

O reflexo dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º da CF) na interpretação e aplicação das normas do art. 37 da Constituição Federal

Eid Badr

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestre em Direito pela PUC-SP (2000), graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (1994). Na Universidade do Estado do Amazonas (UEA) é professor da graduação e do mestrado em Direito Ambiental (desde 2011), pesquisador líder do Grupo de Pesquisa do CNPq denominado Direito Educacional Ambiental (DEA), membro titular da Câmara de Pesquisa e Pós-Graduação e da coordenação do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental. Integrante da coordenação do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental da UEA (PPGDA-UEA). É membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC) e do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPED). E-mail: ebadr@uol.com.br.

Cid da Veiga Soares Junior

Mestrando em Direito Ambiental pelo programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Cândido Mendes (2019) e em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Faculdade Verbo Educacional (2021). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (1991). Formado pela Escola Superior da Magistratura do Amazonas (2000). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas e Membro da Comissão do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Resumo: O artigo pretende analisar de que forma os objetivos fundamentais do Estado brasileiro irradiam seus efeitos sobre a interpretação e aplicação das normas do artigo 37 da Constituição Federal. Os objetivos fundamentais constituem as metas que devem ser viabilizadas pelo Estado para a concretização do desenvolvimento entre os sujeitos integrantes do sistema constitucional. Para que seja possível, por exemplo, construir uma sociedade justa, livre e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos, faz-se imprescindível a implementação minimamente necessária de direitos (mínimo existencial), a fim de que se possa viver com dignidade. Todos os atos administrativos devem ser guiados pelos princípios respectivos inseridos no texto constitucional. Impõe-se, destarte, conceituar os objetivos fundamentais, a administração pública e os princípios que regem a sua atuação, para, ao final, estabelecer como os objetivos fundamentais propagam seus efeitos sobre a interpretação e aplicação das normas que regem a Administração Pública.

Palavras-chave: Objetivos fundamentais. Reflexos. Interpretação e aplicação. Administração Pública.

Sumário: 1 Introdução – 2 Os objetivos fundamentais do Estado brasileiro – 3 Da Administração Pública – 4 Dos princípios constitucionais da Administração Pública – 5 Os objetivos fundamentais do Estado brasileiro e a interpretação e aplicação das normas que regem a atuação da Administração Pública – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em sequência ao preâmbulo, o Título I da Constituição Federal de 1988 trata dos princípios fundamentais que constituem o alicerce do texto constitucional. Ao lado de temas como os fundamentos na República, previstos no artigo 1º, da separação dos poderes, estabelecida pelo artigo 2º, e dos princípios que regem as relações internacionais, destacados no artigo 4º, encontram-se no mesmo Título I os objetivos da república, dispostos no artigo 3º, constituindo as finalidades que devem ser perseguidas pelo Estado brasileiro.

A atividade desenvolvida pela Administração Pública é regida por princípios-normas. Tais princípios se encontram explicitamente apontados no artigo 37 do texto constitucional, a saber: princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Pode-se dizer que os referidos princípios objetivam orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e também garantir a boa administração, consubstanciada na correta gestão dos negócios públicos e no trato dos recursos públicos, no interesse coletivo, assegurando ainda aos administrados práticas honestas e probas (SILVA, 2019).

Os objetivos expressados no texto constitucional (artigo 3º), grosso modo, não irão se realizar como num passe de mágica, eis que dependentes dos operadores do sistema estatal e da estrutura administrativa do Estado. Para que se mantenha a harmonia do sistema, tem-se como necessária a viabilização, mínima possível, de concretização dos fins estabelecidos (FRANÇA, 2013).

Para tanto, a atuação dos operadores do sistema estatal deve ser impessoal, eficiente, publicizada, pautada na lei e no dever de probidade, uma vez que não restarão cumpridos os princípios da administração pública, com as consequências legais daí advindas, caso as políticas públicas implementadas não alcancem, pelo menos, a concretização do mínimo existencial.

2 Os objetivos fundamentais do Estado brasileiro

O Título I da Constituição Federal de 1988 trata dos princípios fundamentais, ou seja, os princípios mais importantes, os alicerces da Constituição,

servindo de base para todo o ordenamento jurídico-constitucional. O referido Título I é composto por quatro artigos, são eles: a) os fundamentos da República, dentre outros temas (artigo 1º); b) a separação dos Poderes (artigo 2º); c) os objetivos da República (artigo 3º); e d) os princípios que regem as relações internacionais (artigo 4º) (MARTINS, 2020).

Os objetivos fundamentais constituem as finalidades que devem ser perseguidas pelo Estado brasileiro. Os objetivos fundamentais estão dispostos no artigo 3º da CF:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo Martins (2020, p. 435): “Trata-se de um dispositivo de caráter principiológico e programático”, que [...] não produzirá todos os efeitos imediatamente, devendo ser visto como um “mandamento de otimização”. Assim, consoante o autor, “o Estado deve cumprir o máximo possível desses objetivos, dentro dos limites jurídicos, orçamentários e fáticos”.

No mesmo sentido é a lição de Sarlet (2021, p. 299):

Mediante a expressa previsão, no art. 3º, de objetivos de caráter fundamental a serem levados a efeito pelos órgãos estatais, não há como refutar – do ponto de vista do direito constitucional positivo vigente – a circunstância de que o constituinte de 1988 consagrou sim um modelo de Constituição do tipo dirigente, muito embora elementos de dirigismo constitucional se façam presentes em diversas partes do texto da CF, inclusive e especialmente nos títulos de ordem econômica e social. Com efeito, as normas-princípio contidas nos diversos dispositivos do art. 3º cumprem a função de princípios objetivos que instituem programas, fins e tarefas que vinculam os poderes públicos e que implicam uma atuação voltada à realização dos objetivos constitucionais enunciados.

Conforme Martins (2020, p. 435), o primeiro objetivo da república inspira-se no preâmbulo da Constituição portuguesa, que se propõe construir “um país mais livre, mais justo e mais fraterno”. O autor, ao comentar o inciso I do art. 3º da CF (construir uma sociedade livre, justa e solidária), assim dispõe:

Uma sociedade livre é aquela que fomenta todas as formas de liberdade (liberdade de locomoção, de pensamento, de religião, de preferência sexual etc). Sociedade justa é aquela em que cada um tem aquilo que lhe é de direito, aquilo que é fruto de seu esforço de seu trabalho. Uma sociedade justa não tolera a concentração de riquezas e a impunidade, o que mostra o quanto estamos distante de alcançarmos nosso objetivo constitucional. Por fim, sociedade solidária é aquela em que todos se auxiliam reciprocamente.

Prosegue Martins (2020, p. 436), quanto ao inciso II (garantir o desenvolvimento nacional), estabelecendo o seguinte:

Um dos objetivos da República é garantir o desenvolvimento nacional, não se restringindo ao desenvolvimento econômico, mas também se referindo ao desenvolvimento social, cultural etc. [...] Dessa maneira, deve o poder público agir de forma a equilibrar os desenvolvimentos diversos, não prestigiando apenas o desenvolvimento econômico, em detrimento dos demais.

Já em relação ao inciso III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), Martins (2020, p. 437) ensina que:

Primeiramente, o inciso III do art. 3º prevê como objetivo da República “erradicar a pobreza e a marginalização”. [...] trata-se de uma meta a ser buscada pelo Estado. Todas as políticas públicas (realizadas pelo Legislativo e Executivo, sobretudo) devem ter como escopo o fim da pobreza e da marginalização.

[...] Outrossim, outros dois são os objetivos presentes no art. 30, III: reduzir as desigualdades sociais e reduzir as desigualdades regionais. A desigualdade social é marcada pela distância entre os mais ricos e os mais pobres. A Constituição Federal não exige que todos tenham o mesmo grau de riqueza, já que fomenta a livre iniciativa e os valores capitalistas. Todavia, tem como objetivo diminuir a diferença entre os diversos graus de riqueza. Outrossim, tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais (a diferença entre as regiões mais ricas e menos ricas).

Por fim, no que diz respeito ao inciso IV (promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação), Martins (2020, p. 437) pontua da seguinte forma:

Um dos objetivos da República é pôr fim a todas as formas de preconceito de discriminação. Expressamente, a Constituição Federal prevê o preconceito de “origem, raça, sexo, cor e idade”. Embora não preveja expressamente o preconceito em razão da “preferência sexual”, ela está inserida implicitamente na cláusula genérica “quaisquer outras formas de discriminação”.

Eis as finalidades que devem ser perseguidas pelo Estado brasileiro e cuja concretização tem de ser, ao menos, do mínimo vital, em respeito à dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III).

3 Da Administração Pública

O Título III da Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo um capítulo específico que trata da organização da Administração Pública, traçando diretrizes quanto à sua estrutura, funções e princípios que devem nortear a sua atuação, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, ou mesmo enquanto administração direta ou indireta, como se vê da redação do artigo 37 do texto constitucional.

Como ensina Moraes (2016, p. 347):

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Conforme Silva (2019, p. 665):

Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Tomando como exemplo a administração federal, conquanto o dispositivo em tela (artigo 37 da CF) seja de aplicação obrigatória também para os Estados, Distrito Federal e Municípios, Moraes (2016, p. 347) assinala que:

A administração federal compreende a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; e a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; fundações públicas.

A seu turno, Carvalho Filho (2019, p. 11) salienta que, para melhor precisar o sentido da expressão Administração Pública, ela deve ser dividida sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado e, de outro lado, da própria atividade. Inicialmente, quanto ao sentido objetivo da expressão o autor destaca que:

O sentido objetivo, pois, da expressão [...] deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa. [...] Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia).

Já em relação ao seu sentido subjetivo, Carvalho Filho (2019, p. 12) especifica o seguinte:

A expressão também pode significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o poder em que

ela é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

Pois bem.

Tratados o conceito e o sentido da expressão Administração Pública, cuida-se, na sequência, dos princípios constitucionais que devem reger a sua atuação, repita-se, obrigatória para União, Estados, Distrito Federal de Municípios.

4 Dos princípios constitucionais da Administração Pública

Consoante Bonavides (2019, p. 292), os princípios são normas-chave de todo o sistema jurídico em vista da proclamação que se deu a respeito em novas formulações conceituais e em arestos das Cortes Supremas no constitucionalismo contemporâneo. O ensaio, todavia, cuidará apenas dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, o que não dispensa que eles sejam tratados como normas estruturantes de tal sistema.

Para Mendes e Branco (2017, p. 883), com o advento da Constituição Federal de 1988:

[...] os primeiros arroubos de constitucionalização das normas reitoras da Administração Pública presentes em textos anteriores finalmente se solidificaram, consolidando um catálogo de normas que podem ser identificadas como “normas constitucionais da administração pública”, pois ficou claro ao jurista pós-1988 que a “administração pública constitucionalizou-se”.

Segundo Sá (2014, p. 8):

Os princípios constitucionais do Direito Administrativo são diretrizes básicas que norteiam os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem os fundamentos da ação administrativa. Relegá-los significa desvirtuar a gestão dos negócios públicos e desprezar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Nesse sentido, estabelece o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

Quanto aos dois primeiros (legalidade e impessoalidade), destaca Moraes (2016, p. 348-349):

O tradicional *princípio da legalidade*, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal [...] aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. [...] O *princípio da impessoalidade encontra-se, por vezes, no mesmo campo de incidência dos princípios da igualdade e da legalidade*, e não raramente é chamado de princípio da finalidade administrativa. [...] Esse princípio completa a ideia [...] de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome do qual atua. (sem destaques no original)

Quanto aos dois seguintes (moralidade e publicidade), o mesmo autor (2016, p. 349-351) assevera que:

Pelo *princípio da moralidade administrativa*, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. [...] O princípio da moralidade está intimamente ligado com a ideia de probidade, dever inerente ao administrador público. [...] A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, §4º, da Constituição Federal. [...] A *publicidade* se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias. O princípio da publicidade tem absoluta primazia na Administração Pública, garantindo o acesso às informações a toda a Sociedade [...] a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. (sem destaques no original)

Por fim, em relação ao princípio da eficiência, Moraes (2016, p. 353-354) sustenta que o:

[...] *princípio da eficiência* é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. (sem destaque no original)

Ao lado dos princípios explícitos, Silva (2019) ainda aponta outros princípios relativos à Administração Pública, encartados nos incisos e parágrafos do mesmo artigo 37 do texto constitucional, a saber: princípio da

licitação pública; princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos; princípio da responsabilidade civil da administração; princípio da participação e; princípio da autonomia gerencial.

5 Os objetivos fundamentais do Estado brasileiro e a interpretação e aplicação das normas que regem a atuação da Administração Pública

Podemos dizer que interpretar algo significa transpor para uma linguagem compreensível aquilo que foi escrito de forma técnica, ou seja, determinar com precisão o sentido ou significado, ainda que obscuro, de um texto, sendo a hermenêutica a ciência que estuda a interpretação (MARTINS, 2020).

A atividade interpretativa pode ser dar em três etapas, ou seja, primeiro o intérprete toma conhecimento do texto, em seguida interpreta e, por fim, aplica o texto já conhecido e interpretado (corrente trifásica). Ao lado de tal corrente, existe a corrente monofásica, majoritária na doutrina, para quem a atividade interpretativa (conhecimento, interpretação e aplicação) é realizada em uma operação única, simultaneamente, como se fosse um bloco monolítico (FONTELES, 2020).

Segundo Sarlet (2021), da mesma forma que o Direito em geral, a Constituição não se compreende por si só, devendo, pois, ser compreendida.

Martins (2020, p. 380), a respeito do tema, salienta que: “prevalece o entendimento na doutrina de que existe uma hermenêutica constitucional diferenciada da hermenêutica do direito, por ter métodos próprios e princípios próprios”.

Para o mesmo autor, a hermenêutica constitucional existe por três fatores: primeiro, em razão da supremacia da Constituição, e, depois, pelo fato de que, diferentemente de outras leis, as constituições possuem elevado número de normas com alto grau de abstração, sendo mais princípios do que regras; por fim, pela circunstância de que, diferentemente das leis infraconstitucionais, as normas constitucionais possuem dispositivos de caráter ideológico, pragmático, político, o que demanda, destarte, a aplicação de métodos interpretativos diversos (MARTINS, 2020).

A interpretação das normas constitucionais é identificada, quanto ao sujeito, em: doutrinária, judicial, autêntica e aberta; quanto aos efeitos, em: declarativa, restritiva e extensiva. Já os métodos de interpretação constitucional são especificados pela doutrina, comumente, em: método jurídico (ou hermenêutico clássico), método lógico, método teleológico, método histórico, método genético, método sistemático, método tópico-problemático, método hermenêutico-concretizador, método científico-espiritual e método comparativo. Por fim, quanto aos princípios de interpretação constitucional, tem-se o princípio da unidade da constituição, o princípio

do efeito integrador, o princípio da concordância prática ou harmonização, o princípio da justeza ou conformidade funcional ou constitucional ou exatidão funcional, o princípio da força normativa da Constituição, o princípio da eficiência ou máxima efetividade, o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, o princípio da supremacia da Constituição, o princípio da razoabilidade, o princípio da proporcionalidade e o princípio da interpretação conforme a Constituição (MARTINS, 2020).

Para a hipótese objeto do presente trabalho, considerando que o artigo 3º dispõe sobre objetivos a serem cumpridos pelo Estado, ao passo que o artigo 37 estabelece normas de atuação da Administração Pública, impõe-se que o princípio constitucional a ser empregado seja o da máxima efetividade da Constituição, ligado ao princípio da força normativa da Constituição, visando extrair de cada dispositivo constitucional a maior eficiência possível, com a utilização do método sistemático, ou seja, aquele em que o exegeta não pode interpretar um dispositivo isoladamente, e sim em conjunto com os demais, sem perder a noção do sistema como um todo.

Como ensina Abboud (2021, p. 450-457):

Em um Estado Constitucional [...] os Poderes estão limitados e vinculados à Constituição, não apenas quanto à forma e aos procedimentos, mas também quanto ao conteúdo. [...] no Estado Constitucional não se deve mais tolerar uma atuação do Poder Público que não tenha amparo direito no texto constitucional e na legalidade vigente.

Os objetivos expressados no texto constitucional (artigo 3º), grosso modo, não irão se realizar como num passe de mágica, eis que dependentes dos operadores do sistema estatal e da estrutura administrativa do Estado. Para que se mantenha a harmonia do sistema, tem-se como necessária a viabilização, mínima possível, de concretização dos fins estabelecidos (FRANÇA, 2013).

Nery Jr. e Abboud (2019, p. 379) aduzem que:

A CF 3º e incisos elenca a necessidade da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa, livre e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos. Nesse contexto, com certa frequência fala-se do mínimo existencial como conjunto de direitos e garantias do cidadão para lhe assegurar a sobrevivência com dignidade. [...] A garantia constitucional do mínimo existencial é a implementação minimamente necessária para que se possa viver com dignidade. No Estado constitucional, o mínimo vital é um dever irrenunciável do Estado. Daí que o mínimo existencial relaciona-se diretamente com a dignidade da pessoa humana e com a necessidade de construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária.

No mesmo sentido, Loureiro, Santin e Lima (2020, p. 26-27) ponderam que:

[...] há uma relação direta de proporcionalidade entre o mínimo existencial e os objetivos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de tal

maneira que, quanto mais o Estado cumpre as prestações materiais para assegurar o mínimo vital, mais se aproxima do cumprimento de seus fins essenciais. Por outro lado, a cada oportunidade em que a República Federativa do Brasil deixa de cumprir com seu dever de concretização do mínimo vital, mais se afasta dos seus objetivos fundamentais. [...] É bem por isso que já se deve grafar que não há oportunidade para se falar em reserva do possível quando é apresentada como oposição ao cumprimento do mínimo vital.

A respeito do tema, França (2013, p. 7) ainda sustenta o seguinte:

[...] a sinérgica operacionalização da máquina pública é providência imprescindível em todas suas Funções e dimensões, para que os objetivos fundamentais da República não sejam lidos como meros horizontes distantes da realidade, mas sim como metas realizáveis para a positiva e construtiva transformação do presente vivenciado pelos destinatários do poder público constitucional definidos na Carta de 1988.

De fato, como ensinam Menezes e Silva (2020, p. 81):

O respeito e a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil trariam por consequência não apenas a melhoria nas condições materiais de vida do povo brasileiro, mas também fomentariam a confiança e a credibilidade do próprio texto constitucional, o que é a base para a devida consolidação do processo democrático no país.

Para tanto, a atuação dos operadores do sistema estatal deve ser impessoal, ter publicidade, ser eficiente, ser pautada na lei e no dever de probidade, uma vez que não restarão cumpridos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF), com as consequências legais daí advindas, caso as políticas públicas implementadas não alcancem a concretização do mínimo vital.

Fala-se, inclusive, da existência de um “direito fundamental à probidade administrativa”, que pode ser extraído do texto do parágrafo 2º, do artigo 5º, da Carta Magna: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Nesse particular, Santos (2012) destaca:

Essa “cláusula aberta” de direitos fundamentais expressos no art. 5º, § 2º, da CF permite a possibilidade de identificação e construção pela jurisprudência de direitos materialmente fundamentais não escritos, no sentido de não expressamente positivados, assim como de direitos fundamentais espalhados em outras partes da Constituição e nos tratados internacionais.

Dessa forma, o “direito fundamental à probidade administrativa” decorre, na Constituição Federal de 1988: (i) do princípio republicano (art. 1º, *caput*); (ii) do princípio democrático (art. 1º, par. único); (iii) de seus fundamentos (art. 1º, incisos I a V: soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político); (iv) dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I a IV: construir uma sociedade justa, livre e

solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); (v) da prevalência dos direitos humanos e da defesa da paz nas suas relações internacionais (art. 4º, I e VI); e (vi) dos demais princípios constitucionais administrativos, previstos no caput do art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Fala-se, ademais, no “direito fundamental à boa administração pública”, referendado por Sarlet (2008, p. 1-2), como se vê adiante:

Diria que a Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, consagrou um direito fundamental à boa administração. Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração. Então, diria que a nossa Constituição, na verdade, já antes da Carta da União Europeia, pelo menos no âmbito formal, talvez tenha ido até mesmo além da própria União Europeia.

Para além da lição de Sarlet, é possível asseverar que o direito fundamental à boa administração pública está ancorado também no art. 3º da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, uma vez que toda a atuação da Administração Pública deverá ter por finalidade o cumprimento dos objetivos ali elencados, sendo necessária ao menos a viabilização, mínima possível, de concretização dos fins estabelecidos no dispositivo indicado.

Então França (2013, p. 8-9) remata com a seguinte lição:

[...] para o alcance do sucesso estatal faz-se indispensável uma organização da máquina pública – em sua Administração – voltada a viabilizar o constitucional e republicano regime de responsabilidade decorrente da atividade pública, proveniente, inclusive, do amplo controle jurisdicional do ato administrativo em todas as perspectivas possíveis. Inclusive das escolhas e das escolhas que as escolhas públicas impõem. Não se pode destacar, nesse sentido, a necessária adaptação legislativa – no sentido de criação de soluções para o permanente alcance do com caminho do sucesso – e a adequada e efetiva atuação jurisdicional, sempre quando necessário, para a manutenção de uma mínima segurança e previsibilidade das atividades desenvolvidas pelo Estado.

[...] Para tanto, o mínimo de concretização dos objetivos constitucionais da República precisa ser atendido e as escolhas públicas – decisões sobre o melhor caminho a se seguir – têm que ser pautadas por esse vetor. O interesse público primário precisa ser verificado integralmente em qualquer demanda estatal. *Dessa forma, exalta-se a indicação de critérios de verificação de conformidade legal para ser possível, em qualquer*

ato administrativo, extrair o concreto atendimento de um determinado interesse público, como forma de demonstração que um mínimo dos objetivos constitucionais da República foi realmente atingido. Fato que, além de representar a coerência e a legitimidade constitucional do sistema estatal estabelecido, demonstra uma maior proteção do ato administrativo diante dos eventuais subjetivismos interpretativos sobre o que é público na determinação das escolhas públicas para a solução eficiente a ser atingida. (sem destaque no original)

Todavia, o que se vê na atualidade, notadamente em tempos de pandemia de covid-19, é que a Administração Pública, de quaisquer das esferas de governo, longe de alcançar a concretização ao menos do mínimo vital, estampa diuturnamente o noticiário nacional com escândalos que vão desde a compra de respiradores superfaturados e ineficientes, passando pela prática de crime de peculato com a aplicação enganosa de doses de vacina, até o cúmulo do uso do poder para a promoção política pessoal.

Ademais, ao lado do descumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, como nos exemplo elencados, flagra-se, de igual sorte, e também de maneira acentuada, o descumprimento do princípio da eficiência, posto que a Administração Pública, no mais das vezes, deixa de buscar o bem comum, com a melhor utilização possível dos recursos públicos e evitando desperdícios, quando, por exemplo, opta em promover festas, em detrimento do pagamento dos salários dos funcionários públicos, ou quando escolhe realizar publicidade exagerada ou mesmo construir obras faraônicas, em prejuízo da execução de direitos sociais básicos, como forma de erradicar a pobreza, visando alcançar uma sociedade justa, livre e solidária.

É nesse cenário, aliás, que Menezes e Silva (2020, p. 86) concluem que a Constituição Federal:

[...] apesar de instituir o Estado Democrático de Direito, não consegue, pela má atuação dos agentes políticos, *ex postite*, dotar de eficiência as garantias preconizadas no molde deste sistema institucional.

Desde sua promulgação, em 5 de outubro de 1988, já transcorreram mais de três décadas e, conforme visto, os objetivos fundamentais elencados no artigo terceiro da Magna Carta continuam em descompasso com a realidade nacional.

Assim, os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, dispostos no artigo 3º do texto constitucional, longe de serem levados a efeito pelos governantes, nos termos do que determina o artigo 37 do mesmo Diploma, representam, no mais das vezes, uma atuação que não encontra amparo na legalidade vigente.

6 Considerações finais

O Título I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata dos princípios fundamentais. Tais princípios constituem o alicerce do

texto constitucional, destacando-se, para o trabalho, os objetivos da República, dispostos no artigo 3º, e que constituem as finalidades que devem ser perseguidas pelo Estado brasileiro.

A atividade que a Administração Pública desenvolve rege-se pelos princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais se destinam à orientação do administrador no sentido de garantir uma boa administração.

A concretização dos objetivos da república depende da boa atuação dos operadores do sistema estatal. E para que tal ocorra, a máquina pública deve ser organizada de tal modo que a atuação de seus operadores seja impessoal, tenha publicidade, seja eficiente, devendo ainda ser pautada na lei e no dever de probidade, e necessária à viabilização ao menos do mínimo existencial (implementação minimamente necessária para que se possa viver com dignidade), pena de que os objetivos da república sejam lidos como “meros horizontes distantes da realidade” (FRANÇA 2013).

Contudo, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e em decorrência da má atuação dos agentes políticos nesse período, “os objetivos fundamentais elencados no artigo terceiro da Magna Carta continuam em descompasso com a realidade nacional” (MENEZES E SILVA, 2020, p. 86), como está sendo amplamente divulgado pela mídia em relação à pandemia de covid-19, onde se vê o descumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, assim como o princípio da eficiência, quanto à escorreita aplicação de verbas públicas.

The reflection of the fundamental objectives of the Brazilian State (art. 3 of the CF) in the interpretation and application of the rules of art. 37 of the Federal Constitution

Abstract: The article intends to analyze how the fundamental objectives of the Brazilian state radiate their effects on the interpretation and application of the norms of art. 37 of the Federal Constitution. The fundamental objectives constitute the goals that must be made viable by the State for the realization of development among the members of the constitutional system. To make it possible, p. eg., building a fair, free and solidary society, guaranteeing national development, eradicating poverty and promoting the good of all, it is essential to implement the minimally necessary rights (existential minimum), so that people can live with dignity. All administrative acts must be guided by the respective principles contained in the constitutional text. Thus, it is necessary to conceptualize the fundamental objectives, public administration and the principles

that govern its performance, in order, in the end, to establish how the fundamental objectives propagate their effects on the interpretation and application of the norms that govern Public Administration.

Keywords: Fundamental Objectives. Reflections. Interpretation and Application. Public administration.

Referências

- ABBOUD, Georges. *Direito constitucional pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Congresso Nacional, Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- FONTELES, Samuel Sales. *Hermenêutica constitucional*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.
- FRANÇA, Phillip Gil. *Objetivos Fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais*. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=534488729ab74ff0>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- LOUREIRO, Caio Marcio; SANTIN, Valter Foletto; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. *Remanejamento orçamentário entre elementos de despesa para atendimento ao mínimo existencial em época de pandemia* (2020). Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/7071/pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENEZES, Rafael da Silva e SILVA, Vinícius Luz Torres. *A inserção da teoria dos jogos como vetor para uma análise crítica da tese realeza na perspectiva do devido processo legal constitucional*. 2020. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/nl6180k3/7rn07338/8zUy1NtHUC6zjfRX.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- NERY JR., Nelson; ABOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.
- SÁ, Rodrigo Moraes. *O princípio constitucional da legalidade*. 2014. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_principio_constitucional_da_legalidade_-_artigo_cientifico_0.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à proibição administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*. 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html. Acesso em: 19 jul. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITTIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: 10. ed. Saraiva Educação. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITTIERO, Daniel. *A Administração Pública e os Direitos Fundamentais*. 2008. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on-line]. Disponível em: http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangсарlet.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

Recebido em: 29.09.2021

Aprovado em: 11.02.2022

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BADR, Eid; SOARES JUNIOR, Cid da Veiga. O reflexo dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º da CF) na interpretação e aplicação das normas do art. 37 da Constituição Federal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 24, n. 131, p. 63-77, jan./fev. 2022.
