



# Reforma Administrativa: novos princípios da Administração Pública

## Eduardo Loula Novais de Paula

Analista Técnico-Jurídico do Ministério Público do Estado da Bahia.

Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS).

Especialista em Direito Público pela Universidade Salvador (UNIFACS). Bacharel em Direito.

## RESUMO

O presente artigo visa comentar aspectos da Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020, apelidada de “Reforma Administrativa”, em especial no que concerne à previsão de acréscimo de novos princípios da Administração Pública, consoante alterações propostas no atual art. 37, *caput*, da Constituição Republicana de 1988.

**Palavras-chave:** Reforma Administrativa; Princípios da Administração Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

É fato público e notório que o Presidente da República enviou, no dia 03/09/2020, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), apelidada de “Reforma Administrativa”, com vistas a alterar diversas disposições constitucionais concernentes ao regime jurídico dos agentes públicos e à estrutura da Administração Pública.

Dentre as alterações propostas pelo Chefe do Poder Executivo consta a modificação do art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, que trata dos princípios gerais da Administração Pública.

O supramencionado dispositivo constitucional já foi alterado anteriormente, pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de Junho de 1998, aliás, também apelidada, à época, de “Reforma Administrativa”. Naquela oportunidade, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, foi acrescido ao *caput* do art. 37 o princípio constitucional da eficiência.



Partindo da mesma premissa anterior de modernizar a estrutura da Administração Pública, considerada complexa e pouco flexível pelo Poder Executivo, consoante mensagem enviada ao Poder Legislativo, o Presidente da República propõe a inclusão de novos princípios, a saber: 1) Imparcialidade; 2) Transparência; 3) Inovação; 4) Responsabilidade; 5) Unidade; 6) Coordenação; 7) Subsidiariedade; 8) Boa Governança Pública.

Nesse diapasão, o presente artigo busca delimitar o conteúdo dos princípios aludidos, sem olvidar das considerações tidas como pertinentes acerca da inclusão desses princípios no texto constitucional.

## 2. NOVOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE

Os agentes públicos, ante a aplicação da teoria do órgão (ou da imputação volitiva), atuam apresentando a Administração Pública, vale dizer, a vontade do agente público se confunde com a do Estado, poder-dever conferido a ele pelo ordenamento jurídico.

Não se trata, portanto, de uma relação de mandato, haja vista a impossibilidade de o Estado manifestar sua vontade senão pela atuação do próprio agente público. Não se trata, de igual modo, de uma relação de representação, uma vez que o Estado é sujeito de direito, ou seja, pessoa jurídica de direito público interno, dotada de personalidade jurídica, capaz de responder pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Se o agente público apresenta a Administração Pública, é evidente que sua atuação deve estar alinhada com o princípio fundamental republicano (art. 1º da Constituição Federal de 1988), no qual a Administração Pública deve servir à sociedade, em detrimento de uma Administração Patrimonial, em que os cargos públicos são tidos como “propriedade” do soberano, e, conseqüentemente, os agentes públicos agem para garantir a proteção e os interesses desse soberano e dos seus “apadrinhados” e não o interesse público.

Servir à res pública, assim, significa atuar de modo impessoal, sem preferências, favoritismos, corporativismos, mas também sem perseguições, sectarismos, acossamentos.

A expressão “imparcialidade” representa o antônimo da expressão “parcialidade”. Ser parcial significa possuir um interesse específico, logo, quem é parcial, naturalmente terá a tendência a proteger o seu interesse. O próprio conceito de “parte”, para fins processuais, indica se tratar de um sujeito parcial, uma vez que possui interesse específico que a decisão lhe seja favorável.



O agente público, principalmente aquele dotado de poder de decisão, não pode agir visando proteger seus interesses pessoais ou mesmo dos administrados; ao revés, deve estar interessado, apenas, em aplicar o ordenamento jurídico e prestar um bom serviço público.

É importante destacar que a imparcialidade não se confunde com a neutralidade. Ser neutro significa distanciar-se absolutamente do objeto de análise, evitando levar em consideração as experiências de vida, as memórias, o que é uma utopia.

A bem da verdade, a imparcialidade na Administração Pública já encontra guarida em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Sob o status constitucional, o dever de imparcialidade está albergado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que prevê o princípio da igualdade ou isonomia, que possui duas facetas, uma formal e outra material, assim explicadas pela doutrina:

Em sua fase embrionária, o reconhecimento do direito à igualdade ocorre em termos meramente formais, no sentido de exigir idêntico tratamento a todos que se encontrem na mesma situação. [...] A concepção material de igualdade tem como ponto de partida a fórmula clássica de Aristóteles, segundo a qual os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de sua desigualdade. (NOVELINO, 2017, p. 335-336)

Ser imparcial, *in casu*, corresponderia a tratar igualmente todos aqueles que estivessem na mesma situação e tratar desigualmente aqueles que estivessem em situação de desigualdade, na exata medida dessa desigualdade.

De igual modo, o dever de imparcialidade pode ser extraído do princípio da impessoalidade, já previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando beneficiar ou prejudicar ninguém em especial – ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. Dessa forma, é possível considerar que, ao Estado, é irrelevante conhecer quem será o atingido pelo ato, pois sua atuação é impessoal. (CARVALHO, 2017, p. 70)

Outra parte da doutrina enxerga no princípio constitucional da impessoalidade o princípio da finalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é que o princípio clássico da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio



também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. (MEIRELLES, 2018, p. 96)

Nessa esteira, os atos praticados pelos agentes públicos que visassem uma finalidade contrária ao interesse público seriam passíveis de invalidação, ante o desvio de finalidade. A imparcialidade, nesse caso, representa a atuação em conformidade com a finalidade prevista na norma.

Já sob o ponto de vista infraconstitucional, a imparcialidade está albergada no arts. 18 e 20 da Lei nº. 9.784/99, a Lei que regula o Processo Administrativo da Administração Pública Federal. Com efeito, o art. 18 impede a atuação do agente público: a) que tenha interesse direto ou indireto na matéria; b) que tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; c) que esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Já o art. 20 impõe a proibição de atuação do agente público que tenha amizade íntima ou inimizade notória com alguns dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Dessa forma, embora o Poder Executivo, em mensagem encaminhada ao Poder Legislativo, tenha afirmado que o princípio da imparcialidade difere do princípio da impessoalidade, em nosso sentir, a inclusão do princípio da imparcialidade não representa uma novidade no ordenamento jurídico, servindo, apenas, como um reforço aos demais princípios constitucionais aludidos.

## 2.2 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Consoante afirmado alhures, a *res publica* (coisa pública) significa, para fins de organização administrativa, que a Administração Pública é sustentada pela sociedade, logo, toda atividade administrativa, em regra, deve ser conhecida pelos cidadãos, principalmente no que concerne ao dispêndio de recursos públicos, como forma de facilitar o controle social e evitar a corrupção.

A título exemplificativo, o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, garante o direito fundamental de receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade do agente público, ressalvadas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Tamanha é a importância do acesso à informação que o constituinte prevê duas espécies de remédios jurídicos aptos a efetivar tal direito fundamental: o mandado de segurança (quando se tratar de recusa ao acesso a informações de interesse coletivo ou geral ou



recusa de emissão de certidões) e o habeas data, cabível para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público ou para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

Cumpra indagar, contudo, se o princípio da transparência já não estaria incluído no princípio constitucional da publicidade. O antônimo de “transparente” é “oculto”, “obscuro”, “escuro”. Já o antônimo de “público”, para os fins ora analisados, é “sigiloso”, “privado”. Sobre o princípio constitucional da publicidade, assim leciona a doutrina:

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 51)

Analisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é possível verificar que a expressão “transparência” é destacada, em diversas oportunidades, conjuntamente com o princípio da publicidade.

Exemplificando, no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902, relatado pelo então Ministro Ayres Britto, em matéria que envolvia a publicação dos nomes e respectivos vencimentos de servidores municipais no portal “De olho nas Contas”, o Ministro Relator afirmou que:

12. Início pelo juízo de que estamos a lidar com situação demandante de conciliação de princípios constitucionais em aparente estado de colisão. Aparente conflito, e não mais que isso. De um lado, faz-se presente, aí sim, o princípio da publicidade administrativa (caput do art. 37). Princípio que significa o dever estatal de divulgação dos atos públicos. Dever eminentemente republicano, porque a gestão da “coisa pública” (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência. Tirante, claro, as exceções também constitucionalmente abertas, que são “aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (inciso XXXIII do art. 5º). Logo, respeitadas que sejam as exceções constitucionalmente estampadas, o certo é que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)”, conforme a 1ª parte redacional do mesmo art. 5º. (sem grifos no original).



Decisão semelhante foi proferida no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 652.777, cuja relatoria coube ao então Ministro Teori Zavascki. Em outro processo em que se discutiu o direito de um jornal ter acesso a informações sobre uso da verba indenizatória por Senadores Federais, assim restou ementada a decisão do Pretório Excelso:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida. (MS 28178, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Percebe-se, assim, que a transparência é extraída dos arts. 1º, art. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, todos da Constituição Federal de 1988. Na mensagem enviada ao Poder Legislativo, o Poder Executivo destaca que o princípio da transparência implica não apenas a disponibilização da informação ao público, mas, também, no dever de torná-la compreensível ao público.

Evidentemente, o princípio constitucional da publicidade possui pelos menos dois aspectos: formal e material. Sob o aspecto formal, significa que as informações concernentes à atividade administrativa devem ser disponibilizadas na imprensa oficial. Já sob o aspecto material, significa que a Administração Pública deve facilitar o conhecimento e a compreensão do conteúdo pelos cidadãos.

Resta interdita, assim, a conduta de agentes públicos que, apenas para formalmente atender a uma determinação, publicam informações de interesse coletivo ou geral em abas de sítios eletrônicos de difícil acesso ao cidadão, ou exigem prévio cadastro sem fundamentação legal, ou, ainda, questionam o motivo do cidadão querer ter acesso a tal informação.

Analisando o tema em âmbito infraconstitucional, é evidente a aplicação da Lei nº. 12.527/2011, a denominada Lei de Acesso à Informação, que prevê, por exemplo, em seu art. 3º, inciso IV, a necessidade de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública, ou, no seu art. 5º, o dever do Estado de garantir o acesso à informação, de forma ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

É possível destacar, de igual modo, a Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o princípio da transparência na gestão fiscal (art. 1º), inclusive dispendo de diversos instrumentos legais de efetivação desse princípio, a exemplo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e da versão simplificada desses documentos.



A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, ainda, a necessidade do incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, de forma a favorecer o sentimento de que o Estado pertence aos cidadãos e não aos interesses políticos ou burocráticos, naquilo que se convencionou chamar de Administração Dialógica.

Nesse diapasão, ainda que o dever de transparência já pudesse ser extraído da Constituição Federal de 1988, sua inclusão no texto constitucional servirá para fulminar qualquer dúvida acerca da necessidade de a informação não apenas ser publicada, mas que seja publicada de forma clara e em linguagem de fácil compreensão.

### 2.3 PRINCÍPIO DA INOVAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trata da inovação no art. 218, ao estabelecer que o Estado promoverá e incentivará a inovação, devendo estimular a articulação entre entes públicos e privados, nas diversas esferas de governo.

Por sua vez, o art. 219-A prevê que os entes federativos poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e empresas privadas, inclusive com o compartilhamento de recursos humanos especializados, com vistas à inovação, mediante contrapartida financeira ou não.

“Inovar” significa realizar algo novo. Desde que não subvertesse o arcabouço jurídico-constitucional, a Administração Pública sempre esteve aberta à inovação. A título exemplificativo, é inegável que a pandemia do novo coronavírus acelerou o processo de revolução digital (Estado Eletrônico) na Administração Pública. Essa revolução ocorre sem que fosse necessária a alteração de dispositivos constitucionais.

Ao incluir a inovação como princípio da Administração Pública, o legislador aponta para o Administrador a necessidade de a Administração Pública buscar sempre adotar as melhores práticas, de forma a aumentar a eficiência do serviço público, o que perpassa pela melhoria da qualidade do gasto público, modernização da gestão de pessoas, através da gestão por competências, reforçando e premiando a qualificação técnica e diminuindo os cargos políticos, modernização das contratações públicas, de modo a tornar o procedimento licitatório menos custoso, mais ágil e eficiente, ampliação dos instrumentos de cooperação com entidades do setor privado, implantação da governança pública.

Nesse sentido, a inovação implica, também, na adoção de novos instrumentos de gestão pública, como o desenvolvimento de indicadores objetivos de desempenho, *balanced scorecard* (BSC), com o alinhamento das ações aos objetivos estratégicos da Administração Pública, a gestão por processos, enfim, instrumentos destinados a levar a Administração Pública a um patamar de excelência.

Percebe-se, assim, que o princípio da inovação, em verdade, está umbilicalmente ligado ao princípio da eficiência. Não se trata, assim, de simplesmente obrigar a Administração Pública a adotar, sempre, novos comportamentos, mas de obrigá-la a sempre refletir se eventual prática inovadora representará maior eficiência no serviço público.



## 2.4 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

De acordo com a mensagem enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, o princípio da responsabilidade significa que todo agente público deve possuir uma atuação íntegra, sob o aspecto formal e material.

Aparentemente, o referido princípio não significa que o agente público pode ser responsabilizado pelos atos por ele praticados, nessa qualidade, que, nos casos de dolo ou culpa, causem danos a terceiros. Tal possibilidade já é prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, *in fine*, quando assegura o direito de regresso do Estado contra o agente público responsável pelo dano.

Ao que parece, o princípio da responsabilidade diz respeito à preocupação com a res publica que deve possuir o agente público, vale dizer, tratando-se de alguém que atua em nome do Estado, deve o agente público estar ciente da relevância da sua função e demonstrar efetivo compromisso com o interesse público.

Verifica-se, assim, que tal princípio possui um componente ético e uma aproximação com mecanismos de integridade na Administração Pública. De acordo com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública, “a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.<sup>1</sup>

A integridade, assim, evita a captura do interesse público por interesses particulares, que são a causa do fenômeno da corrupção. Sobre o tema, são oportunas as lições da doutrina:

Aquele que está autorizado a exercer algum poder, tomar alguma decisão, tem o seu poder fundado em algum tipo de autorização social. Assim, o servidor público concursado ou indicado tem no concurso e na indicação o fundamento do poder que exerce. [...] Essa chancela a quem decide presume que esse indivíduo deliberará usando todos os recursos intelectivos de que dispõe, escolhendo a solução mais adequada aos interesses do outorgante. No caso do servidor público, a sociedade toda. [...] Presume-se que haverá, nos limites da competência do agente que decide, a consideração de todas as variáveis cogitadas, o uso criterioso da razão, com vistas à identificação da melhor alternativa de conduta. Ora, no caso de uma relação de corrupção, o corruptor pretende, por meio de algum tipo de compensação, e, portanto, de vantagem para o agente decisório, que sua decisão seja enviesada, isto é, que seja adotado um novo critério. Distinto do usual. Em vez de decidir em nome dos interesses de quem o investiu dessa prerrogativa, o corrupto passa a decidir de forma que atenda prioritariamente aos interesses do corruptor. (BARROS FILHO e PRAÇA, 2014).

1 Disponível em: < <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 12/09/2020.



É preciso, portanto, que a Administração Pública incentive a construção de um ambiente de integridade, com mecanismos de prevenção e repressão aos atos de corrupção.

Promover a integridade significa, por exemplo, o emprego de profissionais técnicos qualificados, mediante concurso público, vale dizer, procedimento formal objetivo e impessoal, que privilegia o mérito, em detrimento da ocupação de cargos por influência política, uma vez que estes terão a natural tendência de privilegiar critérios políticos em sua atuação profissional, enfraquecendo, assim, o ambiente de integridade.

O princípio da responsabilidade implica, assim, na implementação de um plano de integridade na Administração Pública, evidenciando o compromisso da Alta Administração em disseminar uma cultura de integridade nos órgãos públicos.

## 2.5 PRINCÍPIO DA UNIDADE

A julgar pela mensagem enviada ao Poder Legislativo, o princípio da unidade significaria que a atuação do agente público somente seria legítima quando dirigida a alcançar as finalidades da Administração Pública.

Aparentemente, há uma confusão com o princípio da finalidade. Sob o prisma do Direito Administrativo, o princípio da finalidade é representado pelo princípio da supremacia do interesse público, segundo o qual os interesses da sociedade devem prevalecer diante de necessidades específicas dos indivíduos.

Embora o princípio da supremacia do interesse público não encontre previsão expressa no texto constitucional, é possível enxergá-lo em diversos dispositivos, a exemplo do instituto da desapropriação (art. 5º, XXIV) e da requisição administrativa (art. 5º, XXV). Assim leciona a doutrina:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 109)

Sob o prisma infraconstitucional, a finalidade constitui um dos elementos do ato administrativo, conforme previsto no art. 2º, da Lei nº. 4.717/65. Todo ato administrativo, conseqüentemente, deve ter como finalidade o alcance do interesse público.

Ato administrativo praticado com desvio de finalidade é aquele cujo fim desejado pelo agente público é diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra. Diz-se, assim, que o ato é viciado, pois a vontade do agente público se desgarra da vontade determinada pela norma.



A título exemplificativo, em geral, os Estatutos dos Servidores Públicos estabelecem a possibilidade de remoção de ofício dos servidores públicos. No entanto, essa espécie de remoção não está prevista no capítulo referente ao regime disciplinar dos servidores públicos, vale dizer, a remoção de ofício não constitui penalidade. Por tal razão, um agente público não pode determinar a remoção de ofício de um servidor público como punição pela prática de um ato infracional.

Tal proibição não significa que o servidor público infrator não mereça uma punição, mas que o agente público decisor deve pautar sua conduta conforme a finalidade prevista na norma de regência por ele aplicada.

O princípio da finalidade, desse modo, não se confunde com o princípio da unidade. No texto constitucional, o princípio da unidade está previsto, por exemplo, no art. 127, § 1º, como um princípio específico do Ministério Público, e no art. 134, § 4º, como um princípio específico da Defensoria Pública.

A expressão “unidade” pode ter como sinônimos as expressões “homogeneidade”, “uniformidade”, “harmonia”. Em relação ao Ministério Público, assim define a doutrina:

Ao dispor sobre a existência de um único Ministério Público, que abrangeria uma diversidade de instituições autônomas entre si, a Constituição de 1988 encampou “a unidade com inclusão da variedade”. A partir dessa conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do art. 127 da Constituição de 1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o Ministério Público da União como os Ministérios Públicos dos Estados, cada qual em sua esfera de atribuições, atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo. (GARCIA, 2017, p. 130)

Trazendo a definição para o campo da Administração Pública, o princípio da unidade significaria que a Administração Pública representa um único e mesmo corpo, homogêneo, uniforme e harmônico, que segue os mesmos princípios orientadores, sem prejuízo da respectiva autonomia.

Analisando o princípio da unidade sob o aspecto da atuação funcional, significa que o agente público, quando atua nessa qualidade, o faz apresentando a própria Administração Pública, logo, é irrelevante a pessoa que, efetivamente, está exercendo suas atribuições, seja em âmbito administrativo ou judicial. Quando o agente público pratica um determinado ato, é a própria Administração Pública que manifesta sua vontade.

## 2.6 PRINCÍPIO DA COORDENAÇÃO

O princípio da Coordenação, de acordo com a interpretação autêntica oferecida ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo, consiste no dever de entrosamento das atividades da Administração Pública, de modo a evitar a duplicidade de atuação, dispersão de recursos, divergência de soluções, em todos os níveis e poderes da Administração.



Ao que parece, o conceito utilizado pelo Poder Executivo foi extraído da obra de Hely Lopes Meirelles, quando afirma que:

O princípio da coordenação visa a entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia. Coordenar é, portanto, harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-as ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios, em qualquer de suas modalidades. (MEIRELLES, 2018, p. 931-932)

O referido princípio já encontra guarida em âmbito infraconstitucional no art. 6º, inciso II, do Decreto-Lei nº. 200/1967, previsto, contudo, como um princípio da Administração Pública Federal.

Sob a denominação “Administração Pública”, é preciso lembrar, estão contidas a Administração Direta, composta pelas pessoas jurídicas de direito público interno, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos do art. 18 da Carta Magna de 1988, bem como a Administração Indireta, composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-Lei nº. 200/67, com personalidade jurídica.

Não se pode confundir, assim, a coordenação com a hierarquia. Analisando o princípio da coordenação sob o aspecto **interfederativo**, deve ser tido como o dever de diálogo institucional permanente, mas não como obrigação de adoção de soluções uniformes, sob pena de violação ao pacto federativo.

A título exemplificativo, o art. 39 da Constituição Federal de 1988, após o deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.135, pelo Pretório Excelso, voltou a ter sua redação original, que estabelece para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de sua competência, o dever de instituir o regime jurídico único e os planos de carreira para os respectivos servidores públicos.

O referido dispositivo constitucional privilegia a autonomia dos entes federativos para instituir o regime jurídico e os planos de carreira dos seus servidores públicos. Nada obstante, é um dos dispositivos constitucionais que também pode ser alterado pela Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020.

A redação proposta dispõe que uma lei complementar federal disporá sobre normas gerais de gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção, desenvolvimento e capacitação de servidores, duração máxima da jornada.

É evidente a tentativa de uniformizar as carreiras no serviço público, vale dizer, o Presidente da República, legitimado para propor a emenda constitucional (art. 60, II, da Constituição Federal de 1988), com a alteração do referido dispositivo constitucional, visa aprovar uma espécie de “estatuto mínimo” dos servidores públicos.



Se, por um lado, a intenção pode ser vista como moralizadora, no sentido de evitar distorções entre os diversos planos de carreira – o que, em verdade, dependerá do que constará na lei complementar federal supramencionada – por outro lado, é preciso cautela para que sejam observadas as peculiaridades regionais e locais.

Trata-se, sinteticamente, de conceder tratamento igualitário aos iguais e tratamento desigual aos que estão em situação de desigualdade, na exata medida dessa desigualdade. Não faz sentido, por exemplo, que um servidor público municipal que, em geral, possui remuneração bastante inferior a um servidor público federal, tenha excluído um direito sem a contrapartida da igualização da sua remuneração à do servidor público federal.

É fato notório, de igual modo, que, em geral, os Municípios não possuem a mesma capacidade financeira que a União, fato que poderia ocasionar outras distorções no sistema. De qualquer sorte, o fato é que a autonomia federativa garante aos entes federativos a competência para dispor a respeito do regime jurídico e dos planos de carreira dos seus servidores públicos, razão pela qual as normas gerais que constarem na lei complementar federal não poderão suplantar essa autonomia, sob pena de violação ao pacto federativo.

Deve ser destacado, de igual modo, o princípio da coordenação sob o aspecto **intrafederativo**, a significar que os diversos órgãos públicos devem atuar de forma harmônica, concatenada, acordada.

A título exemplificativo, sendo instaurado um procedimento administrativo, ele deve passar pelo crivo de todos os setores interessados naquele procedimento, para que, ao final, a autoridade competente tenha a capacidade de tomar a melhor decisão em prol do interesse público.

A ausência de manifestação de um determinado órgão público, nesse sentido, revela a falta de coordenação, prejudicando o exercício do poder decisório. Torna-se, importante, nesse aspecto, o estabelecimento de fluxos dos procedimentos administrativos, bem como do mapeamento desses procedimentos.

## 2.7 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

De acordo com a interpretação autêntica do Poder Executivo, tal princípio significa a valorização do indivíduo e das instâncias próximas a ele, prestigiando sua autonomia e liberdade.

O princípio da subsidiariedade, embora não possua assento constitucional expresso, já é tratado pela doutrina administrativista. Por meio desse princípio, o Estado deve permitir que o poder decisório seja transferido, ao máximo, para os próprios indivíduos ou instituições, como forma de empoderar a sociedade.

É possível perceber a influência do referido princípio, por exemplo, no art. 173, da Constituição Federal de 1988, ao dispor que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.



Esse princípio revela, assim, que a Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020, ao menos nesse ponto, opta por um modelo de Estado Liberal, que privilegia a autonomia do indivíduo.

Mais recentemente, o referido princípio passou a ser expressamente previsto no art. 2º, inciso III, da Lei nº. 13.874/2019, denominada “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”, no sentido de que a intervenção do Estado na atividade econômica deve ser subsidiária e excepcional:

Comporta, o princípio da subsidiariedade, um sentido original, ligado à defesa do indivíduo e da individualidade contra instituições que o encapsulem, como corporações e, naturalmente, o Estado-poder; e um sentido institucional, formulado mais recentemente, que não faz mais referência direta ao indivíduo, mas sim ao relacionamento entre entidades autônomas, tais como os membros de uma federação entre si, ou estados-nacionais e instituições supranacionais (o relacionamento da União Europeia com os países-membros do bloco é um exemplo). (SAAD, 2020, p. 25-37)

Ao incluir o referido princípio no capítulo da Administração Pública, a proposta busca, primeiro, relegar a atuação do Estado sob o indivíduo à *ultima ratio*, e, segundo, fazer com que, nas hipóteses em que a intervenção seja cabível, que se limite ao estritamente necessário, vale dizer, a interpretação das normas de intervenção do Estado sob o indivíduo deve ser restritiva.

## 2.8 PRINCÍPIO DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Esse princípio talvez possa ser considerado, atualmente, a vedete na Administração Pública. Nos termos do Decreto Federal nº. 9.203/2017, a governança pública pode ser conceituada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Quanto melhores forem os mecanismos de liderança, controle e avaliação da atividade administrativa, tanto melhores serão os resultados esperados, de acordo com os objetivos e finalidades da Administração Pública, que consiste, basicamente, em entregar serviços públicos de qualidade à população.

Destrinchando o conceito aludido, o art. 5º, do Decreto Federal supramencionado destaca que a liderança compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; d) motivação.

A estratégia, por sua vez, consiste na definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.



Alguns órgãos públicos, por exemplo, aprovam, periodicamente, planos gerais de atuação, documento em que são identificados a missão, os objetivos estratégicos, as diretrizes gerais que orientam a organização, a política institucional. Tais objetivos pautarão as ações realizadas pela organização.

A seu turno, o controle compreende os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

São princípios da governança pública: a) capacidade de resposta; b) integridade; c) confiabilidade; d) melhoria regulatória; e) prestação de contas e responsabilidade (*accountability*); f) transparência.

São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;



X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

O princípio da governança pública, desse modo, promete elevar a Administração Pública a um novo patamar de eficiência e excelência na prestação de serviços públicos. Se antes a estrutura da Administração Pública era Patrimonial, passou para um modelo de Administração Pública Burocrática (modelo racional-legal), com a emenda constitucional nº. 19/1998, muito se falou da Administração Pública Gerencial. Atualmente, a presente reforma administrativa busca instaurar um novo modelo de Administração Pública, baseado na governança pública.

O Tribunal de Contas da União, em 2013, já tratava do tema, ao dispor que:

O conceito de governança, tradicionalmente associado com “a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas” (BRESSER-PEREIRA, 1998), tem passado por reformulações, de forma a ser aplicado na nova realidade de gestão compartilhada das políticas públicas. A governança passa a ser vista agora como o “conjunto dos mecanismos/procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos” (DINIZ, 1997). Alguns autores (OSBORNE, 2010) tratam essa segunda geração de reformas como um modelo de administração diferente do NPM, chamando-o de Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG). Privilegia-se o uso de redes interorganizacionais na implementação de políticas públicas, por meio de um modelo horizontal de coordenação em que os diversos atores atuam de forma interdependente e com grande flexibilidade. Tanto as reformas do NPM quanto as da NPG resultaram numa redução da intervenção direta do Estado, privilegiando a participação da sociedade, seja por meio de privatizações ou fomento ao terceiro setor.<sup>2</sup>

Ao mencionar a “boa” governança pública, a proposta parece indicar haver uma “má” governança pública. O tema é explicado pela doutrina:

Contudo, devemos perceber que o conceito de governança é substantivo, ou seja, devemos considerar uma gradação quando analisarmos cada caso concreto. Sempre haverá governança, por mais inicial que seja o seu estágio! A discussão está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou então no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra. Nessa linha, diversos desses organismos internacionais procuram acrescentar detalhes importantes na abordagem da boa governança (good governance): a) trata da concessão e gestão dos recursos para responder aos problemas coletivos, que são caracterizadas pela participação, transparência, responsabilidade, estado de direito, eficácia e a equidade (PNUD); b) abrange o papel do poder público em estabelecer ambiente adequado para que

2 TCU. Acórdão nº. 3.239/2013-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 27/11/2013.



os operadores econômicos funcionem e determinar a distribuição adequada dos benefícios, assim como o relacionamento entre o governante e o governado (OCDE); ou c) sintetiza a elaboração de políticas abertas e transparentes; uma burocracia imbuída de ética profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações; e uma sociedade civil forte participante dos assuntos públicos; e todos se comportando sob o Estado de Direito. Como se vê, as definições mais modernas a respeito de governança contemplam diretrizes afetas ao correto direcionamento e coordenação das ações, efetiva entrega de resultados ou valores ao “principal” e transparência na aplicação de recursos, sempre em um cenário que contempla a atuação dos diversos agentes em uma complexa rede de interesses. (NARDES, 2018, p. 149)

O Referencial Básico do Governança do Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>, inclusive, constitui um documento recheado de informações a respeito da governança pública, tanto sob o aspecto teórico quanto prático.

A título exemplificativo, quanto à gestão de pessoas, o referido documento aponta para uma boa prática de governança o estabelecimento de um processo transparente de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, bem como assegurar a capacitação dos agentes públicos, instituir sistema objetivo de avaliação de desempenho, com metas e indicadores previamente definidos.

Sobre o comportamento, o documento aponta como uma boa prática de governança pública a criação de um Código de Ética e Conduta dos agentes públicos, inclusive mediante instrumentos de controle que visem evitar preconceitos na Administração Pública, dentre diversas outras boas práticas.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020, apelidada de “Reforma Administrativa”, no que concerne à modificação do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, trouxe alguns princípios, de certo modo, já inseridos na legislação infraconstitucional brasileira ou mesmo decorrentes de outros princípios da Administração Pública.

É questionável, de igual modo, a relevância de trazer para o texto constitucional alguns desses princípios. Nesse sentido, é possível citar o princípio da imparcialidade, já açambarcado no conteúdo do princípio da impessoalidade, e o princípio da transparência, inserido no princípio da publicidade, ao menos de acordo com a jurisprudência do Pretório Excelso mencionada nesse trabalho.

Em outros casos, embora a temática já venha sendo tratada na Administração Pública, revela o simbolismo na representação de uma Administração Pública mais eficiente, a exemplo do princípio da inovação e da boa governança pública.

---

3 Disponível no sítio eletrônico: < <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF> >. Acesso em: 12/09/2020.



De qualquer sorte, o texto encaminhado ao Poder Legislativo perdeu a oportunidade de inserir outros princípios talvez mais caros à Administração Pública, a exemplo do princípio da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação dos atos administrativos, da juridicidade, dentre outros.

Por derradeiro, embora os novos princípios da Administração Pública revelem um modelo de Estado Liberal, especialmente o princípio da subsidiariedade, em alguns dispositivos da reforma administrativa, aparentemente, a tentativa é de estabelecer uma uniformidade no regime jurídico dos servidores públicos, uma espécie de “estatuto mínimo”, em contrariedade à própria principiologia liberal, uma vez que restringe a autonomia dos demais entes federativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29 ed., rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROS FILHO, Clóvis de. PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas: Papirus 7 Mares, 2014, livro eletrônico Kindle.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SS 3902 AgR-segundo**, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011, DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-2011 EMENT VOL-02599-01 PP-00055 RTJ VOL-00220-01 PP-00149.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ARE 652777**, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-128 DIVULG 30-06-2015 PUBLIC 01-07-2015 RTJ VOL-00235-01 PP-00269.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **MS 28178**, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4 ed., ver., ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43 ed., São Paulo: Malheiros, 2018.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3 ed., ver., e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. 12 ed., rev., ampl., e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

SAAD, Amauri Feres. O princípio da subsidiariedade e a liberdade econômica (comentários ao art. 2º, III, da Lei nº. 13.874/2019). Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 18, nº. 69, p. 25-37, jan/mar, 2020.

---

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

