VIDERE
V. 19, N. 38, JAN - JUN. 2026.1
ISSN: 2177-7837

Recebido: 06/04/2026
Aprovado: 05/06/2026

Páginas: 26 - 46

DOI: 10.30612/videre.v17i36.21380

A DIGNIDADE HUMANA COMO BASE ÉTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

HUMAN DIGNITY AS THE ETHICAL BASIS FOR PUBLIC ADMINISTRATION

LA DIGNIDAD HUMANA COMO BASE ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Marcos Rohling*

RESUMO
O artigo insere-se no contexto de transformação do regime jurídico-administrativo brasileiro promovido pela Constituição de 1988, que institui um novo paradigma democrático orientado pelo princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Nesse cenário, discute-se a necessidade de uma base ética para a administração pública, em contraste com modelos anteriores centrados exclusivamente na supremacia do interesse público. O objetivo central do estudo é analisar a dignidade humana como fundamento ético da administração pública, por meio de sua reconstrução histórico-filosófica, sua recepção constitucional e sua função normativa no direito administrativo contemporâneo, com ênfase nas políticas públicas e na atuação discricionária do Estado. Os resultados indicam que a dignidade humana é um conceito ético de raízes filosóficas profundas, incorporado como valor e princípio fundamental no ordenamento constitucional brasileiro, funcionando como parâmetro normativo da atuação administrativa.
Palavras-chave: Administração Pública; Dignidade Humana; Direito Administrativo; Ética; Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

ABSTRACT
This article is situated within the context of the transformation of the Brazilian legal-administrative regime promoted by the 1988 Constitution, which establishes a new democratic paradigm guided by the principle of human dignity as the foundation of the Democratic Rule of Law. In this scenario, the need for an ethical basis for public administration is discussed, in contrast to previous models focused exclusively on the supremacy of the public interest. The central objective of the study is to analyze human dignity as an ethical foundation of public administration, through its historical-philosophical reconstruction, its constitutional reception, and its normative function in contemporary administrative law, with emphasis on public policies and the discretionary action of the State. The results indicate that human dignity is an ethical concept with deep philosophical roots, incorporated as a fundamental value and principle in the Brazilian constitutional order, functioning as a normative parameter for administrative action.

*
Doutor
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IFC (Campus Rio do Sul e Campus Camboriú)
marcos_roh@yahoo.com.br
OrcidID: 0000-0002-8379-3581

CC BY NC SA

Keywords: Public Administration; Human Dignity; Administrative Law; Ethics; Principle of Human Dignity.

RESUMEN
Este artículo se enmarca en el contexto de la transformación del régimen jurídico-administrativo brasileño impulsado por la Constitución de 1988, que establece un nuevo paradigma democrático guiado por el principio de la dignidad humana como fundamento del Estado de Derecho democrático. En este escenario, se analiza la necesidad de una base ética para la administración pública, en contraposición a los modelos anteriores centrados exclusivamente en la primacía del interés público. El objetivo central del estudio es analizar la dignidad humana como fundamento ético de la administración pública, a través de su reconstrucción histórico-filosófica, su recepción constitucional y su función normativa en el derecho administrativo contemporáneo, con énfasis en las políticas públicas y la discrecionalidad del Estado. Los resultados indican que la dignidad humana es un concepto ético con profundas raíces filosóficas, incorporado como valor y principio fundamental en el ordenamiento constitucional brasileño, funcionando como parámetro normativo para la acción administrativa.
Palabras clave: Administración pública; dignidad humana; derecho administrativo; ética; principio de dignidad humana.

1 INTRODUÇÃO

É uma tarefa bastante hercúlea e complexa a de explicar o significado da dignidade da pessoa humana. E, particularmente, esta tarefa é ainda mais hercúlea tendo em vista os diferentes matizes que o conceito traz consigo. Como propugna o Cristóvam (2015a, p. 90), a explicação deste conceito, na seara normativa, está longe de representar uma tarefa fácil, uma vez que a reconstrução do seu sentido se mostra incapaz de abarcar a sua complexidade histórica, cultural e normativa, de modo a ser efetiva no seu processo de aplicação em termos de parâmetro de limitação das ações estatais e promoção dos direitos e garantias fundamentais. Esta dificuldade, de fato, decorre em grande parte, em linhas gerais, de uma indeterminação conceitual, que, em razão da condição de polissemia, apresenta-se com uma elevada dose de ambiguidade.

Com efeito, é relevante ter em conta que a dignidade humana aparece vinculada a uma longa tradição filosófica que, em razão dos diferentes cenários do século XX, marcado pelo processo de secularização, levou à sua consagração em distintos tratados e declarações de direitos humanos, documentos internacionais, constituições e legislações. É assim que, tanto no preâmbulo, quanto no art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a dignidade humana se mostra vinculada às bases dos direitos. Em vista disso, observa-se o seguinte no preâmbulo: "Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo". E, no art. 1º, tem-se o seguinte: "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos".

Do mesmo modo, no texto constitucional pátrio, de 1988, a dignidade aparece como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF/88). É através da Constituição Federal de 1988 que, com as marcas da renovação democrática e com o objetivo de fortalecer a participação social, a dignidade humana adentrará o ordenamento jurídico brasileiro e, dela, irradiar-se-á para todos os ramos do direito, como é o caso do direito administrativo. Esse novo modelo jurídico-administrativo, diversamente do paradigma tradicional, centrado autoritativamente na supremacia do interesse público, é fundado particularmente nos princípios da dignidade humana, no estado democrático de direito e no republicano. É neste contexto que se apresenta o objetivo deste ensaio, a saber, discutir a dignidade humana como base ética para a administração pública democrática. Dessa forma, torna-se premente a investigação sobre o sentido da dignidade humana e sobre a possibilidade de ela se apresentar como a base ética para a administração pública, estabelecendo limites à ação do Estado bem como o parâmetro de tratamento por parte dos entes administradores frente aos administrados.

Para que tal intento seja levado à efeito, com base numa metodologia de análise bibliográfica, pretende-se dividir a análise do trabalho em três partes: na primeira, discutir-se-á a origem, no contexto histórico-filosófico, da noção de dignidade humana; na segunda parte, abordar-se-á o conteúdo jurídico deste princípio estabelecido pela Constituição Federal de 1988; finalmente, na última parte, defender-se-á a tese de que a dignidade humana se apresenta como base ética para a administração pública democrática. Com isso, espera-se sugerir que a dignidade humana, vista como um fundamento dos direitos humanos, estabelece-se como orientação e limite ao exercício do poder do Estado.

2 A DIGNIDADE HUMANA: ORIGENS ÉTICO-FILOSÓFICAS

A ideia ética da dignidade humana tem uma longa história e, dependendo das concepções filosóficas endossadas, pode ter diferentes direções genealógicas. De fato, tal ideia, nos dias de hoje, encontra-se marcada pela diversidade de significados, o que, em parte, resulta dos diferentes elementos que podem ser indicados, ao longo de sua trajetória conceitual, partindo-se da teologia, passando pela filosofia e chegando ao direito, como basilando o seu significado. De fato, na sua história conceitual, no âmbito da filosofia moral, encontram-se diferentes momentos significativos, do pensamento estoico a Kant, passando pela noção bíblica da criação do ser humano à imagem e semelhança de Deus (*imago Dei*), por Agostinho, Boécio, Pico della Mirandola,

Vitória, entre outros.[1] Trata-se de ver, nestes autores, o desenvolvimento de elementos que aparecerão vinculados ao que hoje se apresenta como dignidade humana.

O maravilhoso livro de Rosen, dedicado ao tema da dignidade humana, oferece um capítulo no qual se pode observar o desenvolvimento teórico deste conceito. Para este autor (2015, p. 31), os fenômenos históricos raramente provêm de uma única fonte, de modo que a noção de dignidade se originou como um conceito que indicava *status* social elevado, bem como as honrarias e o tratamento respeitoso que se deviam aos que ocupavam tal posição. No curso deste desenvolvimento, entre outros apontados, vale destacar alguns diferentes momentos: (i) no *De Officiis*, de Cícero; (ii) na carta do Papa Gelásio I ao Imperador Anastácio; (iii) nos *Comentários às Sentenças* e na *Summa Teologiae*, de Tomás de Aquino; (iv) no *De Dignitate Hominis*, de Pico della Mirandola; e (v) na *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, de Kant[2].

Segundo Rosen (2015, p. 32), no *De Officiis*, de Cícero, observa-se que a ideia de dignidade foi além da mera atribuição de um *status* elevado a indivíduos de determinada ordem social. Trata-se da ideia de dignidade que se distingue da *dignitate otium* (ócio com dignidade) e se apresenta como a dignidade que os seres humanos possuem pela razão única de serem humanos, e não animais. De fato, no *De Officiis*, Cícero afirma o seguinte:

> [...] em toda e qualquer investigação sobre a natureza do dever, é-nos de vital necessidade lembrar quão extraordinariamente superior é o homem, por natureza, em relação ao gado e a outros animais, cujo único pensamento destina-se às satisfações do corpo. [...] A mente humana, ao contrário, desenvolve-se pelo estudo e pela reflexão [...] donde compreendemos que o prazer sensual não está, absolutamente, à altura da dignidade da raça humana (Cícero, 2000, p. 23).

Na senda do pensamento estoico, Cícero considera os seres humanos como "cidadãos do mundo", de forma que a ideia de dignidade presente neste contexto seria uma continuação dessa escola de pensamento conquanto não importar apenas que posição certos indivíduos ou grupo de indivíduos ocupam em relação a outros seres humanos em determinada sociedade, mas, de forma diversa, que posição ocupam os

1 De modo muito oportuno, ao tratar das diferentes trajetórias teóricas e conceituais da ideia de dignidade humana, Sarmento distingue entre a questão da sua fundamentação (que pode, por exemplo, estar amparado sobre leis divinas, na natureza humana, ou mesmo, ser o resultado residual de lutas políticas e sociais) daquela da sua genealogia histórica (Sarmento, 2016, p. 25-6). Na mesma direção, é conveniente ter em conta o que disse Habermas sobre o entrelaçamento dos direitos humanos com a dignidade humana, vale dizer, que, apenas no século XX, esta se tornou o fundamento daqueles (Habermas, 2010, p. 465-466), de modo que se tem uma tensão inerente entre a prevalência da dignidade ou dos direitos (liberdade). Sobre isso, ver: Volpato Dutra (2020, p. 227-52). Também, para uma visão da dignidade humana, no âmbito da história da filosofia, ver: Péle (2006).

2 É oportuno indicar que o autor desenvolve um tratamento bastante interessante da noção de dignidade, inclusive, conversando com o pensamento católico ao longo da era cristã, cujas ideias não serão indicadas aqui em sua inteireza. No entanto, uma visão completa desta desenvolvimento exigiria a sua integral exposição, o que não é o escopo deste trabalho. Para mais, Rosen (2015, p. 23-70).

seres humanos como um todo na ordem do universo (Rosen, 2015, p. 32). O lugar do homem no universo, assim, será dado pela condição que ocupa em vista de sua racionalidade, e é ela que determina sua condição cosmopolita.

Na era cristã, é sabida a influência que o *De Officiis*, de Cícero (assim como seu *De Oratore*), terá sobre os Padres da Igreja. De fato, o uso de dignidade como termo designativo de *status* se expressa, com destaque, numa famosa carta (*duo sunt*) do papa Gelásio I ao imperador bizantino Anastácio, em cujo conteúdo se afirma o seguinte:

> Há dois poderes, Augusto imperador, através dos quais se governa o mundo: a autoridade sagrada dos Pontífices e o poder real. Destes dois, é mais grave o peso dos sacerdotes, pois estes deverão prestar contas na ocasião do julgamento divino, inclusive pelos próprios reis da humanidade.
>
> Na verdade, tu sabes, filho clementíssimo, que em razão de tua dignidade, és o primeiro de todos os homens e o Imperador do mundo; todavia sê submisso aos representantes da religião e suplica-lhes o que é indispensável para tua salvação (Barrio, Paredes, Ramos-Lissón, Suárez, 1998, p. 54; Rosen, 2015, p. 33).

Nesta célebre carta, Gelásio I expressa a ideia, que será muito influente na Idade Média, de que há dois poderes – o poder temporal e o poder espiritual –, tendo em conta o *status* terreno e temporal do imperador, e que contrasta com a auctoritas espiritual da Igreja, através do Papa, e com a posição do imperador frente à Deus. Vale ter em conta, nesta passagem, que o termo dignidade é usado com o condão de expressar, de um lado, a rejeição do valor da dignidade terrena em nome de outros valores espirituais e, de outro lado, em razão de ver na humildade religiosa a verdadeira dignidade (Rosen, 2015, p. 33) – tal como procede da afirmação bíblica de que "[...] os últimos serão os primeiros [...]" (Mt 20, 16).

Observa-se que esta perspectiva centraliza o valor da dignidade humana fora do mundo. Esta perspectiva será reforçada mais tarde por Tomás de Aquino que afirmará, de um lado, referindo-se ao Gênesis (1, 26), a dimensão clássica da dignidade como superioridade do homem sobre todos os demais animais por sua origem divina e por sua condição de semelhança com Deus (*imago Dei*); e, de outro lado, seguindo a Boécio, definirá o homem como pessoa de modo que sua dignidade se estabelecerá em razão de sua racionalidade, e esta, por seu turno, irá permitir a ele ser naturalmente livre e existente por si mesmo (Aquino, 2001, q. 29, a1; a3), de modo que "a pessoa humana [...] é a mais perfeita criação divina" (Sarmento, 2016, p. 31). Mais especificamente, nos seus *Comentários às Sentenças*, Tomás irá estabelecer o sentido mais explícito de dignidade.

É neste diapasão que Rosen afirma, para o Aquinate, o termos *dignidade* pode ser compreendido, em linguagem hodierna, como o valor intrínseco de uma dada coisa, isto é, um valor que se origina do fato de essa coisa ocupar seu lugar devido na ordem da criação de Deus, conforme revelado pelas Escrituras e pelo direito natural.

Essa concepção de dignidade, entendida como o valor inerente a algo em virtude de sua posição na estrutura da criação, constitui uma linha de interpretação relevante no desenvolvimento histórico do conceito, especialmente na tradição católica. Neste horizonte, o debate em torno da dignidade adquire contornos distintos daqueles assumidos quando se pensa nela apenas como um atributo relacionado à questão de *status* social. Sob essa perspectiva, "[...] os seres humanos são de fato dotados de dignidade, mas a dignidade não se limita essencialmente aos seres humanos" (Rosen, 2015, p. 36).

É curioso observar que essa continuidade do sentido clássico de *dignidade* empreendido por Tomás de Aquino se expressará sensivelmente na obra de Giovanni Pico della Mirandola, filósofo do renascimento italiano.[3] Na descrição que faz em sua oração, Mirandola promove o entendimento de que a dignidade humana repousa na autonomia individual, que consiste na capacidade que tem o ser humano de fazer escolhas sobre os rumos de sua vida (Sarmento, 2016, p. 33). Ora, isso sugere que, para o autor, a singularidade humana se coloca precisamente no fato de não se limitarem os seres humanos a preencher um papel predeterminado, estando ele na condição de escolher seu próprio destino em razão da capacidade dada por Deus para moldar-se a si mesmo de acordo com uma série que não existem para os demais seres da natureza (Rosen, 2015, p. 34). A dignidade é, assim, um atributo de todas as pessoas – como se observa na seguinte citação:

> Ó Adão, não te demos nem um lugar determinado, nem um aspecto que te seja próprio, nem tarefa alguma específica, a fim de que obtenhas e possuas aquele lugar, aquele aspecto, aquela tarefa que tu seguramente desejares, tudo segundo o teu parecer e tua decisão. A natureza bem definida dos outros seres é refreada por leis por nós prescritas. Tu, pelo contrário, não constrangido por nenhuma limitação, determiná-la-ás para ti, segundo o teu arbítrio, a cujo poder te entreguei. Coloquei-te no meio do mundo para que daí possas olhar melhor tudo o que há no mundo. Não te fizemos celeste nem terreno, nem moral nem imortal, a fim de que tu, árbitro e soberano artífice de ti mesmo, te plasmasses e te informasses, na forma que tivesses seguramente escolhido. Poderás degenerar até aos seres que são as bestas, poderás regenerar-te até às realidades superiores que são divinas, por decisão do teu ânimo (Mirandola, 2006, p. 57).

Disso, porém, ainda não se extraía que todos devessem gozar dos mesmos direitos e se submeter aos mesmos deveres. Na verdade, a oração de Pico della Mirandola parece abrir um caminho relativamente claro para o uso da dignidade tal como será encontrado nos documentos e nas declarações dos direitos humanos. Ao avançar no universo iluminista, afirmará a condição humana de autodeterminação, de tal modo

3 É mister ter em mente que o título principal da obra, *De Dignitate Hominis,* não foi pensado pelo autor. Na verdade, trata-se de uma oração cujo título foi dado apenas após a sua morte, ocorrida aos 31 anos de idade.

que a dignidade humana não mais será vista como o *status* elevado de algumas pessoas numa determinada sociedade, mas um atributo dos seres humanos em geral[4].

É com esse sentido que a dignidade aparecerá particularmente em Kant, vale dizer, como uma visão de dignidade baseada na autonomia ética do ser humano, considerando-a como o fundamento da dignidade do homem.[5] Além disso, como apresenta Sarlet, esta ideia de dignidade sustenta que o ser humano não pode ser tratado como objeto – nem por ele mesmo, nem por quem quer que seja (Sarlet, 2006, p. 32).[6] De fato, pode-se dizer que Kant constrói a sua concepção de dignidade a partir da natureza racional do ser humano, assinalando que a autonomia da vontade, isto é, a faculdade de determinar a si mesmo e de agir em conformidade com a representação de certas leis, é característica encontrada apenas nos seres racionais. Assim sendo, constituir-se-ia no fundamento da dignidade humana. Segundo Kant,

> [...] o homem, e, duma maneira geral, todo ser racional, existe como um fim em si mesmo, não simplesmente como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Pelo contrário, em todas as suas ações, tanto nas que se dirigem a ele mesmo como nas que se dirigem a outros seres racionais, ele tem sempre de ser considerado simultaneamente como um fim [...] (Kant, 1980, p. 134).

No mesmo sentido, de acordo com Kant, o valor de todos os objetos que podemos obter por meio de nossas ações é sempre condicionado. Os seres cuja existência não depende de nossa vontade, mas sim das leis da natureza, possuem, caso sejam irracionais, apenas um valor relativo como instrumentos – sendo, por isso, chamados de coisas. Contrariamente, os seres racionais são denominados de pessoas, uma vez que sua natureza os caracteriza como fins em si mesmos. Isso significa que eles não podem ser tratados meramente como meios, impondo, assim, limites ao livre-arbítrio e tornando-se dignos de respeito (Kant, 1980, p. 141).

Ora, sendo esse o caso, constata-se que Kant funda a dignidade sobre a autonomia da vontade, que permite que o homem prescreva leis morais universais para si

4 É sempre oportuno indicar que não se trata de uma passagem mecânica e natural, mas de um jogo livre de influência teórica e conceitual que encontra ponto de parada em autores como Francisco de Vitória, Bacon, Milton, Bossuet, Pascal, Rousseau, entre outros, antes de chegar ao pensamento de Kant. Aliás, é de se notar que a influência que tanto o estoicismo de Cícero quanto o antropocentrismo de Pico della Mirandola tiveram sobre a formação do pensamento ético de Kant.

5 Vale ter em conta que, no cerne da filosofia moral de Kant, está a afirmação de que a moralidade se centra numa lei que os seres humanos impõem a si próprios, de forma que, ao fazê-lo, necessariamente se proporcionam um motivo para fazê-lo. Esta ideia de que os agentes que são moralmente autogovernados são autônomos, Kant a retira do pensamento político dos séculos XVII e XVIII, isto é, das discussões da ideia dos estados como entidades autogovernadas. Mais ainda: esta ideia remonta, inclusive, à afirmação de São Paulo, em Romanos 2, 14, de que os gentios são uma lei para si mesmos (Schneewinid, 2005, p. 527).

6 Para uma visão sobre os fundamentos da filosofia moral kantiana, no contexto do pensamento ético dos séculos XVII e XVIII, ver: Schneewinid (2005, p. 527-51). E, para uma visão mais ampla da ética de Kant, sugere-se O'neill (2004).

mesmo e, assim, tenha condições de realizar sua liberdade. Trata-se, em verdade, de conceber, através da autonomia, a possibilidade de realização ética da liberdade. Neste particular, segundo a interpretação de Sarmento, deve-se dizer que a filosofia kantiana não valoriza a pessoa real e concreta, que age de acordo com seus sentimentos, inclinações e necessidades, mas, ao contrário, é a capacidade de usar a razão presente em cada indivíduo. Ora, Kant foca em um ser humano abstrato, cuja liberdade estaria além da natureza e não estaria sujeita às leis da causalidade. Trata-se, dessa forma, de uma pessoa que não existe na realidade e que, rigorosamente, nem mesmo é possível. Assim, o fundamento kantiano para a dignidade das pessoas é, de forma paradoxal, "impessoal": deve-se respeitar não o ser humano concreto, mas a abstração presente nele; não a dignidade da pessoa singular, mas a dignidade da lei moral; não o indivíduo específico, mas a humanidade que está em cada um (Sarmento, 2016, p. 43).

Da perspectiva kantiana, no reino dos fins, todas as coisas ou tem um preço ou tem dignidade. Neste sentido, quando há alguma coisa que não preço, porque está acima dele, ela tem dignidade. E, assim sendo, pode-se dizer que o ser humano está acima de todo e qualquer preço. É esta a concepção que o ordenamento jurídico pátrio, na Constituição de 1988, vai recepcionar, e, por isso, a sua recepção será discutida a seguir.[7]

3 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO NORMA FUNDAMENTAL DA ORDEM JURÍDICO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Depois de se ter discutido, ainda que sumariamente, alguns dos principais autores que, ao longo da história da reflexão ético-filosófica ocidental, contribuíram para o aparecimento da noção de dignidade humana, intenta-se circunstanciar a sua posição e o seu significado como fundamento da ordem constitucional pátria. Neste particular, cabe destacar que o insigne constitucionalista brasileiro, Ingo Sarlet, afir-

7 Em nome da completude, duas coisas ainda devem ser ditas: a primeira delas, é que uma visão sugestiva sobre a dignidade humana em Kant como fundamento dos direitos humanos, encontra-se em Zanotelli (2020); a segunda delas, por sua vez, diz respeito ao papel da Igreja Católica na promoção da dignidade humana. É neste particular cenário que, ao longo do século XIX, diferentes encíclicas (*Quod Apostolici Muneris*, de 1978, *Arcanum Divinae Sapientiae*, de 1880, *Diuturnum*, de 1881, *De Rerum Novarum*, de 1891), de Leão XIII; e, ao longo do século XX, a *Evangelium Vitae*, de 1995, e a carta apostólica *Mulieris Digtatem*, de 1998, ambas de João Paulo II, desenvolvem a defesa da dignidade humana. De fato, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, a influência católica sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi crucial para garantir à *dignidade* o lugar central de destaque que veio a ocupar na justificação e defesa dos direitos humanos (Rosen, 2015, p. 59-63). É nesta direção que se poderá entender a afirmação de Preston, segunda a qual: "No espectro de atitudes dos cristãos em relação à ética cristã há um forte, embora não universal, ênfase na dignidade da pessoa humana, na realidade e universalidade da comunidade eclesiástica, e uma preocupação por sua contribuição para a unidade dos homens em um mundo pluralista. O cristianismo não deve contribuir para suas divisões, mas deve exercer uma influência restauradora. Essas convicções entram em conflito de muitas maneiras com o 'individualismo possessivo' que tem sido tão influente nos círculos ocidentais do final do século XX" (Preston, 2004, p. 162, tradução minha).

ma que a Constituição Federal de 1988, diante do cenário pregresso de autoritarismo, inova no sentido de apresentar um título próprio destinado aos direitos fundamentais. Ainda segundo este autor, é importante ter em conta que o Constituinte intentou transparecer, clara e inequivocamente, o seu propósito de outorgar aos princípios fundamentais a qualidade de normas embasadoras e informativas de toda a ordem constitucional, com particular atenção, das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (Sarlet, 2006, p. 61).

Como explica Cristóvam, a definição do significado e do conteúdo normativo da dignidade humana está longe de representar uma tarefa fácil, sobretudo se se tiver em mente a construção de um conceito que seja capaz de abarcar a complexidade histórica, cultural e normativa, que possa ser útil e efetiva no processo de aplicação nos termos de parâmetro de limitação das ações estatais e de promoção dos direitos e garantias fundamentais[8]. Pode-se dizer que a dificuldade decorre, especialmente, da vagueza e indeterminação que caracterizam os conceitos jurídicos indeterminados, como é o caso da dignidade da pessoa humana (Cristóvam, 2015a, p. 90). De fato, uma das principais dificuldades está no fato de que, diferentemente das outras normas jusfundamentais, a dignidade da pessoa não trata de aspectos específicos da existência humana, como integridade física, intimidade, vida, propriedade, entre outros. Ao contrário, refere-se a uma qualidade inerente a todo ser humano. Dessa forma, a dignidade é frequentemente definida como o valor intrínseco que identifica o ser humano como tal. No entanto, essa definição não contribui muito para uma compreensão satisfatória do âmbito de proteção da dignidade em sua condição jurídico-normativa (Sarlet, 2006, p. 40).

No mesmo sentido, tendo em conta se tratar não apenas de uma dificuldade encontrada no âmbito da doutrina e a jurisprudência pátrias. Sobre isso, inclusive, é oportuno dizer que, considerando o processo de secularização que marca as sociedades contemporâneas, o conceito de *dignidade humana*, de muitos modos, afastou-se daquelas bases metafísicas e teológicas que estão associadas à sua constituição conceitual. Fazendo um sumário do que se tratou na seção anterior, Rivadeneira (2015, p. 1693) apresenta, tendo em conta a jurisprudência alemã, a ideia central do que considera ser o seu núcleo jurídico. Segundo o autor, a noção de dignidade humana é indeterminada: na sua origem está, frequentemente, relacionado à tradição estoica e cristã, que valoriza a igualdade de todos os seres humanos dentro de uma

8 Sobre essa questão, Di Pietro (2014, p. 261) afirma o seguinte: "Trata-se de expressão com significado indeterminado, aplicável às mais variadas áreas dos direitos individuais. Trata-se de um princípio cujo significado é mais fácil de intuir do que definir. Com efeito, todos nós temos consciência de que cada ser humano tem sua individualidade própria, suas crenças, seus sonhos, suas esperanças, sua fé. Todo ser humano quer ter liberdade para decidir como conduzir a sua vida sem interferência do Estado. Todo ser humano quer ser tratado com igualdade em relação aos seus semelhantes. Todo ser humano quer ser reconhecido como pessoa e respeitado como tal".

comunidade universal; e, no contexto contemporâneo, está associado à proibição de tratar o ser humano como um objeto, um meio ou um instrumento para alcançar determinados objetivos.

Como explica esse autor, esse conceito de dignidade humana enfatiza o valor intrínseco de cada indivíduo e busca impedir sua instrumentalização, refletindo o princípio moral kantiano que determina tratar as pessoas sempre como um fim em si mesmas, jamais apenas como meios. No mesmo sentido, no âmbito jurídico, especialmente no direito constitucional alemão, a dignidade humana é interpretada em consonância com a concepção de pessoa estabelecida pela ordem constitucional. Esse núcleo essencial do ser humano não apenas implica a proibição de desrespeitar seu valor intrínseco, mas também estabelece a obrigação de garantir condições materiais que assegurem uma vida digna. Essas condições englobam, por exemplo, a garantia de necessidades básicas e a inclusão sociocultural da pessoa como membro de uma sociedade (Rivadeneira, 2015, p. 1693).

Ainda que seja assim, não se pode inferir que não seja possível a construção de um conceito jurídico de dignidade humana, que dê conta de alcançar esta complexidade, pois que se verifica na doutrina e na jurisprudência o estabelecimento de alguns contornos fundamentais do conceito e da concretização do seu conteúdo (Sarlet, 2006, p. 40-1).[9] É nesta senda que se pode buscar, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, de 1948, uma indicação que sirva de parâmetro orientador dos contornos conceituais. Conforme se encontra no seu art. 1º, "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade".

Consoante o que explica Cristóvam (2015a, p. 90), esses são os delineamentos pelos quais a dignidade humana foi incorporada às Constituições da segunda metade do século passado, com destaque na Lei Fundamental alemã de 1949 (art. 1.1), na Constituição portuguesa de 1976 (art. 1º) e na Constituição espanhola de 1978 (preâmbulo e art. 10.1), apenas para citar algumas das mais influentes do período pós-Segunda Guerra Mundial. No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, a dignidade humana foi elevada à condição de princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III da CF/88). Além disso, há previsão expressa no *caput* do art. 170, que estabelece que a ordem econômica tem como objetivo garantir a todos uma existência digna; no § 7º, do art. 226, que determina que o planejamento familiar se baseia nos princípios da dignidade da pessoa

9 É mister ter em mente o que esclarece Sarlet (2006, p. 41), vale dizer, que a dignidade humana não pode ser conceituada de maneira fixista, particularmente, por se verificar que uma definição deste porte não se harmoniza com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas hodiernas e, por isso, é conveniente se afirmar que se trata de um conceito em permanente processo de construção e desenvolvimento.

humana e da paternidade responsável; no *caput*, do art. 227, que assegura à criança e ao adolescente o direito à dignidade; e no *caput*, do art. 230, que garante ao idoso proteção e defesa de sua dignidade e bem-estar.

De fato, como se disse anteriormente, o Constituinte alçou a dignidade humana à condição de norma fundamental constitucional, consagrando a ela inúmeras passagens, como acertadamente indica Cristóvam (2015a). A nova ordem jurídica constitucional, com ventos da liberdade e povoado pelo ideário democrático, busca afastar-se das muitas formas de violência e desrespeito que anos predecessores mostraram serem factuais no regime autoritário.

3.1. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO NORMA JURÍDICA FUNDAMENTAL

Tendo em conta os contornos feitos acima, cabe ressaltar que, na esteira do que se fez nas Constituições dos muitos Estados do globo, a Constituição pátria, de modo especial, consagrou muitos artigos e um lugar de centralidade à dignidade humana. De fato, o Constituinte de 1988 estabeleceu a sua condição como princípio (e também como valor) fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88)[10]. Ora, sendo esse o caso, pode-se conceituar, no âmbito jurídico, a dignidade humana como a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o torna merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implica um conjunto de direitos e deveres fundamentais. Dessa perspectiva, esses direitos e deveres devem, de um lado, proteger a pessoa contra qualquer ato degradante e desumano, e, de outro lado, garantir as condições mínimas necessárias para uma vida saudável. Além disso, devem também promover e assegurar sua participação ativa e responsável nos rumos de sua própria existência e na vida em sociedade com outros seres humanos (Sarlet, 2006, p. 60).

Há que se destacar que a deferência ao "igual respeito e consideração" por parte do Estado, no espírito do que Dworkin afirma (2016), vai exigir um complexo de direitos e deveres fundamentais. É esse, também, o ideário de um autor como Rawls, que afirma que "cada membro da sociedade é visto como possuidor de uma inviolabilidade fundada na justiça, ou, como dizem alguns, no direito natural, que nem mesmo o bem-estar de todos os outros pode anular" (Rawls, 2002, p. 30) e que, neste particu-

10 Uma discussão diferente é realizada por Di Pietro (2014, p. 265-6) para quem a dignidade da pessoa humana é, ao mesmo tempo, valor, princípio e regra. De fato, amparando-se na lição de Arce y Flores-Valdés, assume que os princípios são proposições que estão na base do ordenamento jurídico, significando a origem, a causa e a gênese desta ordenação jurídica da sociedade. O valor, por sua vez, tem uma dimensão teleológica, apresentando-se como meta, fim e critério axiológico do direito. Além disso, ela defende que a dignidade humana, mormente sua natureza principiológica, é, também, uma regra, pois, segundo o que entende, a dignidade humana está na base de uma série de normas constitucionais que têm a natureza de regras. É conveniente ter em conta que, ainda que seja uma discussão rica e estimulante, não se vai avançar na direção de se propor uma argumentação sobre a diferenciação entre princípios e regras. Sobre isso, consultar: Cristóvam (2015b, p. 153-7).

lar, os princípios de justiça implicam num rol de direitos e liberdades fundamentais, que vão permitir uma existência condigna. É esse o sentido da afirmação de Sarlet: que a dignidade humana demanda a existência de um conjunto de princípios, regras e leis, que estabelecem direitos e garantias fundamentais, que visam a impedir que um ser humano seja submetido a algo que não lhe seja digno – isto é, no sentido kantiano, que não possa ser reduzido à condição de coisa ou de instrumento.

É aqui que se situa o reconhecimento da dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Trata-se de reconhecer que a dignidade humana está associada à efetividade dos direitos fundamentais. De fato, a dignidade humana se constitui no mais importante alicerce para todos os direitos, afiançando-se como a base sobre a qual toda a CRFB/88 encontra estrutura. Dessa feita, vale a referência à exposição primorosa de José Afonso da Silva:

> Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. "Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais [...], o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em canta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direito pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir 'teoria núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana". Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos a existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205) etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da pessoa humana" (Silva, 2018, p. 105).

A dignidade humana, assim, é o elo entre os direitos fundamentais, os quais se colocam como elementos necessários para uma vida digna. Desse ponto de vista, a dignidade humana apresenta-se como um valor intrínseco do ser humano, o qual se vincula ao exercício dos direitos fundamentais, de modo a orientar as ações do ordenamento jurídico estabelecido. Daí que, de acordo com Sarlet, confirma-se que o dispositivo constitucional, isto é, o texto onde está enunciada a dignidade da pessoa humana, ou seja, o artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988, contém não apenas mais de uma norma, mas que estas, além de serem classificadas como princípios (e valores) fundamentais, também servem como base para posições jurídico-subjetivas. Ou seja, trata-se de norma(s) que definem direitos e garantias, bem como deveres fundamentais (Sarlet, 2006, p. 69).

Com efeito, há que se destacar o seguinte: a dignidade humana se afirma, no cenário nacional, como um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, mormente o seu conteúdo ético e moral, que tem dimensões cultural, filosófica e natural. Ele ostenta a condição, isto é, "[...] o *status* de norma formal e materialmente constitucional, dotada de eficácia plena e efeito vinculante a toda ordem normativa es-

tabelecida, às atividades legislativas, administrativas e judiciais, bem como impositiva de respeito e consideração por toda a comunidade política" (Cristóvam, 2015a, p. 93). Em razão disso, constata-se que a dignidade oferece uma dupla funcionalidade: de um lado, apresenta-se como limite e, de outro lado, afirma-se como uma tarefa dos poderes estatais, da comunidade política e dos particulares. Trata-se, assim, correspondentemente, das dimensões negativa, que implica uma natureza defensiva, e positiva, que aponta para uma natureza prestacional. Ora, segundo Cristóvam, essa caracterização sugere parcialmente uma superação da concepção kantiana da dignidade humana, que é centrada na autonomia e no direito de autodeterminação, em função da afirmação de que é tarefa do Estado assegurar às pessoas uma condição mínima de existência digna (Cristóvam, 2015a, p. 94)[11].

4 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO BASE ÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Do que se expôs até aqui, fica evidente o caráter fundamental que o princípio da dignidade humana tem para a ordenação jurídica inaugurada no cenário nacional pela Constituição Federal de 1988. De fato, é inegável que o forte espírito democrático que a caracteriza irradia para todos os ramos do direito pátrio, que deve ser comprometido com seus pilares, a saber, a dignidade da pessoa humana e, com ela, também o princípio do Estado Democrático de Direito e o princípio Republicano.

A ideia aqui, entretanto, é evidenciar que a dignidade humana é o astro em torno do qual gravitam todos os demais princípios (porque princípio e valor) e que, assim, ela se apresenta como base ética para a administração pública marcada por esta nova compreensão paradigmática, o paradigma democrático, frente àquilo que se reconhece como o paradigma tradicional. Em vista disso, antes de se apresentar esta ideia da dignidade como base ética, importa compreender este novo paradigma emergente.

A constitucionalização do direito administrativo é um fenômeno iniciado no final do século XX com o condão de garantir uma maior legitimidade para o exercício

11 Na visão deste jurista, essa dupla dimensão do princípio da dignidade humana aponta para as seguintes atribuições ao Estado: "Como limite, o princípio da dignidade humana assegura que a pessoa não poderá, em qualquer hipótese, ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria ou de terceiros (até mesmo pessoas em quadros vegetativos ou alienados mentais têm direito a um tratamento com respeito humanístico e dignidade). Disso resulta a garantia de direitos fundamentais (negativos) contra atos que violem a pessoa ou a exponham a graves ameaças. Enquanto tarefa, o princípio da dignidade humana impõe deveres concretos dos órgãos estatais, capazes de proteger a dignidade de todos, até mesmo por meio de medidas prestacionais (positivas) que promovam a dignidade humana e assegurem as condições existências mínimas (vida digna) [...]. Essa dimensão dualista da dignidade humana, aliada à nova topografia constitucional que aponta para a centralidade da pessoa (personalismo constitucional), oferecem valorosas possibilidades de diálogo entre o princípio da dignidade humana e o regime jurídico administrativo" (Cristóvam, 2015a, p. 94).

do poder político, fundando-se em normas com maior estabilidade para esquivar-se dos desmandos do poder do Estado evidenciados a partir do século anterior (Araújo e Mendonça, 2014, p. 242-3). Trata-se aqui do afastamento do paradigma tradicional, rumo à construção do novo regime jurídico-administrativo, caracterizado pela presença constitucional nos termos da personalização e prevalência dos direitos fundamentais, assentados fundamentalmente nos princípios da dignidade da pessoa humana, do Estado Democrático de Direito e Republicano (Cristóvam, 2015a, p. 137-8).[12]

Mais particularmente, Cristóvam sustenta que a reconstrução do regime jurídico administrativo exige, sem dúvida, uma ampla reformulação de vários institutos e teorias que fundamentam essa área do direito, agora profundamente influenciada pela ordem constitucional centrada na pessoa. É daí que o conceito de interesse público precisa ser ajustado à luz da carta de direitos fundamentais, do princípio da dignidade humana e da teoria da ponderação de interesses. Essa relação é profundamente transformada, refletindo a mudança do foco principal das relações jurídicas, que passa do Estado para a pessoa humana (Cristóvam, 2015b, p. 137-8).

O fenômeno da constitucionalização do direito administrativo corresponde, neste aspecto, ao que Justen Filho (1999, p. 123-130) nomina de "personalização" do direito administrativo. Com isso, o administrativista pretende dizer que o direito administrativo, que nunca assumiu como valor fundamental o ser humano, o indivíduo ou a dignidade da pessoa humana, que era concebido como um conjunto de regras contra o particular, a favor do Estado e sobre os agentes públicos, passa a ser orientado pela dignidade da pessoa humana e pela promoção e defesa dos direitos fundamentais, de modo que a atividade administrativa do Estado deve buscar a realização desse valor, inclusive, quando se trata de interesses de minorias e dos destituídos de poder. Ora, essa mudança de rumo seguramente significa dizer que, do ponto de vista dos atores políticos, é insustentável que justifiquem e legitimem as suas decisões com base na conveniência do interesse público e, em razão disso, levando ao sacrifício do valor fundamental da dignidade humana.

Como desdobramento desta concepção de renovada do regime jurídico-administrativo, observa-se que estatui a afirmação da supremacia da dignidade humana nos termos do reconhecimento da integridade individual de todas as pessoas humanas. Assim sendo, "o interesse da maioria é digno de maior proteção que o interesse de uma quantidade menor de particulares. O que não se admite é a diluição da dignidade

12 Neste aspecto, o Ministro Barroso destaca que, a partir da centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais. Assim sendo, são três os pontos que expressivos, em sua opinião, desta mudança, a saber: a) a redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o interesse privado; b) a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária; e c) a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo (Barroso, 2008, p. 46-49).

de um único indivíduo em virtude da existência de um incerto e indefinido *interesse público*" (Justen Filho, 1999, p. 127, itálico do autor).[13]

Com efeito, este renovado regime jurídico-administrativo não pode ficar cingido à centralidade da dignidade humana. Ao contrário, deve dialogar e construir um espaço de articulação com as diferentes dimensões normativas dos princípios republicano e do Estado democrático de direito, que darão novo significado ao modelo de administração, de forma a pôr-se um novo modelo democrático da administração pública, que se funda, no dizer de Cristóvam, numa "[...] perspectiva mais consensual, dialógica, isonômica, democrática e de construção plural das decisões administrativas" (Cristóvam, 2015a, p. 137-8). Em razão disso, essa nova orientação para o direito administrativo envolverá a "[...] superação de concepções meramente técnicas para assumir a prevalência de enfoque ético, em que se assume a supremacia de certos valores e princípios" (Justen Filho, 1999, p. 127).

4.1. O DIREITO ADMINISTRATIVO E A DIGNIDADE HUMANA: UMA BASE ÉTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A dignidade humana oferece um parâmetro ético para a orientação da administração pública. A sua positivação na Constituição Federal de 1988, cuja força irradiante penetrou os demais ramos do direito, significou uma reorientação da bússola que guia a relação entre a administração pública e os particulares. Disso se segue que a atividade administrativa do Estado se orienta a atender as necessidades individuais e coletivas pertinentes ao valor da dignidade da pessoa humana que, de muitas formas, impõe um tratamento equitativo de todos em sociedade, exigindo estruturas políticas que assegurem e realizem essa igualdade (Justen Filho, 1999, p. 127).

Por conta disso, a ideia de dignidade da pessoa humana adquire prioridade ética não só frente ao Estado e ao ordenamento jurídico, mas especialmente em relação à própria sociedade, uma vez que a dignidade é concebida como atributo comum a todos que pertençam à humanidade. Assim sendo, a dignidade humana se afigura como uma baliza ética a determinar os termos com os quais a administração pública deverá tratar as pessoas: conforme o conjunto necessário para respeitar a dignidade humana. Neste particular, seguindo o entendimento de Di Pietro, convém destacar que,

> No âmbito do direito administrativo, os temas que mais têm a ver com o respeito à dignidade da pessoa humana, como mínimo existencial, é o referente aos *serviços públicos,* especialmente os de caráter social, como saúde, educação, previdência, assistência, fundamentalmente. Também a atividade de *fomento* contribui para o mesmo fim, na medida em que o Estado incentiva

13 Na mesma direção, pode-se ler o interessantíssimo trabalho de Gabardo, em que advoga que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é o fundamento do "direito administrativo social". A ideia do autor é que este princípio está no núcleo de uma correta concepção de Estado social, que é inequivocamente orientado pelo respeito fundamental à dignidade humana. Sobre isso: Gabardo (2017, p. 95-130).

> a iniciativa privada quando ela esteja voltada para o atendimento de necessidades relevantes para a coletividade. Dentre os princípios da Administração, talvez um dos mais relevantes seja o da participação popular, inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, instaurada com a Constituição de 1988 (Di Pietro, 2014, p. 268).

Com efeito, diante deste cenário, não se pode equivocamente supor que, do fato de se afirmar que a natureza ética que, através do princípio da dignidade humana, adentra o âmbito do direito administrativo, que se poderia prescindir das considerações técnicas. Como sugere acertadamente Justen Filho (1999, p. 129), "ambos os temas se relacionam, eis que a ética não exclui a adoção da melhor solução do ponto de vista técnico". Mais que isso, prossegue o administrativista, o que a ética exclui é que as decisões sejam adotadas de acordo com critérios exclusivamente técnicos, que sejam separados da realização dos valores relacionados à dignidade humana.

Nesta seara, as políticas públicas recebem especial atenção, uma vez que é através delas que o poder público busca concretizar os interesses públicos e que, assim, estão relacionadas com a discricionariedade que o poder público tem para a sua definição e execução (Di Pietro, 2014, p. 269). A base ética da dignidade humana, vista anteriormente, oferece uma direção em termos de conteúdo moral para o reconhecimento e intepretação do princípio da dignidade humana quanto às políticas públicas no âmbito da administração pública renovada pelo paradigma democrático.[14] E isso porque, no cenário brasileiro inaugurado pela Constituição Federal de 1988, "[...] que foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história" (Bucci, 2006, p. 10), o desafio da democratização é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação

14 É oportuno indicar que Zanotelli (2020, p. 152-4) desenvolve um texto em que busca desenvolver, a partir da concepção kantiana da dignidade humana, um modelo hermenêutico que possa ser mobilizado pelo judiciário para a determinação concreta da dignidade da pessoa humana. Segundo o que afirma, do núcleo conceitual da dignidade humana, aparecerá o que ele chama de "juízo da dignidade da pessoa humana global" para a aplicação da dignidade da pessoa humana ao caso concreto – o que se dá em forma de respostas às seguintes perguntas: (i) trata-se de pessoa humana (*homo noumenon*), pressupondo sua dimensão ontológico-espiritual?; (ii) a norma da ação e sua previsível consequência podem ser elevadas ao caráter universal, como modelo global, a constituir o fim da humanidade, caracterizando a pessoa como fim em si mesma?; (iii) a ação é amparada pela autonomia da vontade autolegisladora, tendo pressuposta a liberdade e a pessoa humana como valor absoluto no reino de fins?; e (iv) a máxima da ação é dotada de respeito por si próprio, pelo outro e pela humana? O interlocutor entre o juízo de dignidade e o caso particular é o intérprete jurídico (nos termos de Gadamer de *médium*). Com a desobediência à dignidade humana, deve-se fazer uma quinta pergunta: (v) há direito fundamental expresso violado? Não é o caso aqui, uma vez que o interlocutor não seria o judiciário, mas a administração pública. No entanto, é possível dizer que a administração pública também deveria ser orientada por algo neste sentido, isto é, por critérios que, levando em conta a sua discricionariedade, tivessem, como elementos definidores da realização da dignidade humana, parâmetros dados por uma base ética (no caso deste autor, como se observa, oriunda da filosofia kantiana), que se encontra presente no próprio conteúdo moral do princípio da dignidade da pessoa humana. Ainda que seja assim, não avançará nesta direção, uma vez que se afasta do escopo deste trabalho.

de subumanidade. Neste particular, então, é possível entender as políticas públicas como "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (Bucci, 2002, p. 239).[15]

Isso sugere que, numa ótica, no âmbito do direito administrativo, a dignidade humana se vincula particularmente às políticas públicas que é, como advoga Justen Filho (1999, p. 129), a forma de se respeitar equitativamente as pessoas – no que ele nomeia de "supremacia da dignidade humana frente à supremacia do interesse público (e também do interesse privado, uma vez que a dignidade humana também implica no respeito e reorientação do comportamento das partes particulares)[16].

Observa-se, assim, que este imperativo ético para a administração pública, que exige "[...] não apenas o respeito direto ao ser humano e a seus valores, mas também a utilização mais racional e eficiente de todos os recursos públicos Justen Filho (1999, p. 129), apresenta-se, como bem disse Sarlet, do seguinte modo: "[...] é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal (Sarlet, 2009, p. 67). Essa é a tarefa do novo regime jurídico-administrativo preconizada por Cristóvam (2015a; 2015 b) para a qual, no esteio do respeito aos direitos fundamentais como liame de proteção à dignidade humana entre a atividade administrativa e a relação com os particulares, articulada com os princípios do estado democrático de direito e republicano.

5 CONCLUSÃO

A discussão contemporânea, no âmbito do direito público, tem os traços da presença da dignidade humana. De fato, trata-se de uma noção que é construída historicamente, a partir do universo ético-filosófico que, em razão dos horrores que marcaram os diferentes momentos do "longo século XX", expressão do economista Giovanni Arrighi (1996) cunhada para falar dos ciclos sistêmicos de acumulação, mas que cabe bem ao fato de que, ao todo, as experiências políticas e sociais vivenciadas neste século são demasiadamente densas e limítrofes em relação àquilo que pode ser aceitável de um ponto de vista ético e moral, imperativamente, mostrou-se necessária para a salvaguarda das pessoas de regimes políticos autoritários e agressivos às distintas

15 Noutra parte, a autora afirma também o seguinte: "as políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito" (Bucci, 2002, p. 264-265).

16 Vale dizer que não se pretende caminhar na direção da análise do direito administrativo e das políticas públicas, mas, tão-somente, reforçar que a dignidade humana como orientação ética (e jurídica) exige o compromisso efetivo, por parte da administração pública, com a promoção do respeito não apenas à liberdade, mas também à igualdade, à solidariedade e, em função disso, da redução das desigualdades sociais. Para uma análise que intente o cotejo do direito administrativo e das políticas públicas, ver: Di Pietro (2014); e Bucci (2002; e 2006).

necessidades humanas. Urge, neste sentido, concretizar o novo modelo jurídico-administrativo inaugurado pela Constituição de 1988, que, através da centralidade do princípio da dignidade humana, irradia uma dimensão ética para todos os ramos do direito, que o compromete material e formalmente com os valores a ela associados.

Em vista disso, buscou-se discutir, neste trabalho, a perspectiva da dignidade humana como base ética para a administração pública. E, para tanto, o trabalho foi arvorado em três partes. Na primeira, em que se buscou recuperar os principais momentos da história ética da dignidade humana, destacou-se especialmente, da antiguidade à modernidade, o pensamento estoico, a noção bíblica do ser humano como imagem e semelhança de Deus (*imago Dei*), por Gelásio, Tomás de Aquino, Pico della Mirandola e, finalmente, chegando em Kant que é o autor paradigmático para a sua universalização e concepção de o ser humano deve ser sempre visto como fim, e não como meio.

Em seguida, apresentou-se a recepção desta norma no ordenamento jurídico brasileiro, como norma fundamental humana. Neste diapasão, o Constituinte de 1988 estabeleceu a sua condição, a um só tempo, como princípio e como valor fundamental da República Federativa do Brasil nos termos do art. 1º, III, CF/88, por onde, vale destacar, afirmou-se que a dignidade da pessoa humana é um valor supremo com força gravitação para fazer orbitar em torno dele todos os direitos fundamentais. Sendo esse o caso, constata-se que, de um lado, a dignidade estabelece limites ao poder do Estado e, de outro lado, exige ação na direção da proteção e promoção da sua realização.

Considerando a "constitucionalização do direito administrativo", que faz a passagem do paradigma tradicional da administração para o paradigma democrático, este novo sistema jurídico-administrativo apoia-se sobre os pilares do princípio da dignidade humana e, com ele, também nos princípios do estado de direito e republicano. Neste contexto, para a administração pública, a ideia de dignidade da pessoa humana adquire prioridade ética não só frente ao Estado e ao ordenamento jurídico, mas especialmente em relação à própria sociedade, uma vez que a dignidade é concebida como atributo comum a todos que pertençam à humanidade.

Nesse cenário, a dignidade humana, no âmbito da administração pública, apresenta-se particularmente associada às políticas públicas, uma vez que é através delas que o conteúdo da dignidade humana pode conduzir à equalização de oportunidades sociais e à eliminação da situação de subumanidade. Assim sendo, a dignidade humana constitui-se num imperativo ético para a administração pública, basilar para a consolidação desse novo regime jurídico-administrativo da administração pública democrática.

REFERÊNCIAS

AQUINO, T. **Suma Teológica**. 9 Vol. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

ARAUJO, G. D. A. S.; MENDONÇA, M. L. C. A. E. Constituição, Direitos Fundamentais e Democracia: a Constitucionalização do Direito Administrativo Moderno. In: CONPEDI/UFPB. (Org.). **Direito e Administração Pública II**. 1ª. Ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, vol. 1, p. 242-262.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BARRIO, M.; PAREDES, J.; RAMOS-LISSÓN, D.; SUÁREZ, L. **Diccionario de los Papas y Concilios**. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1998.

BARROSO, L. R. A Constitucionalização do Direito e suas Repercussões no Âmbito Administrativo. *In*: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. P. A. (Org.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BÍBLIA SAGRADA (Bíblia de Jerusalém). São Paulo: Paulus Editora, 2013.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. O Conceito de Política Pública em Direito. *In*: BUCCI, M.P.D. (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CRISTÓVAM, J. S. S. A Dignidade da Pessoa Humana como Princípio Constitucional Estruturante do Direito Administrativo. **Revista da ESMESC**, vol. 22, nº 28, p. 79-104, 2015a.

CRISTÓVAM, J. S. S. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: Novo Regime Jurídico-administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes. 1ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2015b.

CÍCERO, M. T. **Dos Deveres (*De Officiis*)**. Lisboa: Edições 70, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (Impresso), vol. 13, p. 13-33, 2014.

GABARDO, E. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como Fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 4, p. 95-130, 2017.

HABERMAS, J. The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights. **Metaphilosophy**, vol. 41, nº 4, p. 464-480, 2010.

JUSTEN FILHO, M. Conceito de Interesse Público e a Personalização do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n° 26, 1999.

KANT, I. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes** (Coleção Os Pensadores), vol. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

KANT, I. **Metafísica dos Costumes**. 3ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbbenkian, 2017.

MIRANDOLA, G. P. D. **Discurso sobre a Dignidade do Homem**. Lisboa: Edições 70, 2006.

O'NEILL, O. La Ética Kantiana. *In*: SINGER, Peter (Org.). **Compendio de Ética**. Madrid: Alianza Editorial S. A., 2004.

PELÉ, A. **Filosofía e História en el Fundamento de la Dignidad Humana**. 2006. P. 1189 f. Tese (Doutorado) - Curso de Derecho, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de Las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2006. Disponível em: https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/3052. Acesso em: 10 Janeiro de 2025.

PRESTON, R. La Ética Cristiana. *In*: SINGER, Peter (Org.). **Compendio de Ética**. Madrid: Alianza Editorial S. A., 2004.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIVADENEIRA, R. A. Derechos Sociales. *In*: FABRA ZAMORA, J. L.; SPECTOR, E. (Org.). **Enciclopedia de Filosofia y Teoría del Derecho**. Mexico, Univeresidad Nacional Autónoma de México, 2015, vol. 3, p. 2715-2732.

ROSEN, M. **Dignidade**: sua História e Significado. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2015.

SARLET, I. W. (Org.). **Dimensões da Dignidade**: Ensaio de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, I. W. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, D. **Dignidade da Pessoa Humana**: Conteúdo, Trajetórias e Metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SCHNEEWINID, J. B. **A Invenção da Autonomia**. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2014.

VOLPATO DUTRA, D. J. Dignidade Humana: um Conceito da Modernidade como Epígono de Pico della Mirandola. *In*: FÁVERO, A. A.; PAVIANI, J.; RAJOBAC, R. (Org.). **Vínculos Filosóficos**: Homenagem a Luiz Carlos Bombassaro. 1. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2020, vol. 1, p. 227-252.

ZANOTELLI, M. Dignidade da Pessoa Humana: a Solidez Conceitual Teórica Indeterminada e a Complexidade da Efetivação Prática Individualizada. *In*: NORONHA, J. O.; ALBUQUERQUE, P. P. (Org.). **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. São Paulo: Tirant Lo Blanch Brasil, 2020, vol. 1, p. 137-168.