

INTRODUÇÃO

Como princípio da Administração Pública, a boa-fé é praticamente uma novidade no Direito Brasileiro, não obstante o conceito de *bona fides* remonte ao Direito Romano e ao Direito Canônico, como fundamento norteador das relações de Direito Privado. O certo é que, no sítio privatístico, a doutrina tem reconhecido a importância e a aplicabilidade da boa-fé como instrumento capaz de preencher as lacunas existentes no ordenamento jurídico.

Não obstante, no Direito Público, seja pela contemporaneidade, seja pela tradição de uma Administração Pública centrada no interesse público ou pela ausência de previsão expressa na Constituição Federal de 1988, a boa-fé recebeu pouca atenção da doutrina publicista brasileira.

O Direito postula uma fundamentação moral, e a boa-fé, como condição básica, representa uma das vias mais importantes e profundas para atingir-se o conteúdo ético-social da ordem jurídica. Isto porque, no mais das vezes, o Direito positivo não absorve todas as exigências do comportamento, podendo-se conceber, inclusive, determinada ação legalmente correta, mas moralmente reprovável.

A presente reflexão pretende demonstrar que a boa-fé atua como princípio geral, destinado a fundamentar o ordenamento jurídico, informando o trabalho de interpretação, e representando instrumento decisivo de integração, independentemente de sua consagração legislativa e sem circunscrever-se apenas à seara do Direito Privado.

Procura-se, aqui, enfrentar as inevitáveis relações estabelecidas entre a concepção de Estado e as formas de atuação da Administração Pública na concretização das suas finalidades. O objetivo deste ensaio é expor a necessidade de superação da clássica dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, sobre a qual a ciência jurídica tem se ocupado há séculos. Com a nova concepção de Estado (e suas formas de atuação) e o aperfeiçoamento do conhecimento jurídico, há uma aproximação dos dois domínios, de modo que os

critérios distintivos utilizados para desvendar a distinção público e privado não mais podem ser tidos como absolutos e auto-suficientes.

Com base na metodologia escolhida para a abordagem do tema boa-fé, este trabalho enfatiza a necessidade de recuperação do papel ético superior do Estado, ante a situação de descrença que impera no âmbito das relações político-administrativas e a desconfiança dos cidadãos frente ao Poder Público. A pesquisa tem por propósito demonstrar que a preocupação da discussão de um novo paradigma das relações travadas entre a Administração Pública e a Sociedade está no escopo da Ética, sobretudo porque a ciência jurídica nunca deixou de reconhecer, nas relações pessoais, jurídicas e sociais, a necessidade de considerar as noções que as pessoas têm do Bem e do Mal, do que é certo e o que é errado, da moralidade e da não moralidade.

Desse modo, reflete sobre as relações jurídicas travadas entre a Administração Pública e os particulares, que não mais se conformam nos moldes estritamente legais, pois a lei não é a única fonte do Direito, embora se revele a principal delas. A idéia de uma conduta leal e confiável - substrato da boa-fé -, integra a essência do Direito. Daí tornar-se imperiosa, também no Direito Público, a instauração do princípio da confiança, como condição de recuperação da crença nas relações da Administração, capaz de conduzir à estabilidade institucional.

Como postulado fundamental do Estado Democrático de Direito, cuida-se de evidenciar a boa-fé como princípio que juridiciza a Ética na Administração Pública, tema que merece profunda reflexão, diante da constante intervenção do Estado na vida social e econômica dos cidadãos, sendo indispensável a elaboração teórica dos limites da aplicação do princípio no Direito Público.

Nessa esteira, a presente dissertação aspira analisar a boa-fé como fundamento constitucional implícito do Estado Democrático de Direito, dotado de normatividade, com eficácia positiva e vinculante, que se projeta no dever da Administração Pública (e no correspondente direito dos administrados) de agir conforme determinados parâmetros éticos de lealdade, correção e respeito ao acordado.

Identificando, assim, a boa-fé como princípio norteador do agir administrativo, esta pesquisa faz uma reflexão sobre a tábua principiológica trazida pela Constituição Federal de 1998, que, suplantando a concepção marcadamente autoritária do Direito Administrativo, trouxe novos recursos jurídicos, inaugurando nova era nas relações entre o Poder Público e os cidadãos. Particularmente no terreno do Direito Administrativo, a nova Lei Maior revelou ação comprometida obrigatoriamente com a legalidade, a finalidade, a moralidade, a eficiência e a concretização da justiça material.

Faz-se, também, uma abordagem sobre a funcionalidade e a operacionalidade da incidência de um regime principiológico no Direito Administrativo, analisando a íntima relação da boa-fé com a legalidade, a moralidade e a segurança jurídica.

Em resumo, enfrenta-se aqui, basicamente, as seguintes questões: (i) qual a justificativa da utilização do princípio da boa-fé como instrumento de formalização das atividades da Administração Pública em confronto com os particulares? (ii) como os princípios gerais e constitucionais vinculam a Administração Pública na formalização de seu agir? (iii) é possível enquadrar o princípio da boa-fé na tábua principiológica da Administração Pública fixada pela Constituição Federal (artigo 37, *caput*)? e (iv) em caso positivo, como o princípio da boa-fé incide nas relações jurídicas entre a Administração Pública e os particulares?

Apesar de reconhecida a possibilidade de aplicação da boa-fé no Direito Público, a sua abordagem como princípio incidente nos contratos e processos administrativos deveu-se ao fato de que é nesse terreno que se verificam as mais graves violações do princípio da boa-fé, pela ação do administrador, seja em decorrência do equívoco generalizado de se confundir o interesse público com o interesse fazendário do Estado, seja porque o Estado contemporâneo caracteriza-se pelo vício do monopólio da decisão administrativa.

Por tudo isso, esta pesquisa visa demonstrar que, como regra de conduta, que impõe, tanto à Administração Pública quanto aos particulares, submissão aos deveres éticos de retidão e lealdade, o princípio da boa-fé representa

importantíssimo instrumento de compatibilização entre o exercício das potestades administrativas e os direitos dos cidadãos.