



Evandro Homercher: A PEC da reforma administrativa

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 (reforma administrativa) acresce ao *caput* do artigo 37 da Constituição da República um conjunto de *novos princípios* [1]: *imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade*. Tratando-se de um artigo icônico no *conjunto de normas centrais* da Constituição da República [2], é pressuposto de qualquer diálogo ter presente que "*a interrogação primordial reside no questionamento sobre a história institucional de dado princípio, eis que somente assim e? possível*



O princípio da *imparcialidade* é tanto um dever geral de

conduta do agente público relacionada aos princípios da administração, como já previsto no artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade, quanto um requisito à legitimidade dos processos administrativos [4]. Agora, propõe-se estatura constitucional, a exemplo do artigo 266.2 [5] da Constituição de Portugal. A imparcialidade possui um sentido largo, alcançando a administração e seus agentes de forma a determinar tanto uma "*obrigação de ponderar de uma forma adequada, e previamente à tomada de decisão, todos os interesses juridicamente relevantes*" [6] quanto firmar o primado da neutralidade (objetiva e subjetiva). O artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo de Portugal apresenta um bom delineamento do tema [7].

Alcançando ao princípio da *transparência* uma fisionomia constitucional própria, a proposta vem em boa hora. Mesmo que exista uma cultura de transparência nas entidades públicas, e de muito a legislação já explicitava sua autonomia ao princípio da publicidade, a proposição revela a maturidade do Estado democrático de Direito e possibilitará novas conformações legislativas, apontando para o melhor desenvolvimento da noção de *democracia administrativa* [8].



O princípio da *inovação* traz uma carga da "vida como ela é". A (re)invenção, transformação e (re)construção são inerentes ao humano, independem da lei, como a crise da Covid-19 bem demonstrou. Mas se há um descompasso entre o mundo lá fora (privado) e os domínios da gestão estatal, ainda que o *tempo* de um e de outro possuam nuances estruturais e finalísticas que lhes diferenciam, e que muitos tendem a *esquecer*, talvez enunciar aquele princípio seja uma forma de exortação. Mas tal princípio não se circunscreve ao contexto digital, projetando-se noutros campos, conforme reconhece a Declaração de Inovação para o Setor Público da OCDE [9]. Ainda assim, inovar no âmbito público necessita de marcos normativos gerais de forma a balancear esta necessidade com o respeito aos demais princípios que condicionam a atuação do Estado [10].

Ainda que a justificativa quanto ao princípio da *responsabilidade* seja fluída, não há administração pública democrática e republicana sem agentes públicos responsáveis que possam, igualmente ser passíveis de responsabilização [11]. O princípio da responsabilidade, ainda que mantenha um viés deontológico, alcança uma nova dimensão na perspectiva do direito a uma boa administração, presente no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [12], ao "*Buen Gobierno*" no caso da Espanha [13] e, especialmente, à *accountability*. Esses modelos buscam uma melhor performance da administração pública mas cujo pressuposto fundamental é a existência de políticas públicas consistentes à sua incorporação, na ótica proposta, à cultura administrativa, bem como à própria sociedade.

Os princípios da *unidade* e da *coordenação* são regras já tradicionais em qualquer organização — pública ou privada — mas não possuem densidade ou necessidade de serem alçadas a princípios constitucionais, pois como bem disse Shakespeare: "*A flor que chamamos de rosa se outro nome tivesse ainda teria o mesmo perfume*". Outrossim, talvez, ao invés de unidade/coordenação, se ampliasse uma discussão na perspectiva do princípio da *cooperação leal* [14].

A *boa governança pública* tem na imparcialidade, transparência e responsabilidade, princípios já comentados, institutos inerentes a sua concepção contemporânea. Assim, a *good governance* é ponto de partida e chegada para grande parte dos "novos princípios", sendo elemento necessário para compreensão contextual daqueles, para não dizer da própria reforma. Sendo aquela uma concepção já difundida e aplicada, não se pode perder de vista que, ao converter-se em princípio da administração pública, sua efetividade dependerá de diversos fatores [15].

Sobre a *subsidiariedade*, afastando-se um pouco da questão federativa [16], precisa a lição de Jorge Miranda, para quem a "*estrutura real e actual ou o tecido conjuntivo da comunidade política assenta mais num princípio de solidariedade do que num princípio de subsidiariedade*" [17].

Concluindo-se este diálogo sobre a PEC, da mesma forma que não se pode adotar uma postura da crítica pela crítica, pois a proposta propicia avanços, sua integração normativa há de ser refletida, porventura adotando-se um "*modo de pensar possibilista*" [18] sobre o que *se quer* com a reforma, *aquilo que é possível* reformar, mas, e principalmente, se há *necessidade de reformar!*



[1]

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01njvtsesg4xz7ducyrrsh0

[2] HORTA. Raul Machado. Direito Constitucional. 2.ed. DelRey.1999.p.343.

[3] Ohlweiler. Leonel Pires. Os princípios constitucionais da Administração Pública e o mundo prático no Direito Administrativo.

<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/viewFile/rechtd.2013.52.07/3935>.

[4] MS 22.019/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/05/2020.

[5] <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art266>.

[6] RIBEIRO. Maria Teresa de Melo. O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública. Almedina. 1996.p.155.

[7] <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/115726880/201501070000/73738327/diploma/indice>

[8] Veja-se em CANOTILHO. J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3.ed.Almedina.p.481.

[9]

<https://www.ama.gov.pt/documents/24077/219772/OECD+Declaration+on+Public+Sector+Innovation+Portuguese+Version.pdf/def52c6f-19bd-41d3-b9d7-acfd54e365b8>

[10] *"Diferentemente do setor privado, que habitualmente inova como meio de sobrevivência em ambiente competitivo, a inovação no setor público precisa criar valor público, de modo a acomodar os interesses públicos e produzir bem coletivo"* Moreira, S., Tonelli, D., Mesquita, I., Silva, S., & Vasques, M. (2016). Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista Do Serviço Público*, 67, 59 – 84. <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i0.1089>

[11] ADI 1019, Relator(a): ILMAR GALVÃO, relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/1995.

[12] https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.



[13] Na Espanha a *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la informac[i]o[n] pu[b]lica y buen gobierno*. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>.

[14] Lanceiro. Rui Tavares. O princí[p]io da cooperac[i]o[~]e leal, a autonomia organizativa e o bom governo administrativo *in* A prevenç[~]o da corrupç[~]o e outros desafios à boa governaç[~]o da administraç[~]o p[~]blica. CARLA AMADO GOMES (FDUL), ANA FERNANDA NEVES (FDUL) e EURICO BITENCOURT NETO (UFMG) (coordenac[i]o[~]e). http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_corrupcao_icjp_3_2018_fct.pdf.

[15] *"O primeiro risco e[~] na[~]o considerar a natureza dina[m]ica e mu[~]ltipla dos fen[~]menos associados a[~] ideia de governanc[i]a. Na[~]o e[~] plausí[~]vel imaginar que, para se resolverem problemas polí[~]ticos e de polí[~]ticas pu[b]licas diversos, mediante arranjos de governanc[i]a efetivos, basta designar ou defender um modelo de governanc[i]a especí[~]fico (i.e., conselhos de administrac[i]o[~]e, planos estraté[~]gicos, formas especí[~]ficas de lideranc[i]a e controle). Diferentemente de corporac[i]o[~]es privadas, que possuem predominantemente o lucro como objetivo, e os gestores, funciona[~]rios e acionistas como stakeholders, a realidade da administrac[i]o[~]e pu[b]lica e[~] bem mais complexa e muta[~]vel"* Cavalcante. Pedro e Pires. Roberto. Governanç[~]a P[~]blica: Construç[~]o de Capacidades para a Efetividade da Aç[~]o Governamental. Nota Técnica – 2018 – Julho – Número 24 – Diest. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33944.

[16] ADI 4306, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019.

[17] MIRANDA. Jorge. Teoria do Estado e da Constituiç[~]o. Ed. Forense. 2002.p.229.

[18] Zagrebelsky. Gustavo. El Derecho Dúctil. Ed. Trotta.2007.p.17.

Date Created

27/02/2021