como um juiz deve fundamentar os motivos a partir dos quais desenvolveu uma decisão, se fazendo compreender pelas partes envolvidas, também a Administração Pública (Perfetti, 2010), deve motivar suas ações para que o destinatário de sua atuação compreenda claramente as razões que a instruíram, prática especialmente relevante nas hipóteses de indeferimento de solicitações.

Além disso, a fundamentação dos atos de natureza administrativa satisfaz funções variadas, como apoiar uma elucidação dos fatos e do direito para os particulares; impulsionar a autoridade administrativa no adequado desenvolvimento da decisão; conceder publicidade e transparência à sua atividade e proporcionar um certo grau de controle da atuação administrativa, nomeadamente naqueles desfechos derivados do espaço de livre decisão (Rebelo de Sousa e Matos, 2007).

Logo, a motivação não representa meramente um instrumento de justificativa de práticas administrativas, mas também traduz uma via de demonstração de que a Administração examinou e sopesou todos os aspectos envolvidos no procedimento para então decidir adequadamente (Piraino, 2013). Considerando, dessa forma, o objetivo de fundar as bases das escolhas administrativas realizadas após as cabíveis ponderações, a motivação executa relevante papel para o controle das atividades públicas em todas as suas esferas, seja administrativa, judicial ou até mesmo política (Otero, 2014), especialmente para que seja ampla e plenamente compreensíveis os motivos que nutriram aquela tomada de decisão.

Ademais, a motivação no âmbito administrativo revela-se fundamental para consolidar a legalidade e a transparência nas suas práticas (Piraino, 2013), além de constituir um importante mecanismo para afastar comportamentos arbitrários ou distinções no tratamento entre indivíduos (Rocha, 1997). Em um Estado Democrático de Direito, arbitrariedades não encontram espaço de legitimidade, proposição que também se estende para os agentes administrativos (Ohlweiler, 2015), já que não devem injetar conceitos abusivos à sua atividade.

A atuação da Administração Pública que atinja direitos ou interesses, assim, deve englobar necessariamente a motivação que ampare a finalidade almejada (Rebelo de Sousa e Matos, 2007), até porque, na hipótese de carência de fundamentação, os atos são passíveis de anulação (Freitas, 2014). A motivação, então, deve ser objetiva, expressa e congruente, de modo a atribuir validade às escolhas administrativas, nomeadamente naqueles procedimentos em que há vinculação a um direito de conhecimento dos motivos da decisão administrativa (Otero, 2014).

Revela-se particularmente valoroso esclarecer os motivos de uma atuação administrativa quando se trata de atos discricionários, justamente pela concepção natural de um terreno de maior liberdade de escolha não apenas para atingir a solução final, mas também das vias percorridas para alcançá-la (Faria, 2008). A margem de decisão da Administração não deve alicerçar práticas desmedidas ou irresponsáveis, até mesmo porque a fundamentação constitui instrumento de garantia de condutas administrativas assertivas e adequadas, o que

demonstra precisamente a importância da motivação nas circunstâncias tocadas pela discricionariedade.

A fundamentação no espaço dos atos discricionários deve estar em congruência com os juízos de conveniência e oportunidade, exprimindo que a Administração Pública, ao alcançar um desfecho, ponderou todos os fatores envolvidos e aplicou as normas jurídicas pertinentes ao caso. Constitui incumbência da Administração, portanto, a exposição dos fundamentos de natureza jurídica e fática que compuseram as suas escolhas.

Entretanto, não se trata de motivação com porções de indiferença ou descuido, com o foco voltado ao preenchimento de disposição legal a qualquer custo. Deve, sim, refletir uma conduta que demonstre a diligência administrativa, especialmente quanto aos prismas de objetividade e inteligibilidade, expressando a correlação entre a situação fática e o arcabouço normativo aplicável, até mesmo como forma de assegurar a consonância com o direito fundamental à boa administração.

Outras Garantias

Para além dos elementos anteriormente apresentados, outra conteúdo constante do dispositivo relativo à boa administração na Carta da Nice refere-se a possibilidade de se dirigir às entidades vinculadas à União Europeia por meio de um dos idiomas oficiais dos tratados, bem como de obtenção de resposta na mesma língua, conforme consta do art. 41, n. 4. Tal prescrição é relevante principalmente para garantir o pleno acesso dos indivíduos aos órgãos da Administração europeia na entrada e na saída, isto é, para encaminhar solicitações e para receber respostas no seu idioma de preferência.

Ao introduzir tal temática em seu texto, a Carta pretende afastar cenários de cerceamento de acesso do cidadão às instituições europeias. A partir desta disposição, a Administração europeia expressa sua atenção para com às necessidades do cidadão, já que objetiva facilitar seu acesso e seu entendimento, suprimindo eventuais obstáculos de cunho linguístico.

O dispositivo referente a boa administração inserto na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, ademais, também retrata outro integrante do seu conteúdo. O direito à reparação de danos desencadeados por agentes e entidades da Comunidade Europeia ao executar suas funções, nas balizas dos princípios gerais comuns estabelecidos pelas legislações dos Estados-Membros, constitui outro elemento conectado ao direito fundamental à boa administração, presente no art. 41, n. 3.

Por força do enunciado no âmbito da Carta, portanto, as instituições europeias podem ser civilmente responsabilizadas por aquelas suas práticas que tenham produzido danos aos cidadãos. Isso significa que, em sede de órgãos administrativos europeus, as consequências jurídicas de condutas administrativas evitadas de imprudência, imperícia ou negligência não são imunes de responsabilidade.

A responsabilidade da Administração Pública, nessa esteira, corresponde não apenas a uma conformação apta a assegurar a reparação de quaisquer danos eventualmente derivados de atuações administrativas, como também a um modelo cujo objetivo é minimizar conjunturas sujeitas a equívocos ou descuidos. Assim, a responsabilidade carrega consigo um duplo caráter, uma vez que além de reparador, também apresenta natureza preventiva, ao demonstrar que há repercussões patrimoniais para as condutas marcadas por má administração (Solé, 2014), bem como para os demais comportamentos administrativos lesivos.

A boa administração pública, nesse contexto, para além das demais garantias inerentes ao seu núcleo, também atrai a possibilidade de responsabilização por eventuais danos produzidos no âmbito no exercício da função administrativa. Portanto, aquele que empreender condutas ilícitas no exercício de qualquer função pública, portanto, deve responder, sob pena de violação do próprio direito fundamental à boa administração.

Nessa perspectiva, não podem subsistir em um Estado Democrático de Direito sujeitos ou regiões de irresponsabilidade (Delpiazzo, 2009). Logo, os agentes administrativos que envidarem práticas incompatíveis com a atuação típica da Administração Pública, serão devidamente responsabilizados, premissa que representa uma verdadeira proteção ao indivíduo, já que concede instrumentos de defesa caso seja prejudicado por desvios na função administrativa.

Conclusão

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia carrega um conteúdo de extrema relevância para a consolidação da proteção de bens jurídicos dos cidadãos, elevando a boa administração à condição de direito fundamental. Isso significa que, como a Administração europeia está vinculada ao núcleo da boa administração, o adequado preenchimento prático do direito fundamental depende de ações públicas empenhadas em conformidade com os termos dispostos no art. 41 da Carta de Nice.

Nesse sentido, o direito à boa administração constitui um *umbrella right* de modo a compreender uma multiplicidade de disposições aplicáveis à Administração no sentido de preservar os bens jurídicos dos indivíduos e de conferir meios de proteção de suas

necessidades. Não se trata de amplo atendimento às pretensões dos cidadãos, mas de respeito às balizas e vias utilizadas para a materialização da atuação administrativa.

Entre os conceitos componentes do eixo de boa administração firmado pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, os direitos de acesso, de ser ouvido, à razoável duração do processo, à fundamentação das decisões, ao tratamento imparcial, entre outros, sustentam uma estrutura que permite ao cidadão deter mecanismos de amparo e de defesa de seus interesses.

Nesse contexto, o direito fundamental à boa administração representa um âmbito de proteção diferenciado ao conceder aos indivíduos um escudo contra eventuais abusos e arbitrariedades desencadeados a partir da atividade administrativa. Mais que isso, também confere à Administração a incumbência de executar suas condutas a partir de parâmetros de imparcialidade, de razoabilidade de duração do processo, de contraditório e ampla defesa, de acesso, de linguagem, entre outros. E, caso as práticas administrativas descumpram tais premissas —ou até mesmo outras— e produzam danos aos cidadãos, restará a Administração europeia suscetível à responsabilização na medida da sua atuação.

Assim, a boa administração como um direito fundamental arquitetado pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, revela a importância e a amplitude da contribuição europeia no sentido de consolidar um zelo especial para com o indivíduo, bem como de conceder voz à sociedade também no âmbito administrativo. Constitui, nessa perspectiva, um exemplo para os ordenamentos jurídicos nacionais de que preceitos de aplicação administrativa podem deter força diferenciada para trazer aos indivíduos maior extensão de amparo às suas necessidades, tornando a atividade administrativa mais humana e atenta aos interesses gerais.

Referências

- Amaral, D. F. (2016). *Curso de Direito Administrativo, Vol. II* (3ª ed). Coimbra, Portugal: Almedina.
- Bousta, R. (2017). Droit des Étrangers: Mais à quoi Sert le Droit à Bonne Administration? *La Revue des Droits de l'homme*, 12, 1-14.
- Carvalho, M. O. (2015). Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo. *Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará*, 13(1), 108-124.
- Dantas, F. W. L. (2010). A Questão do Prazo Razoável da Duração do Processo. *Revista CEJ*, 14(48), 4-13.
- Delpiazzo, C. E. (2009). La Responsabilidad Estatal ante la Huida del Derecho Administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 9(35), 13-34.

- Faria, J. H. (2008). O Princípio da Motivação dos Atos Administrativos: Regra Meramente Formal ou Pressuposto Substancial de Validade dos Atos? *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 8(31), 133-145.
- Freitas, J. (2014). *Direito Fundamental à Boa Administração* (3ª ed.). São Paulo, Brasil: Malheiros.
- Jacqué, J. (2011). Le Droit à une Bonne Administration dans La Charte des Droits Fondamentaux de L'Union Européenne. *Revue Française D'Administration Publique*, 137-138, 79-83.
- Hachem, D. W. (2014). Processos Administrativos Reivindicatórios de Direitos Sociais: Dever de Decidir em Prazo Razoável vs. Silêncio Administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 14(56), 147-175.
- Krisjánssdóttir, M. V. (2013). Good Administration as a Fundamental Right. *Iceland Review of Politics and Administration*, 9(1), 237-255.
- Mallén, B. T. (2004). *El Derecho Fundamental a una Buena Administración*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Marden, C. (2015). *A Razoável Duração do Processo: O Fenômeno Temporal e o Modelo Constitucional Processual*. Curitiba, Brasil: Juruá Editora.
- Mendonça, S. M. F. (2019). A Boa Administração como Direito Fundamental (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa, Portugal. Disponível em https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41819/1/ulfd140899_tese.pdf
- Migliavacca, L. A., e Soveral, R. T. (2015). A Efetividade dos Direitos Fundamentais no Âmbito Administrativo e a Aplicabilidade do Princípio da Razoável Duração do Processo. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, 19(29), 1-13.
- Muñoz, J. R. (2011). Discrecionalidad y Motivación del Acto Administrativo en la Ley Española del Procedimiento Administrativo. *Revista Derecho PUCP*, 67, 207-229.
- Muñoz, J. R. (2012). El Derecho a la Buena Administración en las Relaciones entre Ciudadanos y la Administración Pública. *Revista AFDUC*, 16, 247-273.
- Neves, A. F. (2012). O Direito a uma Decisão Administrativa em Prazo Razoável. In L. Pinto e Netto, E. Bitencourt Neto (Coords.), *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários* (pp. 51-81). Belo Horizonte, Brasil: Editora Fórum.
- Otero, P. (2014). *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Ohlweiler, L. (2015). O Princípio da Dignidade Humana e a Motivação Contextual dos Atos Administrativos: Applicatio e Hermenêutica Filosófica. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 15(59), 177-197.
- Pastor, J. A. F. (2008). El Derecho a La Buena Administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 15, 137-154.
- Perfetti, L. (2010). Diritto ad una Buona Amministrazione, Determinazione dell'Interesse Pubblico ed Equità. *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4, 789-844.
- Pinto e Netto, L. C. (2018). A Norma de Transparência e Liberdades Fundamentais. In C. A. Gomes, A. F. Neves, y E. Bitencourt Neto (Coords.), *A Prevenção da Corrupção e Outros Desafios à Boa Governança da Administração Pública* (pp.173-188). Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas do Centro de Investigação de Direito Público.

- Piraino, S. (2013). Il Fatto nella Motivazione dell'Atto Amministrativo. *Rivista di Diritto, dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 11, 41-52.
- Porto Belo, D. (2010). A Razoável Duração do Processo como Instrumento de Acesso à Justiça. *Revista de Direito e Desenvolvimento*, 1(2), 55-68.
- Rebello de Sousa, M., y Matos, A. S. (2007). *Direito Administrativo Geral, Tomo III*. Lisboa, Portugal: Dom Quixote.
- Rocha, C. L. A. (1997). Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, 209, 189-222.
- Sérvulo Correia, J. M. (2016). Os Grandes Traços do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 16(63), 45-66.
- Solé, J. P. (2017). The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law. In J. P. Solé, y A. Cerrillo-I-Martínez (eds.), *Promoting Good Government in Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity* (pp. 25-53). Bruxelles, Belgium: Bruylant.
- Solé, J. P. (2014). Transparencia y Derecho a una Buena Administración. *Tiempo de Paz*, 114, 75-84.

Contribución autoral

a) Concepción y diseño del trabajo; b) Adquisición de datos; c) Análisis e interpretación de datos; d) Redacción del manuscrito; e) revisión crítica del manuscrito.

S. M. F. M. ha contribuido en a, b, c, d, e.

Editor científico responsable

Dr. Pablo Rodríguez Almada