

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE

RODRIGO MORAES SÁ¹

RESUMO

Com a constitucionalização do Direito, todas as suas ramificações comportaram modificações de padrões, uma vez que no momento atual a Constituição passou a ser interpretada como o núcleo do ordenamento jurídico. O Direito Administrativo trilhou o mesmo caminho, caracterizado que é como uma disciplina que praticamente teve a mesma procedência do Direito Constitucional, mantendo como sustentáculo a legalidade e a garantia dos direitos fundamentais como maneira de balizar a atuação estatal em face dos abusos do poder. É essencial acentuar que o processo de constitucionalização do Direito não representa uma simples introdução de regramentos atinentes a determinados institutos do direito administrativo no texto constitucional, mas, trata-se sim, de uma releitura da norma tendo como ponto de partida a Constituição. É compreender o Direito sob uma nova perspectiva, iniciando-se através da observação e aplicação de princípios constitucionais que possuem força normativa superior no ordenamento jurídico, à luz do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal, a título exemplificativo, traz explicitamente preceitos sobre Administração Pública, servidores públicos, responsabilidade civil do Estado, separa a função administrativa da atividade de governo e apresenta principal e expressamente os princípios do direito administrativo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa sistemática objetivou o estabelecimento de uma relação mais próxima entre a Constituição e as demais divisões do Direito, transportando um conteúdo axiológico com caráter subordinativo à Carta Constitucional. Sob essa nova ótica, o direito administrativo adota como ponto inicial, um antigo referencial, qual seja, a Constituição Federal. Diante da situação apresentada, o atingimento da finalidade pública, com desprezo de vantagens e promoções pessoais, além da necessidade imperial de atribuir a prática do ato administrativo a entidade à qual o servidor esta vinculado, faz com que o princípio da impessoalidade ganhe enorme relevo nesse contexto, motivo pelo qual será objeto de nossa análise.

Palavras-chave: direito administrativo; princípio da impessoalidade; Administração Pública.

¹ Procurador do Município de Diadema, Advogado militante nas áreas de Direito Civil e Penal, Articulista, Parecerista, Pós-graduado com especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Escola Paulista de Direito, Pós-graduado com especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Cidade de São Paulo, Pós-graduado com especialização em Direito Administrativo pela Universidade Gama Filho. E-mail: rmoraes_sa@yahoo.com.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS.....	5
2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	8
CONCLUSÃO.....	15
REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA.....	16

INTRODUÇÃO

Num espectro abrangente, podemos conceituar a Administração Pública como sendo um aparelhamento estatal preestabelecido à concretização de seus serviços, objetivando à satisfação do interesse coletivo. A designada função administrativa do Estado se sujeita a um regime de direito público, calcada nos princípios da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público.

Adotando a concepção de Administração Pública em sua perspectiva orgânica, ou seja, no aspecto de um conjugado de órgãos e pessoas instituídos para o exercício total da ação executiva do Estado, a Constituição Federal estabeleceu os princípios gerais orientadores de suas funções, considerando todos os entes integrantes da federação nacional.

Sobressaem-se pela sua aplicabilidade programática, fornecendo diretivas posicionadas no cume do sistema, a serem adotadas por todos os agentes públicos, caracterizando-se, ainda, pela sua constituição mútua, sem exclusão um dos outros.

Desse modo, os princípios intrínsecos à Administração Pública se revelam como aqueles elencados no artigo 37 da Constituição Federal, positivados de forma expressa. Nessa conjuntura, a Administração Pública direta e indireta deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com efeito, a contemporânea interpretação constitucional dissolveu premissas fundamentais do positivismo, fazendo com que o legislador se preocupasse em trazer no próprio corpo do texto constitucional a previsão de inúmeros preceitos que encerram normas jurídicas até então previstas em sede ordinária, que, juntamente com os direitos fundamentais e valores constitucionais, servirão de norte para a aplicação das normas infraconstitucionais.

Assim, a constitucionalização do Direito, principalmente no campo do direito administrativo, vêm proclamar a supremacia da Constituição, a aplicabilidade direta das normas constitucionais e prestigiar a interpretação das normas conforme a Lei Maior.

A problemática está presente justamente nesta questão, ou seja, como conciliar e harmonizar a nova concepção adotada em face de paradigmas ultrapassados.

Nesse contexto, assenta-se numa preocupação em alcançar a finalidade pública onde a Administração deve responsabilizar-se pela prática dos atos, que devem se suceder de modo imparcial, com total desprezo a interesses e conveniências pessoais.

Dessa forma, se fez necessária a realização de um estudo relativo ao princípio constitucional da impessoalidade com o escopo de demonstrar sua nova vertente sob o ponto de vista constitucional.

Para tanto, elaboramos, um plano de trabalho, onde procuraremos demonstrar a conexa relação com a Lei Maior, apresentando as concepções do preceito da impessoalidade administrativa.

No desenvolvimento da pesquisa incursionou-se por correntes doutrinárias que hodiernamente se apresentam cada vez mais adeptas a constitucionalização do direito administrativo, não deixando de procurar observar a legislação atinente a matéria, além, é claro, da Constituição Federal.

1 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

Na seara constitucional, os conhecimentos extraídos do conceito genérico de princípios não apresentam grandes modificações quando transportados para o Direito, na medida em que se caracterizam como pensamento diretivo que serve de fundamento para as formações das disposições do próprio sistema jurídico, de um código, bem como do Direito Positivo.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 949) compreende o princípio como centro irradiador, que integra e repercute em diversas normas, imbuídas do conteúdo e do fundamento contido no princípio. E de tal sorte, que seu descumprimento é muito mais do que o descumprimento de uma norma, pois implica na violação do espírito, do conteúdo, do aspecto mandamental, da própria harmonia de um sistema.

A Administração Pública também é regrada por seus próprios princípios. A principiologia administrativa tem suas raízes fundadas nos princípios gerais do direito, que antigamente se apresentavam como forma de válvula de escape, com escopo de suprir as lacunas da lei e que, ao longo do tempo, foram sendo elevados à condição normativa.

Nesta seara, Petrônio Braz (2001, p. 148) afirma que “tem o Direito Administrativo, como disciplina autônoma, princípios que lhe são peculiares dentre de uma unidade e coerência que compõem o regime jurídico-administrativo”.

Seguindo este mesmo raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 12) aponta que:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.

Denise Hauser (1999) apresenta interessante conceito sobre a interligação do sistema constitucional, com o Direito Administrativo, afirmando que funciona como uma:

rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige não mais o mero respeito à legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos atos administrativos ao respeito destes princípios... A função administrativa encontra-se subordinada e deve-se pautar às finalidades dos princípios constitucionais, vez que

estes não figuram como enunciados meramente retóricos e distantes da realidade, mas possuem plena juridicidade.

Paulo Bonavides (1993, p.510) ao versar sobre o assunto em pauta, leciona:

Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para avaliação de todos os conteúdos constitucionais (e infraconstitucionais, acrescenta-se), os princípios desde sua constitucionalização, que é, ao mesmo passo, positivação no mais alto grau, recebem como instância máxima, categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na lei das leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, normas das normas.

Paulo Bonavides (1993, p. 511) sintetiza a ideia acerca da constitucionalização dos princípios ao colocá-los como diretrizes constitucionais, alçando-os a garantia da constitucionalidade das regras de uma Constituição já que esta é a guardiã dos valores intrínsecos ao Estado e à sociedade. Tendo a Constituição Federal como a Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, necessário ressaltar a importância que têm os princípios constitucionais diante do mesmo ordenamento, visto que nenhuma outra regra, poderá contrariar estes preceitos diretivos, sob pena de opor-se à própria Constituição.

Esse processo está intimamente ligado à constitucionalização anterior do Direito Administrativo e à descodificação das diversas áreas do Direito, com a edição de diversas leis esparsas, na qual verificou-se a necessidade de encontrar um fundamento de validade para esses microssistemas, que neste cenário seria a Carta Constitucional. No entendimento de Rafael Oliveira (2010, p. 32), a “constitucionalização do direito administrativo se propõe a manter o constante diálogo entre essa disciplina e o Direito Constitucional, verificando uma verdadeira revolução copernicana do Direito”, pois a “Constituição passa a ocupar definitivamente o centro do ordenamento jurídico e os demais ramos do direito circulam ao seu redor”, por isso devem ser interpretados e aplicados à luz da Constituição.

Segundo Rui Samuel Espíndola (1998, p. 76), os princípios constitucionais não proclamam tão somente uma natureza jurídica, mas também política, ideológica e social, características estas que encontram-se normativamente predominantes, e devem ser entendidas como a concretização do Direito no sentido mais amplo possível, alçando as diversas organizações e procedimentos vigentes.

Assim, os princípios constitucionais se caracterizam por um espírito primitivo, antecedente, governante do sistema normativo fundamental do Estado, dotados de originalidade e superioridade material sobre os conteúdos que formam o ordenamento jurídico inferior, apresentando-se como função fundamentadora, interpretativa e supletiva.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se mencionados explicitamente os princípios que devem reger a Administração Pública. O embasamento Direito Público é composto por um regime de Direito Público. Trata-se de um complexo regido especificamente por princípios denominados Princípios de Direito Público.

Os princípios constitucionais do Direito Administrativo são diretrizes básicas que norteiam os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem os fundamentos da ação administrativa. Relegá-los significa desvirtuar a gestão dos negócios públicos e desprezar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

A função dos princípios no campo administrativo é informada por José Afonso da Silva (2009, p. 614):

A Administração Pública é informada por diversos princípios, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 prevê expressamente os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todos esses princípios estão fundamentados em duas noções centrais, consistentes na supremacia do interesse público (poderes da Administração) e indisponibilidade do interesse público (direitos conferidos aos administrados).

A seguir passaremos a analisar detidamente o princípio da impessoalidade.

2 - PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O exercício da atividade administrativa deve ser dirigido a todos os administrados, sem diferenciação da pessoa ou do cargo. O atendimento deve ser imparcial, sem preferências, distinções, subjetividades, enfim, sem facilidades individuais em razão de circunstâncias relacionais alheias à previsão legal.

A Administração deve tratar todos os administrados sem discriminações ou favoritismos. Sobre o assunto vê-se em Ana Paula de Oliveira Ávila (2004, p. 25) que:

A impessoalidade restará explicada como princípio que impõe a administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para satisfação do bem comum, o dever de imparcialidade do Administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.

O perfil individual do administrador público não deve marcar a Administração Pública, sob pena de suas implicações serem atribuídas a pessoa do agente que os pratica, e não ao órgão ou entidade que representam ao emanarem seus atos. Nesse sentido, colaciona-se a lição de Luiz Alberto David Araújo (2002, p. 84):

O princípio da impessoalidade possui outro significado, qual seja, o de que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador. Em outras palavras, ela não pode ficar vinculada pela atuação do agente público. Quando uma atividade administrativa é efetivada, a administração que o desempenha o faz a título impessoal.

A impessoalidade reveste-se de qualidade da entidade no sentido de não ser própria e não ser pessoal, ou seja, não atuar utilizando-se de tratamento particularizado aos seus atos, mas ao contrário, evitando que sejam perpetrados visando interesses de terceiros ou do próprio agente público. Quanto ao conceito, valemo-nos das palavras de Lúcia Valle Figueiredo (2003, p. 49):

A impessoalidade caracteriza-se, pois, na atividade administrativa, pela valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a se formar, independentemente de qualquer interesse político.

Para Livia Maria Armentano Koenigstein Zago (2001, p. 148), parece, num primeiro momento, incoerente e contraditório que no manejo da sociedade humana, constituída de pessoas, possa exigir-se impessoalidade. Repercute também com estranheza, a imposição de impessoalidade na titularidade e no exercício do poder, visto que são geridos, por pessoas humanas. Entretanto, afirma a autora que a impessoalidade aqui, corresponde para Administração e para os administrados, uma ação assinalada pela generalidade e neutralidade, características próprias da lei, advertindo que a Administração não possui uma faceta personificada, identificada com determinada pessoa ou grupo, ela é externa, objetiva, incapaz de qualquer personalização.

Odete Medauar (2000, p. 139) amplia o alcance do instituto até situações que digam respeito a interesses coletivos e difusos, afirmando em tais casos que “a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo”.

Da origem apresentada pelo artigo 37 da Constituição Federal infere-se que o princípio constitucional da impessoalidade foi extraído através do enunciado previsto no artigo 5º, *caput*, parte inicial, onde consta que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção de qualquer natureza.

Na realidade, se levarmos em consideração que Estado Brasileiro é uma República Democrática de Direito tendo como fundamento, dentre outros, a dignidade humana e onde todos são iguais perante a lei, o que indubitavelmente se extrai dos artigos 1º ao 5º da Constituição Federal, pode-se afirmar que o princípio da impessoalidade nem precisaria estar expresso no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, na medida em que decorre diretamente desses princípios e sobreprincípios que são seu fundamento.

Jasson Hibner Amaral (2005) considera o princípio da impessoalidade como desdobramento do princípio da igualdade, estabelecendo relação íntima entre eles. No seu entendimento:

Cuida-se [...] de desdobramento do próprio princípio da igualdade, assegurando que o ato administrativo persiga interesse público e não pessoal.

[...] acreditamos que não há lugar onde chegue o princípio da impessoalidade que não chega o princípio maior da igualdade. A função primordial da impessoalidade seria a de servir de ponte entre a igualdade e os deveres de imparcialidade, o que não é pouco, na medida em que serve de fundamento mais imediato a estes deveres, reduzindo o esforço argumentativo do operador jurídico e aumentando a força da justificação (pois um fundamento mais próximo é sempre melhor que um fundamento mais remoto, até porque a argumentação é sempre muito rica e admite sempre numerosas possibilidades).

A igualdade é o direito e o seu titular é o cidadão. A impessoalidade é dever titular da Administração Pública. Ambas obrigam; aquela obriga todas as pessoas públicas e privadas, físicas ou jurídicas; esta obriga o Estado a agir com neutralidade, objetividade e imparcialidade em todos os seus comportamentos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114) atribui caráter idêntico ao princípio em análise, caracterizando-o como sendo nada mais que o princípio da igualdade ou da isonomia, nos exatos e seguintes termos:

Nele se traduz a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia [...]. No texto constitucional há, ainda algumas referências a aplicações concretas deste princípio, como ocorre no art. 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em plena igualdade.

Também comunga desse entendimento Juarez Freitas (2004, p. 64-65):

No tocante ao princípio da impessoalidade, derivado do princípio geral da igualdade, mister traduzi-lo como vedação constitucional de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana. Ainda segundo este princípio, a Administração Pública precisa dispensar um objetivo isonômico a todos os administrados, sem discrimina-los com privilégios espúrios, tampouco malferindo-os persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema. Quer-se através da implementação do referido princípio, a instauração, acima de sinuosos personalismos, do soberano governo dos princípios, em lugar de idiossincráticos projetos de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos.

[...]

A dizer de outro modo, o princípio da impessoalidade determina que o agente público proceda com desprendimento, atuando desinteressada e desapegadamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer, jamais movido por interesses subalternos. Mais: postula-se o primado das idéias e dos projetos marcados pela solidariedade em substituição aos efêmeros cultivadores do poder como hipnose

fácil e encantatória. Semelhante princípio guarda derivação frontal, inextirpável e, não raro, desafiadora com o princípio da igualdade de todos, sem distinção de qualquer natureza (CF, art. 5º, *caput*), salvo aquelas impostas pelo próprio sistema constitucional.

Assim como os demais princípios e preceitos que regem o exercício da atividade estatal, o princípio da impessoalidade consolida valor comum a toda a coletividade, de natureza transindividual, indivisível e indeterminada, constituindo elemento integrante do patrimônio social, o que torna evidente a existência de um direito subjetivo a uma administração proba.

Fernandes analisa esse princípio sobre duas vertentes. A primeira se relaciona com o administrado e a segunda, ao administrador. Quanto a primeira, Fernandes (2006, p. 327) afirma que: “[...] deve-se compreender que todos os atos praticados pela Administração devem ser tidos como da responsabilidade desta e não do administrador”. Quanto a segunda, Fernandes (2006, p. 329) entende que o administrado deve ser tratado sem discriminação.

No tocante a primeira posição firmada por Fernandes, José Afonso da Silva (2009, p. 647) afirma que o princípio da impessoalidade:

Significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é apenas uma agente da Administração Pública, de forma que não é ele o autor institucional do ato.

Já no que tange ao segundo posicionamento de Fernandes, no mesmo diapasão, afirma Diógenes Gasparini (2004, p. 8):

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao poder público este princípio. Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação.

[...]

Desta forma, o ato administrativo da impessoalidade, não deve ser formado tendo como objetivo a pessoa de alguém. Não pode e não deve ser dirigido com o objetivo de beneficiar esta ou aquela pessoa, esta ou aquela empresa.

Emerson Garcia (2003, p. 558) também comenta o princípio sob uma dupla perspectiva:

Em um primeiro sentido, estatui que o autor dos atos estatais é o órgão ou a entidade, e não a pessoa do agente (acepção ativa). Sob outra ótica, torna cogente que a Administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontram em posição similar, e que pressupõe que os atos praticados gerem os mesmos efeitos e atinjam a todos os administradores que estejam em idêntica situação fática ou jurídica, caracterizando a imparcialidade do agente público (acepção passiva).

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p. 93), afirma que o princípio da impessoalidade tem três acepções restritivas: a) veda a Administração de distinguir interesses onde a lei não o fizer; b) veda-a de prosseguir interesses públicos secundários próprios, desvinculados dos interesses primários definidos em lei; c) veda-a de dar precedência a quaisquer interesses outros, em detrimento dos finalísticos.

Chamado de princípio da finalidade administrativa por Nestor Sampaio Penteado Filho (2002, p. 194), o princípio da impessoalidade, para o autor, estabelece à Administração uma condução sempre dentro de um critério proporcional, harmônico, com o escopo de evitar acozamentos políticos deletérios, infelizmente corriqueiros no serviço público à vista de certos chefetes, assim como a concessão de benesses aos apaniguados.

Buscando atrelar a impessoalidade a um único escopo administrativo, vejamos o sentido dado por Hely Lopes Meirelles (2009, p. 93-94):

O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio 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*.

[...]

Desde que o *princípio da finalidade* exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo.

O que o *princípio da finalidade* veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de *desvio de finalidade*.

O Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente que ato legislativo deve respeitar o princípio da impessoalidade. Em seu conteúdo, o decisório ressaltou o favoritismo a uma única pessoa, afrontando assim os preceitos do referido princípio:

ADI 4259 MC / PB – PARAÍBA. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 23/06/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJE-154. DIVULG. 19-08-2010. PUBLIC 20-08-2010. EMENT VOL-02411-02. PP-00308. RT v. 99, n. 901, 2010, p. 128-132. LEXSTF v. 32, n. 381, 2010, p. 81-88. Parte(s): REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA. REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 8.736/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA QUE INSTITUI PROGRAMA DE INCENTIVO AOS PILOTOS DE AUTOMOBILISMO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. I - A Lei estadual 8.736/2009 singulariza de tal modo os beneficiários que apenas uma única pessoa se beneficiaria com mais de 75% dos valores destinados ao programa de incentivo fiscal, o que afronta, em tese, o princípio da impessoalidade. II - Medida cautelar concedida para suspender, com efeito *ex nunc*, até o julgamento final da ação a Lei 8.736, de 24 de março de 2009, do Estado da Paraíba.

Comumente nos deparamos diante de casos em que o administrador governista emprega a máquina pública a seu favor, utilizando-se de cargos que ocupam para contratar familiares e amigos, em total desinteresse coletivo, muito embora sejam de observância obrigatória todos os preceitos que regem a Administração Pública. A esses casos dá-se o nome nepotismo.

O Ministro Ricardo Lewandowisk quando da relatoria do RE 579951/RN, muito bem destacou a origem da palavra nepotismo:

A palavra nepotismo tem origem no latim, derivando da conjugação do termo nepote, significando sobrinho ou protegido, com o sufixo “ismo”, que remete à idéia de ato, prática ou resultado. A utilização desse termo, historicamente, advém da autoridade exercida pelos sobrinhos e outros aparentados dos Papas na administração eclesiástica, no século XV e XVI de nossa era, ganhando, atualmente, o significado pejorativo do favorecimento de parentes por parte de alguém que exerce o poder na esfera pública ou privada.

Assim, com o objetivo de aniquilar tal praxe, educando e corrigindo, por conseguinte, equívocos dessa natureza nas contratações levadas a efeito no âmbito da Administração Pública, o Supremo Tribunal Federal, com base no permissivo constitucional

contido no artigo 103-A, editou a súmula vinculante 13 publicada em 29/08/2008, como resultado dos precedentes da ADI 1521, MS 23780, ADC 12 e RE 579951, cuja redação é a seguinte:

Súmula Vinculante 13 - A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Convém esclarecer que não se trata, pois, de desobediência à separação dos poderes, posto que o Poder Judiciário, está tão somente, evidenciando os próprios preceitos insertos na Constituição, tendo o Supremo assentado que sua carga normativa deriva diretamente dos princípios abarcados no *caput* do art. 37 da CF. Nesse sentido colacionamos ementa do RE 579951/RN:

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.

Deste modo, com a edição da referida súmula, restou patente que a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante, viola a Constituição Federal. A vedação ao nepotismo deve-se, como já dissemos, pelo respeito aos princípios constitucionais da moralidade e principalmente da impessoalidade. A Administração Pública não pode ser caracterizada pela personalidade daqueles que estão no serviço público e deve prezar pela impessoalidade no exercício dos seus atos.

CONCLUSÃO

As considerações finais procuram sintetizar as conclusões da pesquisa realizada, cujo aprofundamento necessário restou limitado pelas restrições metodológicas presentes em toda investigação em grau dissertativo, mantendo, porém, aberta a reflexão para futuro detalhamento, em sede própria.

Neste sentido, chegamos às conclusões abaixo expostas.

Princípios são enunciações que comportam as diretrizes estruturais de uma determinada ciência, consubstanciando valores morais, éticos, religiosos e políticos. No palco do Direito, os princípios se caracterizam por expressarem valores que coordenam o sistema jurídico, variando conforme o momento político, histórico e social.

Como matéria independente, o Direito Administrativo apresenta preceitos que são inerentes ao seu campo de atuação. O Ente Administrativo é disciplinado por seus próprios princípios. A maioria dos princípios administrativos encontra-se expresso, explícita ou implicitamente, na Constituição Federal de 1988. Compreendem eficácia jurídica direta e imediata e desempenham o papel de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos da Administração Pública à aplicação das normas ao seu respeito.

Considerando um conteúdo mais abrangente, o princípio da impessoalidade pode ser definido tendo como parâmetro a imparcialidade, podendo ser entendido como corolário da igualdade, e que objetiva, essencialmente, impedir a presença de fatores subjetivos e pessoais, expressando uma neutralidade administrativa. Seu teor fixa com única finalidade a perseguição do interesse público, voltado à materialização do bem comum. Apresenta dois direcionamentos, tanto sob o ponto de vista do administrador como do administrado. Num primeiro momento, podemos afirmar que a responsabilidade pela atuação estatal deve recair sobre ente administrativo em nome do qual o ato foi praticado e não sobre o agente que exerceu sua função. Em outra perspectiva, o comportamento administrativo deve ser direcionado a todos os administrados, indistintamente, assegurando objetividade no seu trato, de maneira a evitar relações beneficiárias e discriminatórias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Jasson Hibner. *Breves notas sobre o princípio da impessoalidade*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1064. maio 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8387>>. Acesso em: 18 abr. 2014.
- ARAÚJO, Luiz Aberto David. *Curso de direito constitucional*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ÁVILA, Ana Paula de Oliveira. *O princípio da impessoalidade da Administração Pública: para uma administração imparcial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na Constituição*. 4.ed. Leme/São Paulo: LED – Editora de Direito, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ESPÍNDOLA, Rui Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- FERNANDES, F. S. *A prova oral como elemento defraudador dos princípios da impessoalidade e da moralidade. Interesse Público*. Porto Alegre, nº 38, jul. 2006.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios jurídicos fundamentais*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GARCIA, Emerson. *O Ministério Público e a defesa do princípio da impessoalidade*. In: Boletim de Direito Administrativo, São Paulo: Editora NDJ, ano XIX, nº 7, jul./2003.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- HAUSER, Denise. *Teoria dos princípios (para uma aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 37, dez./1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/317>>. Acesso em: 15 fev. 2013.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo brasileiro*. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. *Manual de direito constitucional*. Campinas: Millenium, 2002.

SILVA, Jose Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. *O principio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.