

---

## A DIMENSÃO DEMOCRÁTICA DO SERVIÇO PÚBLICO

### THE DEMOCRATIC DIMENSION OF PUBLIC SERVICE

Marcelo Garcia da Cunha<sup>1</sup>

#### RESUMO

O extenso rol de direitos sociais contido na Constituição impõe a necessidade de um serviço público dotado de meios de efetivamente prestar as atividades atinentes a esses direitos. Os referenciais do serviço público são múltiplos, envolvendo dimensões prestacionais de natureza democrática, política, social, jurídica, ética e técnica. A abordagem deste texto é direcionada à dimensão democrática do serviço público, abrangendo sua definição, como se concretiza e de que maneira contribui na qualificação do serviço público. A metodologia empregada no estudo é a dedutiva. Como objetivo geral, pretende-se apontar os elementos que caracterizam a dimensão democrática, ao passo que os objetivos específicos situam-se no apontamento das respectivas aplicações em prol da qualificação do serviço público. Em conclusão, fica evidenciado que a dimensão democrática ressalta como elemento essencial na dinâmica estrutural e organizacional do serviço público e como vetor de seu aprimoramento.

7

**Palavras-chave:** constituição; deveres prestacionais; dimensão democrática; serviço público.

#### ABSTRACT

The extensive list of social rights in the Constitution imposes the need for a public service that is endowed with the means to effectively provide the activities related to these rights. Public service references are multiple, involving dimensions democratic, political, social, legal, ethical and technical. The approach of this text is directed to the democratic dimension, involving its definition, how it is implemented and in what way it contributes to the qualification of the public service. The methodology used in the study is deductive. The general objective is intended to point out the elements that characterize the democratic dimension, while the specific objectives are directed the respective applications in favor of the qualification of the public service. In conclusion, it is evident that the democratic dimension stands out as an essential element in the structural and organizational dynamics of the public service and as vector for its improvement.

**Keywords:** constitution; democratic dimension; performance duties; public service.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela; Doutor e Mestre em Direito pela PUCRS; Membro da Social Science and Humanities Research Association.



---

## SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO. 2 A ATIVIDADE PRESTACIONAL DO ESTADO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL. 3 O SERVIÇO PÚBLICO E SUA ORIENTAÇÃO PRINCÍPIOLÓGICA. 4 A DIMENSÃO DEMOCRÁTICA DO SERVIÇO PÚBLICO. 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS**

### 1 INTRODUÇÃO

O extenso rol de direitos sociais contido no texto da Constituição Federal revela a necessidade de uma ampla estrutura de serviço público dotada de meios de efetivamente prestar as atividades atinentes a esses direitos.

Não obstante a relevância do serviço público diante da realidade brasileira, em que grande parte da população depende das ações prestacionais do Estado para manutenção de condições essenciais de existencialidade, a sua compreensão geralmente é vinculada a um viés dogmático, voltada ao estudo acerca das finalidades institucionais dos órgãos e entidades que integram a administração pública.

As atividades funcionais do Estado envolvem uma complexidade de fatores que não se restringem a conceitos e a indicativos de formas organizacionais. Seus referenciais são múltiplos. A própria dinâmica do serviço público está assentada em variadas dimensões prestacionais, dentre as quais destacam-se as dimensões democrática, política, social, jurídica, ética e técnica (CUNHA, 2022).

Pretende-se, aqui, problematizar a dimensão democrática do serviço público.

Os questionamentos que se impõem envolvem o significado da dimensão democrática do serviço público, as vertentes pelas quais ela se expressa na função pública e a maneira como contribui na sua qualificação e no seu aprimoramento.

É importante, à vista disso, aprofundar a discussão acerca dos fins do serviço público, mais especificamente as suas propriedades funcionais para mitigar os efeitos da vulnerabilidade social que assola milhões de brasileiros. A consecução desses fins deve estar interligada com os fundamentos constitucionais do serviço público, que lhe conferem a matriz jurídica para bem atender a população.

A metodologia empregada no estudo é a dedutiva, pois abrange o conhecimento do estado atual do serviço público e, a partir dessa realidade, a percepção das formas de expressões da dimensão democrática.



---

Como objetivo geral, pretende-se apontar alguns dos elementos que denotam a dimensão democrática no âmbito da atividade pública, ao passo que os objetivos específicos situam-se no apontamento das respectivas aplicações em prol da qualificação do serviço público.

O texto inicia com a indicação dos marcos prestacionais do Estado à vista da normatização constitucional e segue com um tópico que aborda os princípios que orientam o serviço público na sua dinâmica prática, especificamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No capítulo destinado à dimensão democrática, são apresentados, sem pretensão de exaurir o assunto, os variados planos em que tal dimensão se desdobra na realização do serviço público. Por fim, são tecidas conclusões a partir da problemática proposta.

## **2 A ATIVIDADE PRESTACIONAL DO ESTADO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL**

O surgimento dos chamados deveres prestacionais veio neutralizar os impactos da industrialização em aspectos essenciais do convívio social, em especial nas áreas da saúde, assistência social, educação e trabalho, despontando concomitantemente com os chamados direitos fundamentais de segunda dimensão, conforme nomenclatura adotada por Ingo Sarlet (2011, p. 47-48). Esses direitos, voltados a equacionar as distorções existenciais, não se coadunam com políticas imóveis ou apáticas, pois impõem uma atuação efetiva e provedora por parte do Estado.

Se anteriormente o indivíduo e o direito privado ocupavam posição nuclear no sistema jurídico, agora a atenção do Estado, para a consecução dos seus ônus prestacionais, está voltada essencialmente à coletividade, ao passo que o aparelho jurídico, que ordena essa nova realidade, ampara-se num emergente direito público, mais especificamente no direito constitucional. A Constituição, e não mais as codificações civis, assumindo uma posição nuclear de todo o sistema jurídico, configura, como apregoado por Konrad Hesse (1991, p. 24), uma força ativa que influi e determina o contexto político e social.

Enquanto a funcionalidade do Estado estava direcionada a assegurar o livre fluxo das relações entre os indivíduos, sua articulação era reduzida aos aspectos práticos necessários à garantia da liberdade e da autonomia dos seus cidadãos. No entanto, diante do



---

redimensionamento dos deveres estatais, dadas as distorções resultantes das políticas não-intervencionistas, mostrou-se impositiva a organização do Estado de forma ampliada, para atender a um gradativo aumento das demandas sociais.

O Estado provedor, em razão dos encargos protetivos que são inerentes à sua natureza, não se coaduna com a ideia redutora que consubstancia o denominado Estado mínimo, cujos ônus prestacionais são limitados (concentrados basicamente no resguardo da vida, liberdade e propriedade) e, por isso, lança o destino dos indivíduos à própria sorte num ambiente social em que as capacidades e as possibilidades de sobrevivência não são lineares.

A efetivação de direitos no âmbito do Estado prestacional requer a implementação de garantias, vetores organizacionais, mecanismos estruturantes e instrumentos executórios. Tais direitos somente serão devidamente concretizados se houver a convergência de fatores como vigência de normatização balizadora da sua exigibilidade e execução, existência de órgãos e entes com competências definidas e manutenção de quadro de pessoal qualificado, especializado e suficiente.

A própria evolução da concepção de pobreza, que antes era vinculada a um enfoque unidimensional, tendo como base a aferição da renda, e atualmente envolve indicadores multidimensionais, requer políticas públicas direcionadas às dimensões que mais impactam a pobreza, tais como educação, trabalho, capacidades de comunicação e de informação e saúde (SILVA *et al.*, 2017, p. 23), e isso implica estruturação funcional do Estado com a capacidade necessária para concretizar essas políticas.

Não há dúvida acerca das dificuldades decorrentes da escassez de recursos públicos, que se apresentam como verdadeiro obstáculo para a realização de direitos (KELBERT, 2011, p. 18). No entanto, razões amparadas no critério da reserva do possível, limitador das prestações estatais, somente podem ser acolhidos como argumento excepcional, devido à impositiva exequibilidade de direitos de estatura constitucional (KELBERT, 2011, p. 130). A administração pública não pode afastar-se do direcionamento constitucional voltado à concretização dos direitos fundamentais (GRADVOHL, 2019, p. 359).

O marco jurídico das políticas públicas que funcionalizam os deveres prestacionais é a Constituição vigente, que veio sacramentar juridicamente uma nova realidade, incluindo no seu texto um extenso catálogo de direitos e garantias fundamentais, nele contemplados direitos individuais, coletivos, políticos e sociais, configurando, no solo pátrio, o que Pérez Luño (2011, p. 164) apontou como uma resposta à situação de carência resultante do regime



---

político anterior, ao referir-se à Constituição da Espanha de 1978.

O valor axiológico nuclear da Constituição situa-se na dignidade da pessoa humana, princípio estruturante dos direitos fundamentais (SARLET, 2002, p. 72).

Frente ao cenário político e social que emerge da Constituição, o Estado revela-se principiologicamente direcionado à concessão e à realização de direitos, e não à retração e fragilização de direitos, visto que do contrário não haveria meios de promover a correção das distorções vivenciais que assolam historicamente a sociedade brasileira. A maior ou menor equalização social entre os cidadãos está diretamente relacionada com o nível de engajamento estatal necessário para a consecução das promessas previstas no texto constitucional.

Em razão da superior juridicidade conferida à dignidade humana, incumbe aos agentes políticos, sem exceção, envidar esforços para combater os fatores que concorrem para a desigualdade e a vulnerabilidade social, exigindo-se deles medidas destinadas a erradicar ou ao menos mitigar os respectivos efeitos.

Pérez Luño (2011, p. 196), ao chamar a atenção para o fato de que os sistemas jurídico e político devem estar orientados pelo respeito e promoção da pessoa humana, realça que a desigualdade reduz as pessoas à subalternidade e as coloca à margem do pleno desenvolvimento individual e comunitário. Na mesma linha, para além do ideal da igualdade de oportunidades, alheio às diferenças de riqueza, educação e aptidões naturais, e que implicam maior ou menor capacidade de aproveitamento das oportunidades, Dworkin (2012, p. 267) defende a necessidade de aprimorar a integração social e a participação política das minorias, a fim de assegurar-lhes um papel mais proeminente na sociedade.

A Constituição Federal, como estrutura normativa de um Estado voltado à realização de políticas públicas (CASIMIRO; MORAES, 2017, p. 452), lança as bases jurídicas para que essas medidas sejam efetivamente implementadas, ao elencar, no seu art. 3º, entre os objetivos fundamentais da República, a necessidade de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como o dever político de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Essa aspiração finalística ressoa no dever do Estado de planejamento das políticas sociais e de assegurar a todos os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção da maternidade e infância e assistência aos desamparados.



---

Como pressuposto à qualificação do serviço público encontra-se a estabilidade funcional (art. 41 da Constituição Federal), que se configura muito mais como uma garantia de caráter coletivo do que um direito individual do servidor público, pois evita a inconstância da força de trabalho gerada pela substituição dos gestores políticos a cada eleição, problema recorrente antes da vigência da atual Constituição. A perda do cargo ocorrerá somente em razão de sentença judicial transitada em julgado, decisão proferida em processo administrativo e através de procedimento de avaliação de desempenho.

A natureza prestacional do Estado brasileiro também se reflete na realização de políticas urbanas, a cargo dos municípios, conforme previsto no art. 182 da Constituição, e que devem ser orientadas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e igualmente se concretiza na seguridade social (art. 194), integrada por ações de iniciativa das entidades públicas e da sociedade, destinadas a garantir a todos os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

É dever do Estado, ainda, promover a educação de todos e garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional (arts. 205 e 215 da Constituição Federal), assim como incumbe ao Poder Público, como dispõe o art. 218, promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

A Constituição também estabelece princípios orientadores da administração pública, cuja juridicidade abarca todo e qualquer ato praticado por seus agentes.

### **3 O SERVIÇO PÚBLICO E SUA ORIENTAÇÃO PRINCIPIOLÓGICA**

O serviço público somente se integraliza em espaços democraticamente organizados, nos quais a concretização de seus princípios constitucionais seja direcionada, sem desvios de finalidade, ao atendimento das demandas da sociedade. Tais princípios são aqueles previstos no art. 37 da Constituição, que impõe à administração a observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A vinculação a esses princípios não se restringe aos agentes políticos dotados de poder decisório no âmbito das estruturas públicas. Em razão da alta densidade jurídica de que se revestem, seu alcance é o mais amplo possível, de modo a abranger todos indistintamente que estejam investidos das atribuições funcionais do Estado, independentemente da natureza



---

do vínculo jurídico (civil, militar, estatutário, comissionado, contratual, permanente ou temporário), pois nessa condição titularizam, em variada extensão, os poderes estatais.

A consecução prática do serviço público deve submeter-se ao princípio da legalidade.

É a lei que define quem realizará determinada atribuição pública, a maneira como será executada, o tempo e o lugar de sua realização, a sua finalidade, os recursos orçamentários e materiais empregados e os respectivos destinatários. A função pública não se realiza, portanto, de forma arbitrária e desordenada, impelida por impulsos pessoais e por subjetivismos de variada ordem, pois por trás dela há toda uma normatização que orienta formalmente seus aspectos essenciais. A lei impõe limitação às pulsões humanas (GARCIA, 2019, p. 569).

Até mesmo quando o agente público atua com maior liberdade para exercer suas atividades é a lei que assim determina, visto que não há espaço para a prevalência da sua vontade pessoal, mas, sim, para a chamada escolha funcional (SOUSA, 2020, p. 31), pela qual as opções consideradas na resolução de problemas práticos devem observância ao interesse público.

Disso resulta certa permissibilidade jurídica para que o Poder Público atue sem as amarras de uma excessiva vinculação, de modo que, em consideração às circunstâncias concretas, encontre uma solução adequada e ajustada a cada caso. Trata-se, antes de tudo, de um dever discricionário relacionado à finalidade legal (MELLO, 2017, p. 15), muito além de uma mera faculdade conferida aos agentes públicos e que tem seus limites jurídicos não somente no nível das regras que conduzem os atos administrativos, mas acima de tudo alcança um patamar superior, mais especificamente os princípios constitucionais.

O princípio da impessoalidade impede os apadrinhamentos e favorecimentos no âmbito da administração pública, assim como evita a apropriação individual do poder público (SECCHI, 2009, p. 352). Estratégias clientelistas e fisiologismos não se coadunam com a boa gestão do serviço público.

Em razão disso, os agentes públicos devem ser admitidos mediante prévio concurso público, no âmbito do qual são avaliadas, ao menos em tese, a capacidade e a aptidão para o exercício da função pública. Além disso, a impessoalidade impede tratamento distintivo entre os destinatários do serviço público, admitindo-se o trato diferenciado apenas quando autorizado justificadamente por lei.



---

A moralidade igualmente encontra-se entre os princípios que devem nortear o exercício da função pública.

Incumbe aos órgãos e entidades administrativas, assim como a seus agentes respectivos, atuar sempre segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, sendo vedados atos que impliquem enriquecimento ilícito ou obtenção de qualquer vantagem indevida em razão do exercício de função pública.

Esse princípio abrange os deveres de zelo e dedicação às atribuições do cargo, lealdade às instituições, observância das normas legais e regulamentares, presteza e urbanidade no exercício da atividade pública, conservação do patrimônio público, entre outras ações que denotem observância dos valores éticos e comprometimento com a ideia de humanização da gestão pública (CHIMONE; CRUZ, 2019, p. 93).

O serviço público, em razão da sua natureza, envolvendo atos que dizem respeito essencialmente a valores coletivos, requer também transparência, que se consolida no princípio da publicidade.

A administração não pode escudar-se em segredos e obscuridades. A publicidade é a chave que permite o controle externo da administração (FRANÇA, 2015, p. 122) e essa regra somente pode sofrer exceções nos casos em que a publicidade de certas decisões e atos administrativos poderia causar riscos à segurança social.

Por fim, o princípio da eficiência impõe que a atividade prestacional do poder público seja realizada de forma a alcançar os efeitos que dela se espera, atendendo as necessidades básicas e essenciais da população.

Nesse sentido, a eficiência na prestação dos serviços públicos requer estrutura organizacional e operacional dotada de elementos qualitativos e quantitativos que permitam a respectiva execução de forma satisfatória aos fins visados. Os recursos humanos, materiais e orçamentários devem objetivamente ser direcionados à consecução dos resultados previstos em lei.

É importante ter em vista que a eficiência administrativa, pela sua natureza principiológica, não se esgota numa noção de racionalidade meramente econômica, assim como não pode ser concebida apenas segundo considerações de ordem estritamente técnica, na lógica simplificadora de uma organização burocrática preconizada por Max Weber (2011). A eficiência reclama acima de tudo meios e medidas aptas a atender e concretizar, de forma eficaz, as diretrizes prestacionais estabelecidas na Constituição.





---

Esses princípios orientadores das funções públicas revelam-se como base essencial da dimensão democrática do serviço público, tal como será visto na sequência.

#### **4 A DIMENSÃO DEMOCRÁTICA DO SERVIÇO PÚBLICO**

A fonte normativa primordial do serviço público, como antes mencionado, é a Constituição, pois ela consigna as bases jurídicas que devem orientar as políticas voltadas à concretização dos direitos inseridos no seu texto. Não é por outro motivo que a ideia de uma boa administração pública, superprincípio que irradia seus efeitos aos demais princípios da administração (CORREIA, 2016, p. 48), decorre de uma leitura sistêmica da ordem jurídica feita a partir da Constituição (KOHLS; LEAL, 2015, p. 191).

Isso significa que os princípios democráticos expressos na Constituição invariavelmente se estendem ao serviço público, visto que é através dele que o Estado executa suas políticas prestacionais. Considerando que a função administrativa pressupõe a função de servir (DELPIAZZO, 2020, p. 638), não se admite serviço público sem atenção à dignidade dos seus usuários e que se efetive em desrespeito aos seus direitos básicos diante do Estado.

15

A dimensão democrática do serviço público não se exaure numa única concepção, pois ela apresenta desdobramentos em planos variados. Sua compreensão é fluida, vinculada à própria complexidade que envolve a noção de serviço público e a todo o contexto político e social no qual ele se desenvolve. É possível, no entanto, elencar alguns aspectos que se mostram indissociáveis à dimensão democrática do serviço público.

A atividade prática desenvolvida pelo Estado Democrático não pode ser submetida a um critério baseado na seletividade, no sentido de atender apenas e somente determinados estratos da sociedade. Não há democracia em governos cujos esforços deliberadamente beneficiam não o todo, mas apenas parcelas da sociedade. Em consequência, o serviço público, suporte estrutural das atividades do Estado, não comporta compartimentalização, pois sua extensão deve ser universalizada. A ideia de serviço público, como bem apontado por Themístocles Cavalcanti (2010, p. 308), implica dizer serviço ao alcance do público, entendida, portanto, em uma acepção mais ampla possível.

É possível, nesse contexto, que, para compensação das situações de desequilíbrio e de maior vulnerabilidade, sejam promovidas políticas públicas que atendam, de forma específica, aqueles que se encontram em condições distintas. Nesse sentido, é admissível a prestação do



---

serviço público com trato prioritário a crianças, idosos, gestantes, portadores de moléstias graves e as pessoas que, pela sua condição psicofísica, demandem atenção especial.

Além disso, o regime democrático exige iniciativas, no que tange à organização do serviço público, que sejam direcionadas a erradicar, ou no mínimo mitigar, as distorções sociais. Ilustrativamente, a institucionalização de cotas raciais e cotas para pessoas em condições especiais para ingresso no serviço público dinamiza materialmente o princípio da igualdade. A concepção de igualdade não pode prescindir das exigências e peculiaridades concretas que a realidade impõe (LUÑO, 2007, p. 108) e, conseqüentemente, a organização administrativa deve ser arquitetada por mecanismos que afirmem e reafirmem constantemente sua legitimação democrática (CORREIA, 2016, p. 50).

A diversidade, ademais, deve ser respeitada não apenas no nível interno dos órgãos públicos, permitindo-se a investidura de atores diversos em cargos e funções públicas, sem discriminação de qualquer ordem, mas também através de ações externas que estimulem o atendimento otimizado de grupos em condições existenciais específicas, como as comunidades indígenas e quilombolas.

A boa administração pública requer particular sensibilidade para atendimento das peculiares necessidades de grupos e setores minoritários (RODRIGUEZ-ARANA, 2013, p. 33). Numa sociedade democrática, em que se busca maximizar as condições de existencialidade da população, as políticas isonômicas e compensatórias direcionadas em prol das minorias devem estar compreendidas na ideia de interesse público, pois é a vontade coletiva, em última instância, que orienta as ações respectivas. As situações que corrompem o equilíbrio social não se ajustam aos princípios democráticos.

Além do mais, a dimensão democrática se contrapõe à ideia de serviço público cuja funcionalidade se exaure em si mesmo, desviando-se de seus fins institucionais, que lhe são externos. Sua existência, fática e jurídica, somente se justifica se estiver orientado aos interesses da coletividade dos cidadãos. Por isso, a administração presta um serviço de natureza pública, distanciando-se essencialmente das concepções que orientam os serviços executados por entidades particulares. As atividades que integram o serviço público devem ser encaradas sob o prisma de um direito da cidadania, mais especificamente como um dever de zelar pelo interesse público subjacente a essas atividades (MACERA, 2016, p. 340).

Embora o serviço público tenha por finalidade precípua o atendimento das necessidades da pessoa humana, isso não significa que sejam desconsideradas as exigências de



---

outros sujeitos sociais, também participantes materiais do processo social (HÄBERLE, 2002, p. 13), como pessoas jurídicas em geral e entidades despersonalizadas, que protagonizam, de uma ou outra forma, relações na arena social e, por isso, exercem importante função ao canalizarem o diálogo com os poderes públicos. Tais sujeitos objetivam, em última instância, a satisfação de direitos e interesses que se materializam nos indivíduos que os titularizam. Na atividade pública, há uma obrigação recorrente de observar, na expressão de Rodriguez-Arana (2013, p. 23), a centralidade da pessoa humana, mas isso não implica desconsideração com os mecanismos que exercem importante função de intermediação no tráfego social.

É impositivo que esse processo dialógico seja pautado muito mais pela escuta dos interlocutores sociais que pela predominância do discurso formal e institucionalizado da administração, que não pode se escudar numa acepção genérica e abstrata de interesse público. Aos atores públicos impõe-se uma adequada percepção da realidade sobre a qual suas ações se desenvolvem (RODRIGUEZ-ARANA, 2013, p. 30).

Por fim, o serviço público não pode remanescer imune ao controle social. Talvez esse aspecto seja um dos mais relevantes quando se fala em dimensão democrática do serviço público, pois nele está intrincada a ideia de um exame valorativo realizado pelos próprios destinatários das atividades funcionais do Estado.

Nesse sentido, não bastam apenas os meios internos que a administração pública utiliza para aquilatar a qualidade dos serviços por ela prestados à população, como sucede com as avaliações de desempenho institucional e de desempenho individual dos servidores públicos, mas também são necessários mecanismos externos de avaliação que efetivamente levem em conta, de maneira objetiva e criteriosa, o ponto de vista e as percepções do cidadão.

A dimensão democrática demanda essencialmente uma atividade prestacional universalizada, contínua e igualitária, sem desprezar as situações distintas que exigem tratamento específico, assim como exige atenção à centralidade da pessoa humana, visto que a existência da atividade do Estado, atrelada aos seus fins políticos, somente se justifica quando voltada à melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

## **5 CONCLUSÃO**

Incumbe ao Estado brasileiro a implementação de políticas públicas e de ações estruturadas destinadas a erradicar as distorções existenciais que assolam grande parte de sua



---

população. A Constituição estabelece as diretrizes desses ônus prestacionais através de uma exaustiva relação de direitos individuais, coletivos, políticos e sociais.

Não há dúvida de que o contexto prestacional deve ser ponderado com a capacidade orçamentária dos entes públicos. Nesse processo, contudo, a balança sempre pesará em prol da necessidade de concretização dos direitos previstos na Constituição. A normatividade constitucional também será impositiva diante de limitadores orçamentários amparados exclusivamente em posicionamentos ideológicos de gestores governamentais.

A democracia é pressuposto inalienável para a boa prestação do serviço público no espaço social, visto que permite que o seu alcance seja inclusivo e universalizado. É sob a perspectiva democrática que os princípios orientadores da função pública alcançam sua plena eficácia e efetividade, constituindo-se em garantia jurídica de atendimento qualitativo das demandas da sociedade.

Tendo em conta tais considerações, a dimensão democrática ressalta como elemento essencial na dinâmica estrutural e organizacional do serviço público, com desdobramentos em suas múltiplas vertentes. Como vetor de qualificação e aprimoramento das funções públicas, a dimensão democrática orienta toda e qualquer atividade prestacional do Estado.

18

## REFERÊNCIAS

CASIMIRO, Ligia Maria S. Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 443-461, maio-ago. 2017.

CAVALCANTI, Themístocles B. O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], n. 61, v. 3, p. 305-310, jul./set. 2010.

CHIMONE, Jorge Andrés Sosa; CRUZ, Nesly Edilma Rey. Principios y valores en la gestión y en la administración pública. **Revista Administración & Desarrollo**, [S.l.], v. 49, n. 1, p. 85-99, enero-junio 2019.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. A&C. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.

CUNHA, Marcelo Garcia da. O serviço público e suas dimensões prestacionais. **Revista Fórum Administrativo**, [S.l.], v. 22, n. 254, p. 71-84, abr. 2022.

DELPIAZZO, Carlos. El derecho administrativo al servicio de la justicia social. **Revista de la**



---

**Facultad de Derecho de México**, México, tomo LXX, n. 278, p. 634-659, sep./dic. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Una cuestión de principios**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

FRANÇA, Phillip Gil. Concretização dos princípios constitucionais da administração pública no exercício do serviço público. **Revista História: Debates e Tendências**, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2015.

GARCIA, Sílvio Marques. Poder, legitimação e orçamento: fundamentos teóricos para a participação na gestão e controle do orçamento público. **Revista Questio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 557-587, 2019.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. A eficácia dos direitos fundamentais de 2ª dimensão e o orçamento público impositivo. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Ceará, v. 7, n. 1, p. 347-362, 2009.

HÄBERLE, Peter. **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

19

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KOHL, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, Santa Cruz do Sul/RS, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015.

LUÑO, Antonio Pérez. **Los derechos fundamentales**. 10. ed. Madrid: Tecnos, 2011.

LUÑO, Antonio Pérez. **Dimensiones de la igualdad**. 2. ed. Madrid: Dykinson, 2007.

MACERA, Paulo. Serviço público no século XXI: conceito e finalidades. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 331-342, 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda>. Acesso em: 08 set. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*. **Revista de Derecho y Ciencias Sociales**, Bogotá, n. 6, p. 23-56, enero-diciembre 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos



---

fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, v. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Andréa Ferreira da; ARAÚJO, Jair Andrade; JUSTO, Wellington Ribeiro; CAMPOS, Kilmer Coelho. Análise da pobreza multidimensional no Brasil no período de 2009 a 2015. **Revista Econômica do Nordeste**, [S.l.], v. 48, n. 2, p. 9-24, abr.-jun. 2017.

SOUSA, António Francisco. A discricionariedade administrativa no Estado de Direito (o seu enquadramento jurídico). **Revista Ibérica do Direito**, [S.l.], v. 1, n. 1, ano 1, p. 25-45, jan./jun. 2020.

WEBER, Max. **O direito na economia e na sociedade**. São Paulo: Ícone, 2011.

