



A aproximação entre o pensamento de Visconde do Uruguai e o Instituto da Boa Administração Pública no Brasil

The correlation between Visconde do Uruguai's theory and the Brazilian's Good Public Administration

El acercamiento entre el pensamiento de Visconde do Uruguay y el Instituto de Buena Administracion Publica de Brasil

DOI: 10.55905/revconv.17n.2-278

Originals received: 01/02/2024

Acceptance for publication: 02/12/2024

João Bernardo Antunes de Azevedo Guedes

Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais

Instituição: Faculdade de Direito de Vitória (FDV)

Endereço: Vitória - Espírito Santo, Brasil

E-mail: jbguedes8@yahoo.com.br

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5426-6267>

Daury Cesar Fabrizz

Doutor em Direito

Instituição: Faculdade de Direito de Vitória (FDV)

Endereço: Vitória - Espírito Santo, Brasil

E-mail: daury@terra.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3781-5890>

RESUMO

O instituto da boa administração pública expressivo na Europa a ponto de estar catalogado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia passa a ganhar considerável envergadura no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988. Legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, proteção ao meio ambiente, controle social e a busca pela eficiência na Administração Pública comprovam a assertiva e indicam o avanço no trato da *res publica* e no respeito ao utente do serviço público. Mas, a atenção doutrinária aos adequados funcionamento e estruturação da máquina pública pátria não tem seu rizoma na atual Constituição Federal, sendo Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, um dos pioneiros e mais emblemáticos autores brasileiros a enfrentar a matéria. Neste sentido, o objetivo do estudo será desvelar os ideais precípuos do Ensaio de Direito Administrativo de Visconde do Uruguai no que tange à prestação dos serviços públicos postos à disposição dos administrados e cotejar os mesmos com a atual teoria da boa administração pública. Com isso, o artigo traz a seguinte indagação: há uma aproximação do pensamento de Visconde do Uruguai e o fenômeno da boa administração pública? Desse modo, almejar-se-á no bojo desta pesquisa responder a indagação proposta de modo afirmativo, com o amparo no método fenomenológico.



Palavras-chave: Visconde do Uruguai, boa administração pública, direito administrativo, *res publica*, fenomenologia.

ABSTRACT

The institute of good public administration, very important in Europe and established in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, turns into an important law concept in Brazil with the promulgation of the Federal Brazilian Constitution of 1988. Legality, morality, impersonality, publicity, environment policies, social control and the Public Administration's efficiency prove this statement and indicate the advance in dealing with the public matters and in respect of the citizens. However, the doctrinal attention to the proper functioning and structuring of the public administration does not start with the current Federal Constitution. Paulino José Soares de Sousa, the *Visconde do Uruguai*, was one of the pioneers and one of the most emblematic Brazilian authors to face the matter. In this sense, the objective of the study will be to unveil the main ideals of the *Ensaio sobre o direito administrativo* de Visconde do Uruguai regarding the provision of public services made available to the citizens and to compare them with the current theory of good public administration. With this in mind, the paper raises the following question: is there an approximation of Visconde do Uruguai's idea and the phenomenon of good public administration? In this way, the aim of this research will be to answer the proposed question in an affirmative way, with the support of the phenomenological method.

Keywords: Visconde do Uruguai, public good administration, *res publica*, phenomenology.

RESUMEN

El instituto de la buena administración pública, expresivo en Europa hasta el punto de ser catalogado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, comenzó a ganar considerable importancia en Brasil con el advenimiento de la Constitución Federal de 1988. La legalidad, la moralidad, la impersonalidad, la publicidad, la protección del medio ambiente, el control social y la búsqueda de la eficiencia en la administración pública así lo demuestran e indican avances en el tratamiento de la res publica y el respeto al usuario del servicio público. Sin embargo, la atención doctrinaria al buen funcionamiento y estructuración de la máquina pública del país no tiene raíces en la actual Constitución Federal, siendo Paulino José Soares de Sousa, Vizconde de Uruguay, uno de los autores brasileños pioneros y más emblemáticos en abordar el tema. En este sentido, el objetivo del estudio será develar los principales ideales del Ensayo de Derecho Administrativo de Visconde do Uruguai en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos puestos a disposición de los administrados y compararlos con la teoría actual de la buena administración pública. Con este objetivo, el artículo plantea la siguiente pregunta: ¿existe una aproximación entre el pensamiento de Visconde do Uruguay y el fenómeno de la buena administración pública? El objetivo de esta investigación es responder afirmativamente a esta pregunta, utilizando el método fenomenológico.

Palabras clave: Visconde do Uruguai, buena administración pública, derecho administrativo, *res publica*, fenomenología.



1 INTRODUÇÃO

O norte da atuação estatal é a satisfação do interesse público. No seu agir, os agentes públicos que desempenham suas funções em nome do Estado devem, à luz dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, buscar atender às necessidades coletivas, sendo imperioso não confundir o público com o privado. Devem, sempre, frise-se, atentar por ocasião de seu agir no diálogo entre tais princípios e a harmonia dos mesmos com os direitos e garantias fundamentais previstos no texto magno.

A Constituição Federal de 1988 é enfática neste sentido quando no *caput* de seu artigo 37, determina que o agir da administração pública deve ter como balizas os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Adicionalmente, o constituinte também se preocupou em estabelecer no artigo 225 que a preservação e defesa do meio ambiente é um dever fundamental do Poder Público e da coletividade, devendo ser respeitado para as presentes e futuras gerações.

Decerto, o respeito ao meio ambiente e a sua proteção também são práticas que se coadunam com a dignidade da pessoa humana. Afinal, o ser humano necessita do meio ambiente para sobreviver e deve respeito ao mesmo. Desrespeitar o meio ambiente, ferir o meio ambiente, exterminar espécies atentam contra a natureza e contra a própria espécie humana. Assim, o Estado deve agir de modo a promover essa proteção nas suas ações buscando um desenvolvimento nacional sustentável (como expressamente previsto, por exemplo na lei de licitações) e deve também por meio de práticas de políticas públicas agir de modo a controlar as ações humanas que porventura estejam a degradar o meio ambiente.

Já em sede do parágrafo segundo do emblemático artigo 5º, que os direitos previstos na 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. Portanto, ainda que não expressamente positivado, por meio de uma interpretação sistemática do texto magno, é possível constatar a boa administração pública como uma matéria constitucional.

Nessa linha de pensamento é possível notar o fenômeno da boa administração pública, que vai ganhando corpo e espaço no cenário jurídico-administrativo brasileiro. Cada vez mais políticas de transparência e controle miram a governança pública na gestão estatal e assim o povo, de quem emana todo o poder no Brasil, tem a seu dispor uma máquina pública com ações alicerçadas em premissas democráticas como estabelece a Constituição Federal.



Em um Estado Democrático de Direito, o Estado que cria as leis também a elas deve obediência. Superando a época do absolutismo em que um monarca “todo poderoso” legislava, administrava e ainda era o responsável por julgar as demandas sociais, o Estado de Direito representa um sonoro avanço no que tange às liberdades e garantias individuais. Parte desse avanço histórico reside no fato de a administração pública ter o dever de agir, de realizar suas funções em consonância com o interesse público, havendo controle sobre seus atos.

As ações administrativas devem se realizar em conformidade com os ditames da lei, serem emanadas por meio de atos administrativos proporcionais e com razoabilidade; pautadas na moralidade; sem espaços para privilégios, práticas patrimonialistas ou discriminações; com práticas sustentáveis e mais: em caso de lesões a terceiros realizadas por agentes públicos em serviço, com responsabilização do Estado. O indivíduo membro de uma comunidade de livres e iguais, utente do serviço público, faz jus à prestação estatal eficaz e eficiente, que satisfaça suas demandas estatais a contento. Essa é a boa administração, marca de uma administração pública democrática e dialógica.

No âmbito europeu o tema da boa administração pública já faz parte das agendas das cimeiras há longa data, tendo inclusive sido alçado ao nível de direito fundamental expreso, estando catalogado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. No velho continente, a todos os indivíduos é assegurado que seus assuntos sejam tratados em prazo razoável, de forma equitativa e imparcial. Daí denota-se a relevância que o tema possui seja em âmbito nacional como internacional e a importância de sua abordagem a nível doutrinário e acadêmico.

Entretanto, estudos sobre o tema não se resumem a trabalhos e pesquisas atuais, vez que é possível notar a preocupação com a matéria em estudos pretéritos e não menos importantes que os autores que atualmente se debruçam sobre o assunto. Neste sentido, esse artigo levará em consideração as ideias de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, sobre a boa administração pública e os seus ideais administrativistas. Afinal, trata-se de um dos pioneiros administrativistas do país e ícone do direito administrativo pátrio.

A pesquisa, portanto, em um primeiro momento vai se debruçar na análise dos aspectos centrais do instituto da boa administração pública, considerando-a como um direito fundamental com base na teoria do professor Juarez Freitas. Posteriormente, o estudo terá como meta delinear os principais aspectos dos estudos do Visconde do Uruguai no que pertine ao funcionamento da máquina pública e na prestação dos serviços públicos.



Paulino José residiu na França, em Portugal, chegou a estudar direito em Coimbra e foi um grande estadista brasileiro. Para além de exercer funções políticas como uma liderança do partido conservador durante o império, exerceu diversos cargos na função pública. Neste sentido, instado a se deparar com estudos sobre a legislação pública brasileira, se debruçou sobre o tema e tornou-se um dos maiores administrativistas de seu tempo. Como narrado pelo próprio Uruguai, após uma viagem para a Europa revisitou suas ideias e trouxe da experiência francesa e de estudos da literatura jurídico-administrativa anglo saxã ideais que poderiam se aplicar à realidade nacional.

Com isso, Uruguai é lido na academia até os dias atuais, face à possibilidade de conjugação e uma certa “contemporaneidade” de seus textos com a história do direito administrativo brasileiro. Esse será o objetivo da pesquisa ao cotejar os seus estudos com o fenômeno da boa administração pública dos dias atuais.

Com isto em mente, surgirá aqui o problema de pesquisa: há uma aproximação do pensamento de Visconde do Uruguai e o fenômeno da boa administração pública? Na altura, com o emprego do método fenomenológico, buscar-se-á descortinar o ente, a ponto de buscar a resposta almejada.

Neste contexto, a hipótese trazida é no sentido de que existe uma aproximação entre o pensamento de Visconde do Uruguai e o que hoje se tem como fenômeno da boa administração pública, vez que o estadista pátrio já em períodos de Brasil Império se preocupava com que o Estado brasileiro viesse a ter uma estrutura administrativa sólida e que atendesse às demandas dos administrados. Essa será a abordagem da derradeira etapa do trabalho no tópico das considerações finais.

2 O INSTITUTO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública deve ter como meta o atendimento das necessidades coletivas. O Estado tem como sua atribuição central regulamentar a vida em sociedade e realizar suas funções com o propósito de atender o bem comum. A administração pública e o direito administrativo só podem compreender-se com recurso à ideia de interesse público, sendo este o norte da administração pública¹. Não há, portanto, espaço para a autonomia da vontade como na

¹REBELO DE SOUSA, Marcelo. MATOS, André Salgado de. Direito administrativo geral. Tomo I. Introdução e princípios fundamentais. 3ª ed. Alfragide: Dom Quixote, 2008. (p. 207).



relação envolvendo particulares. Pelo contrário, em situação antagônica à iniciativa privada, nas ações estatais, o interesse da coletividade é que vigora e não os interesses privados. Nessa linha, a ação estatal deve atentar-se ao bem comum como seu rumo e mais, deve o fazer de modo a atender o interesse público, de modo eficiente e eficaz. Nesse contexto, deve se proceder uma boa administração pública.

Instituto de enorme relevo na Europa, a boa administração pública é alçada ao nível de direitos fundamentais naquele continente e resta catalogada na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Neste sentido, nos Estados membros, todos os indivíduos fazem jus ao tratamento dentro de prazo razoável de seus assuntos, de forma equitativa e imparcial. A temática consta do artigo 41 do referido diploma.

Os avanços democráticos advindos da positivação do instituto na Carta, são percebidos, pois se trata de um progresso assinalável na consolidação do perfil democrático da atuação da União Europeia, tendo em vista um conjunto de normas que constituem uma espécie de princípios gerais do procedimento administrativo não contencioso da União estarem reunidos em um dispositivo².

Contudo, o recorte da presente pesquisa volta-se ao contexto pátrio e à administração pública brasileira e o bom andamento da máquina pública que deve ser colocado ao dispor dos administrados. Em que pese o instituto não ser tão difundido no país, aos poucos a boa administração pública vem ganhando espaço no Brasil, sendo um marco importante para essa sua efervescência a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A coletividade de indivíduos livres e iguais em um ambiente democrático, como o Brasil, faz jus que suas demandas sejam legisladas, julgadas e administradas pelo Estado a contento. Os fundamentos e objetivos basilares e verdadeiros alicerces da República Federativa do Brasil, como por exemplo a dignidade da pessoa humana, o bem de todos, a erradicação da pobreza, a redução de desigualdades, o desenvolvimento nacional sustentável também devem ser alvo das posturas daqueles que atuam em nome do Estado. Mas não só: afinal a Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de atribuições e responsabilidades do Estado e dos agentes públicos que ocupam órgãos, funções, que enfim exercem atividades públicas.

²SOARES. António Goucha. A carta dos direitos fundamentais da União europeia. A proteção dos direitos fundamentais no ordenamento comunitário. Coimbra: Coimbra editora: 2002 (p. 62).



Certamente o mais emblemático dentre os mandamentos constitucionais destinados ao Estado reside no artigo 37 do texto magno. A Constituição Federal, neste sentido, expressamente determina que nas ações da Administração Pública, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem se fazer presentes diuturnamente. É como se o constituinte exigisse que fosse algo inato aos servidores públicos, que tais posturas os acompanhassem por ocasião de suas tarefas enquanto agentes do Estado.

Define, então, o constituinte entre outros deveres estatais, que a atuação da administração pública tenha como balizas: (i) a legalidade, ou seja que o agente público venha a atuar nos termos da lei em sentido antagônico ao princípio da autonomia da vontade, marca das relações privadas; (ii) a impessoalidade, na qual as ações estatais não podem trazer privilégios ou discriminações entre os utentes do serviço público e nem promoções pessoais dos agentes públicos por ocasião da realização de seu *múnus* público; (iii) a moralidade, na qual o agir estatal deve se dar com honestidade de propósito, com retidão e sem desvios; (iv) a publicidade, vez que não há espaço para ações “às escondidas” por parte da Administração, cabendo apenas, em alguns casos excepcionais, atribuições de graus de sigilo (Ultra Secreto, Secreto ou reservado), consoante a relevância da matéria em apreciação e sua relação com os interesses da soberania nacional; e (v) a eficiência, que guarda relação com a administração pública de resultados, com performance a ser alcançada, com a melhor prestação possível, em tempo razoável e com o mínimo de custos necessários para tal fim.

Obviamente as atribuições estatais não se esgotam naquilo que preconiza o parágrafo anterior, sendo certo que não se trata de um rol taxativo, repita-se: apenas da determinação constante do artigo 37, *caput*, da Lei Maior. A própria Constituição Federal em sede do parágrafo 2º do seu notável artigo 5º vai estabelecer a possibilidade da existência de outros direitos mesmo que não expressamente constantes de seu corpo, mas que por serem princípios implícitos decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou tratados internacionais em que o Brasil seja parte, também deverão ter o mesmo valor dos direitos e garantias positivados.

O utente do serviço público, portanto, faz jus a ter a seu dispor uma administração pública que venha a agir consoante as premissas e prerrogativas legais, com probidade nas suas ações, que não exerça qualquer privilégio ou discriminações entre os administrados, que trate com duração razoável das demandas e pleitos a si destinadas, que tenha resultado e que seja ecologicamente responsável, devendo então, promover e contribuir para o desenvolvimento



nacional, mas que o faça com atenção ao meio ambiente. Decerto que não se esgota nessas palavras os exemplos de uma boa administração pública que atenda aos anseios e necessidades da coletividade, mas essas são condutas das mais significativas na busca por uma prestação do serviço público satisfatória.

Por isso, é possível mensurar que o instituto da boa administração pública cada vez mais vem ganhando corpo e holofotes, bem como tem sido constantemente alvo de pesquisas acadêmicas. Isto é um traço da administração pública dialógica, na qual o administrado tem tido cada vez mais voz ativa e se mostra um ator principal e não um mero coadjuvante.

Cabe frisar que este artigo trata a natureza do instituto como direito fundamental. Neste sentido, como base teórica do estudo e grande expoente da matéria, Juarez Freitas³ conceitua de forma categórica a boa administração pública:

Trata-se do direito fundamental à boa administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

A responsabilização estatal é um dos temas de destaque na citação supra. Afinal, em uma boa administração pública, não há espaços para premissas como “O Rei não erra”, “O Estado sou Eu”, práxis de um absolutismo no qual a teoria da “irresponsabilidade estatal” prevalecia. Mais um tema digno de registro na seara administrativa que a Constituição Federal de 1988 estabelece é que a responsabilidade do estado por ações ou omissões causadas por seus agentes em serviço é de natureza objetiva, ou seja, independe dos elementos culpa ou dolo. Trata-se, decerto, de mais um avanço histórico na temática administrativista que o constituinte fez questão de expressamente fazer constar do texto magno.

A preservação do meio ambiente é das pautas mais relevantes e presentes nas mais variadas agendas internacionais na atualidade, inclusive para a Organização das Nações Unidas (ONU). Isto é urgente. Afinal, a natureza tem acusado os golpes que sofre ao longo de décadas nos diversos continentes e a conta está a chegar agora. Aquecimento global, oceanos poluídos, matas devastadas, espécies de animais em extinção, enfim, uma gama de problemas de difícil solução por conta da ação humana pouco cuidadosa com o planeta que habita.

³FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014 (p. 21).



Para que o direito fundamental ao meio ambiente possa vir a ser garantido à presente e às futuras gerações, inúmeras ações protetivas devem ser realizadas. Neste sentido, tanto o Estado como a coletividade devem proceder com esse viés. A boa administração pública também perpassa por aí, afinal um Estado não pode visar o lucro de modo inconsequentes, ter metas financeiras astronômicas e querer crescer a qualquer custo. Pode e deve buscar o desenvolvimento, mas desde que o faça, sem prejuízo de outros requisitos legais, visando a sustentabilidade e sem agredir o meio ambiente.

Nessa linha, Juarez Freitas⁴ observa que:

É obrigatório nas relações administrativas, aquele desenvolvimento apto a produzir o bem-estar duradouro, individual e coletivamente. Fora disso, há desvio de finalidade. Nessa linha, a sustentabilidade tem de incidir, nas relações da administração, em comunhão indissolúvel com os demais princípios de regência.

Verificou-se, portanto que o direito fundamental à boa administração pública, que está previsto expressamente no artigo 41 da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia, se mostra presente no direito brasileiro. Neste sentido, descortinou-se que com o advento da Constituição Federal de 1988 o tema ganhou força e estatura com a administração pública dialógica e que busca resultados, por meio de um desenvolvimento sustentável, obedecendo aos preceitos do artigo 37 da Constituição.

A boa administração é um elemento muito importante da boa governança. Trata-se de uma administração que ao mesmo tempo que respeita os direitos dos particulares, deve providenciar serviços públicos eficientes, através da utilização de adequados métodos de gestão⁵.

Não pode o Estado prestar o serviço sem qualquer comprometimento por parte de seus agentes e ignorar desse modo o impacto de sua eventual desídia prestacional na rotina da coletividade, dos membros da sociedade que tanto diária e diuturnamente dependem dos serviços públicos para a digna sobrevivência. Em tais hipóteses se estaria diante da mácula da “má administração”⁶.

⁴FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016 (p. 210).

⁵ALMEIDA, Mário Aroso. Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares. Coimbra: Almedina, 2012 (p. 68).

⁶ALMEIDA, Mário Aroso. Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares. Coimbra: Almedina, 2012. De acordo com o autor, (p. 50) “a má administração ocorre quando um organismo público não atua em conformidade com uma regra ou princípio a que está vinculado” em definição trazida por Jacob Soderman, antigo provedor de Justiça do Parlamento europeu.



Entretanto, em que pese o relevo que o tema passa a ter com a Constituição Federal em 1988, o trabalho a partir do próximo tópico buscará desvelar que o Visconde do Uruguai previamente em seus estudos administrativistas já demonstrava sua preocupação com a prestação estatal adequada ao utente do serviço público.

3 APONTAMENTOS SOBRE O PENSAMENTO DE VISCONDE DO URUGUAI ACERCA DA MÁQUINA PÚBLICA NO BRASIL

Paulino José Soares de Sousa foi um dos primeiros e mais importantes autores do Direito Administrativo brasileiro, debruçando seus estudos sobre a administração pública brasileira no período do Brasil Império. Paulino ficou conhecido pelo título de “Visconde do Uruguai”.

Visconde do Uruguai, que nasceu na França em 1807 era filho de pai brasileiro (Dr. José Antonio) e mãe nacional francesa (Dona Antoinette), tendo vivido os primeiros anos de sua em Paris. Seu pai que era médico exerceu a profissão na França e chegou a servir o exército de Napoleão até 1914, quando a família então, migrou para Lisboa.

Portanto, sua infância foi passada na Europa e Paulino aos sete anos de idade, deixara Paris, a cidade onde nasceu rumo à Lisboa. Os seus primeiros estudos foram realizados em Paris com a sua mãe. Já em Lisboa, aos sete anos, chega sabendo ler e escrever, e, mesmo, aos nove ou dez anos, demonstra gosto pela literatura. Tempos depois a família se muda para São Luís do Maranhão, quando Uruguai já tinha onze anos de idade⁷.

O Visconde do Uruguai, que iniciou seus estudos de direito em Coimbra e os concluiu em São Paulo, desempenhou diversas funções públicas. Acredita-se que essa sua raiz francesa e as experiências na Europa tenham feito florescer esse seu interesse pelas temáticas na organização político-administrativa estatal.

Em decorrência de sua performance enquanto agente estatal, nomeadamente enquanto titular da pasta de Negócios Estrangeiros, Paulino recebeu a condecoração que passou a carregar consigo. Foi exatamente esta sua atuação nas negociações diplomáticas da região do Prata, na questão dos limites entre Brasil, Argentina e Paraguai que lhe rendeu o título de Visconde do Uruguai⁸.

⁷SOUZA, José Antonio Soares de. A vida do Visconde do Uruguai. Companhia Editora Nacional. 1944. Disponível em: <<https://bdor.sibi.ufrj.br/handle/doc/329>>. Acesso em 17 de junho de 2022 (p. 11).

⁸BRASIL. Arquivo Nacional. Mapa da administração pública brasileira. Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai. 2017. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/publicacoes2/70-biografias/557-paulino-jose>>.



Visconde do Uruguai ganhou fama também no seio da política por fazer parte e ser uma das lideranças do Partido Conservador, ao lado de Joaquim José Rodrigues Torres e de Eusébio de Queiroz. O referido grupo era conhecido como “Saquaremas” e tinha como oposição os Liberais, que carregavam a alcunha de “Luzias”.

Feita a breve apresentação de Visconde do Uruguai, em apertada síntese, o trabalho irá se ater a traçar em caráter exemplificativo, aspectos de relevo do ensaio de direito administrativo buscando apontar os estudos do autor e a sua preocupação com a atuação estatal, performance da administração pública e no seu trato com o administrado.

Preliminarmente, a título de observação, cabe citar aquele momento em que segundo José Antonio Soares de Souza (1944, p. 43), teria sido o primeiro grande desafio de Uruguai nos estudos da Administração Pública quando em 1833 este fora designado para compor uma comissão incumbida de estudar a reforma da legislação do país⁹:

[...] viu-se Paulino, pela primeira vez, face a face com o problema da organização jurídica da nação. De um lado, a descentralização, provocada pelo Código do Processo, as ideias tidas como federalismo, o que ele tanto admirava, e a opinião de todos os homens notáveis do país. Do outro, a centralização, ainda mal definida - pois como poderia ser efetivada em um país imenso e de difícil comunicação com o centro? - e a desaprovação de todos os partidos políticos de então, que a consideravam como uma afronta ao liberalismo em moda. Nessa comissão, Paulino teve ensejo de estudar a legislação, minuciosamente, e concluir de seus estudos que a desorganização do país provinha, principalmente, da falta de hierarquia e da impunidade existentes.

Entretanto, a órbita da pesquisa versa sobre a obra “Ensaio sobre o direito administrativo” e para tanto, inicialmente, recorre-se aos dizeres de José Murilo de Carvalho. Este autor, ao realizar a introdução da obra Visconde do Uruguai¹⁰ (2002, p. 11) observa que Paulino entre os anos de 1855 e 1856 esteve na Europa e que tal episódio lhe trouxe uma grande revolução nas ideias. Isto se procedeu pois Uruguai pôde entrar em contato com a vida política e intelectual francesa e com o contexto literário anglo-saxão. Destaca, ainda, o referido autor, que a obra “Ensaio sobre o direito administrativo” elaborada por Uruguai reflete essa mudança.

soares-de-souza-visconde-do-uruguai. Acesso em 17 de junho de 2022. O sítio eletrônico do governo brasileiro, na página do arquivo nacional, indica que a autora da pesquisa ora citada foi a senhora Daniela Hoffbauer.

⁹SOUZA, José Antonio Soares de. A vida do Visconde do Uruguai. Companhia Editora Nacional. 1944. Disponível em: < <https://bdor.sibi.ufrj.br/handle/doc/329>>. Acesso em 17 de junho de 2022 (p. 43).

¹⁰URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Souza). Visconde do Uruguai. Organização e Introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002 (p.11).



O próprio Visconde do Uruguai no preâmbulo de referida obra¹¹ (2002, p. 67) comprova o posicionamento de Murilo de Carvalho ao narrar na primeira pessoa o seguinte:

Na viagem que ultimamente fiz à Europa, não me causaram tanta impressão os monumentos das artes e das ciências, a riqueza, força e poder material das grandes nações: a França e a Inglaterra, quanto os *resultados* práticos e palpáveis da sua administração.

[...] *As relações entre a administração e os administrados são fáceis, simples, benévolas e sempre corteses.*

[...] Se a liberdade política é essencial para a felicidade de uma nação, *boas* instituições administradas apropriadas às suas circunstâncias e convenientemente desenvolvidas não o são menos. Aquelas sem estas não podem produzir bons resultados

[...] O que tive a ocasião de observar e estudar produziu uma grande revolução nas minhas ideias e modo de encarar as coisas. [...]” (Grifos dos autores).

Aqui já se nota uma relação com o direito fundamental à boa administração pública quando Visconde do Uruguai menciona que boas instituições são elementos de relevo para a felicidade de uma nação, enfatizando a importância da relação entre Estado e utentes do serviço público. Visconde do Uruguai inclusive, de forma pioneira e visionária, acaba por inaugurar no ordenamento jurídico pátrio o princípio da cortesia.

Afinal, ao focar a relevância de uma administração pública com relações corteses com os administrados, consegue prever praticamente oitenta anos antes do legislador da Lei n.º 8.987/95 o princípio da cortesia. Hoje, frisa-se, a cortesia no trato com o cidadão é um dos requisitos de um serviço adequado à luz da referida norma.

Outro tópico que Visconde do Uruguai apresenta seu interesse pelo tema da boa administração aos administrados se comprova quando ele observa que “não se tem procurado esclarecer e interessar a opinião do público, chamando a sua atenção sobre esses assuntos que tão de perto o tocam”¹². Aqui claramente se desvela a sua preocupação com a participação popular nas deliberações estatais, afinal, os membros da coletividade são os maiores afetados por uma política pública e aqueles que estão experimentando a cotidianidade das relações sociais. Nada mais democrático do que ouvir o povo e permitir sua efetiva participação nos rumos do Estado. Audiências públicas e o controle social, mecanismos democráticos de uma administração

¹¹URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Souza). Visconde do Uruguai. Organização e Introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002 (p.67).

¹²URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Souza). Visconde do Uruguai. Organização e Introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002 (p.73).



pública dialógica, foram, portanto, pensadas por Visconde do Uruguai, ainda que com outra nomenclatura e recorte.

Visconde do Uruguai entre tantos outros aspectos de relevo em sua obra faz menção àquilo que denomina de “inconvenientes da centralização excessiva”, pontuando que um governo “bem-organizado” não deve governar tudo diretamente; que há muitos assuntos nos quais a ação do interesse particular ou local é mais ativa, mais pronta, mais eficaz, mais econômica [...]. Emenda, ainda, Uruguai, que “o centro não pode ver e providenciar tudo”. Por ocasião da exposição desse seu entendimento, demonstra que não se mostra favorável ao fato de o Estado centralizar em excesso e nem mesmo que descentralize tudo. Acaba, assim, sugerindo a adoção daquilo que ele chama de “justo meio” como um remédio mais sadio para o enfrentamento da situação jurídica administrativa do país¹³.

Tempos depois, a descentralização acaba por restar positivada, sendo a ela atribuída a natureza de princípio fundamental da organização da Administração Pública Federal, por ocasião do texto do Decreto-Lei 200, de 1967. A Constituição Federal de 1988 traça a organização administrativa do país em tom dialógico e estabelece a busca por resultados por meio da eficiência, por exemplo, traz a descentralização como alternativa relevante para evitar o inchaço de um governo “excessivamente centralizador”, como mencionado por Uruguai. Ao mesmo tempo, nota-se no texto constitucional, a presença da livre iniciativa para o empreendedorismo e a possibilidade de instrumentos como a concessão e a permissão do serviço público, ações estas, ressalte-se que sempre serão alvos de controle.

No decorrer da obra são muitas as passagens em que Visconde do Uruguai analisa a estrutura organizacional brasileira e demonstra a sua preocupação na construção de um país melhor e de uma administração pública eficiente. Contudo, como salientado a presente pesquisa apenas se ateu a alguns exemplos, vez tratar-se de um artigo científico, pelo que os exemplos trazidos não configuram um rol taxativo.

Dessa maneira, consubstanciada no método fenomenológico¹⁴, foi possível desvelar que Visconde do Uruguai desde o período do reinado no país, foi um administrativista e um dos pioneiros a pensar a boa administração pública no país. Isto será o tópico do capítulo subsequente.

¹³URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Souza). Visconde do Uruguai. Organização e Introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002 (p.440/444).

¹⁴Empregado aqui com base na teoria de Edmund Husserl que assim o define: “[...] a fenomenologia designa um método e uma atitude intelectual: a atitude intelectual especificamente filosófica e o método especificamente filosófico”. HUSSERL, Edmund. A Ideia da Fenomenologia. Lisboa: Edições 70, 2015 (p. 44).



4 APROXIMAÇÃO ENTRE O PENSAMENTO DO VISCONDE DO URUGUAI E A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Consoante exposto nos tópicos anteriores, Visconde do Uruguai foi um servidor público que desempenhou variadas ações a serviço do Estado brasileiro. Para além disso, foi um político estadista que se debruçou sobre o tema do direito administrativo.

Neste sentido, como verificado em citações trazidas nesta pesquisa, desde 1833 os desafios do Visconde do Uruguai em enfrentar os estudos da organização administrativa e legislação atinente ao tema, já faziam parte de sua rotina acadêmica e profissional. Mas a grande e emblemática obra na qual buscou trazer seus ideais e aquilo que ele denominou de “revolução em suas ideias” após uma temporada na Europa, decore do Ensaio sobre o Direito Administrativo.

Na referida obra, Visconde do Uruguai aponta que as experiências vividas na França, aliadas à leitura de textos técnicos de origem anglo-saxã serviram de subsídios para que ele viesse a construir o seu ideal sobre as mudanças necessárias para que a administração pública no Brasil atendesse ao seu propósito: o da busca pelo bem comum, satisfação do interesse da coletividade e na prestação a contento dos serviços aos administrados. De grande valia portanto, ontem e hoje a leitura desse renomado e histórico administrativista.

Ao demonstrar uma preocupação com o excesso de centralização; com o espaço que deveria ser ampliado para as províncias/municipalidades no que tange ao trato e governança das matérias de interesse local; com o resultado da prestação do serviço público e com a cortesia no trato para com os utentes do serviço público, Paulino demonstra que o tema boa administração pública, em que pese a força que ganhou com a Constituição Federal de 1988, não é algo que surgiu no país há apenas trinta e três anos.

Desse modo, a pergunta lançada neste artigo é: “há uma aproximação do pensamento de Visconde do Uruguai e o fenômeno da boa administração pública?”. A resposta, no caso é afirmativa. Afinal, assim o fenômeno se desvela: o rizoma do instituto da boa administração pública “não vem de hoje” no país e Visconde do Uruguai pode ser considerado um dos administrativistas pioneiros a estudar o tema.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 37, consoante exposto acima a necessidade de o agente público atuar de acordo com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Adicionalmente, prevê a concessão e permissão de serviços públicos e estabelece que direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do



regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que o Brasil seja parte. Aqui interpreta-se também a questão da descentralização como um princípio fundamental da organização administrativa federal e a cortesia como um dos componentes do serviço público adequado.

Na atualidade o direito fundamental à boa administração pública, previsto no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é uma inovação da carta¹⁵. Isto se nota, pois se exige do Estado uma prestação de serviços colocados ao dispor dos administrados, com resultados, que deva obediência à lei, que seja dialógica e que atenda às demandas que lhe são confiadas em tempo razoável.

Cabe lembrar que a proteção ao meio ambiente à luz do texto constitucional é um dever do Estado e de todos os indivíduos. “O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, o dever de protegê-lo se traduzem como formas da expressão e desenvolvimento da dignidade humana, um dos fundamentos basilares e inconcussos do Estado democrático de direito”¹⁶. A sustentabilidade, pois, tem um viés de proteção à dignidade humana, um dos alicerces democráticos.

Paulo Otero¹⁷ (2007, p. 547), leciona com precisão sobre a dignidade humana nos seguintes termos:

A dignidade humana é a dignidade do ser humano: de todo e qualquer ser humano individual e concreto, em qualquer circunstância, em qualquer fase da sua existência, isto independente de ser titular de direitos ou encontrar-se adstrito a obrigações.

A preocupação, portanto, de Visconde do Uruguai com uma boa administração se assemelha aos preceitos da boa administração pública que são estudados atualmente. Cabe sublinhar mais um ensinamento de Juarez Freitas¹⁸ sobre o tema, quando o autor menciona que o Estado constitucional pode ser traduzido como Estado das escolhas administrativas legítimas e sustentáveis.

¹⁵VITORINO, António. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Cascais: Princípia, 2002. (p.25).

¹⁶ABREU, Ivy de Souza. Autor 2. O dever fundamental de proteção do meio ambiente e seu fundamento na solidariedade: uma análise à luz do holismo ambiental. (p. 5). Disponível em: <<https://www.derechocambiosocial.com/revista035/INDICE.htm>>. Acesso em 17 de junho de 2022.

¹⁷OTERO, Paulo. Instituições políticas e constitucionais. Volume I. Coimbra: Almedina, 2007 (p. 547).

¹⁸FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014 (p. 13).



Portanto, a fenomenologia que tem como lema *a volta às coisas mesmas*, a qual se destaca a importância do modo de aparecer dos fenômenos¹⁹, auxilia a comprovar a hipótese trazida, no sentido de demonstrar que a origem da boa administração pública no Brasil não se encontra na Constituição Federal de 1988 (embora nela tenha ganhado considerável musculatura). Isto porque Paulino já abordava as questões atinentes à boa administração pública com mais de um século de antecedência à promulgação do texto magno. Ou seja, mesmo que com nomenclatura diversa, as bases da teoria da boa administração pública já figuravam como objeto dos estudos científicos do Visconde do Uruguai.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em tela buscou por meio de uma análise bibliográfica, histórica e com base no *Ensaio do Direito Administrativo*, verificar se nos estudos do Visconde do Uruguai já era possível notar-se traços do instituto da boa administração pública. Ademais, como visto, a boa administração pública possui enorme estatura no seio da Comunidade Europeia, estando positivado como direito fundamental. Trata-se hoje de ferramenta de grande importância para que os preceitos republicanos possam vir a ser garantidos em um ambiente democrático.

No Brasil, o cenário também é de relevo quanto ao tema. Talvez em um tom mais tímido que na Europa, mas fato é que é possível por meio de uma interpretação sistemática do texto constitucional, notar que o constituinte de 1988 preocupou-se em colocar, ainda que sem a nomenclatura expressa, a boa administração como um direito fundamental ao dispor dos utentes do serviço público.

Assim, em um primeiro momento analisou-se os principais atributos da boa administração pública, observando a contextualização do tema na Europa, para adentrar a seguir no modo como a temática vem sendo enfrentada no Brasil. Em sede de estudos sobre o direito administrativo brasileiro, utilizou-se como referencial teórico o renomado e *expert* jurista Juarez Freitas. Na ocasião invocou-se que a administração pública deve obediência às leis, que seja cumpridora de seus deveres, eficiente e eficaz, transparente, imparcial, com respeito à moralidade, que promova a participação popular, que seja responsabilizada por atos lesivos comissivos ou omissivos que

¹⁹D'ANGELO, Martha. Saber fazer filosofia. Pensadores contemporâneos. De Nietzsche a Gadamer. São Paulo: Ideias e Letras, 2014 (p. 41/42).



seus agentes no desempenho de suas funções causem a terceiros, proporcional, entre outros atributos.

No seguimento da pesquisa a meta foi descortinar os estudos do Visconde do Uruguai no sentido de verificar a sua preocupação com a administração pública brasileira. Notou-se na ocasião, que Uruguai estudou a fundo a organização político-administrativa pátria consubstanciado nas experiências que teve na Europa e buscou diagnosticar o que poderia ser alterado e aperfeiçoado no país de modo que os administrados pudessem ter uma prestação a contento e que a máquina pública alcançasse os seus objetivos de promover a consecução do interesse público.

Na etapa subsequente, com o emprego da fenomenologia, a meta foi cotejar os estudos de Uruguai em *Ensaio sobre o Direito Administrativo* e o instituto da boa administração pública de modo a buscar responder ao que fora questionado nesta pesquisa. Assim, foi constatada a hipótese de que é possível desvelar uma aproximação entre os estudos de Visconde do Uruguai e o instituto da boa administração pública.



REFERÊNCIAS

ABREU, Ivy de Souza. Autor 2. **O dever fundamental de proteção do meio ambiente e seu fundamento na solidariedade: uma análise à luz do holismo ambiental.** Disponível em : <<https://www.derechocambiosocial.com/revista035/INDICE.htm>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

ALMEIDA, Mário Aroso. **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares.** Coimbra: Almedina, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do.** 1988. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Mapa da administração pública brasileira. Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai.** 2017. Disponível em : <<http://mapa.an.gov.br/index.php/publicacoes2/70-biografias/557-paulino-jose-soares-de-sousa-visconde-do-uruguai>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

D'ANGELO, Martha. **Saber fazer filosofia. Pensadores contemporâneos. De Nietzsche a Gadamer.** São Paulo: Ideias e Letras, 2014.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa administração pública.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HUSSERL, Edmund. **A Ideia da Fenomenologia.** Lisboa: Edições 70, 2015.

OTERO, Paulo. **Instituições políticas e constitucionais.** Volume I. Coimbra: Almedina, 2007.

REBELO DE SOUSA, Marcelo. MATOS, André Salgado de. **Direito administrativo geral. Tomo I. Introdução e princípios fundamentais.** 3ª ed. Alfragide: Dom Quixote, 2008.

SOARES. António Goucha. **A carta dos direitos fundamentais da União europeia. A proteção dos direitos fundamentais no ordenamento comunitário.** Coimbra: Coimbra editora: 2002.

SOUZA, José Antonio Soares de. **A vida do Visconde do Uruguai.** Companhia Editora Nacional. 1944. Disponível em: <<https://bdor.sibi.ufrj.br/handle/doc/329>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais.** Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Souza). **Visconde do Uruguai.** Organização e Introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002.

VITORINO, António. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** Cascais: Princípia, 2002.