

Comentários ao Axioma Constitucional da Impessoalidade na Administração Pública

Tauã Lima Verdan¹

Resumo:

Entalhado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quadra anotar, em um primeiro momento, que o corolário da impessoalidade, enquanto axioma fundante dotado de proeminência e relevância no ordenamento jurídico, ultrapassa as barreiras de sua delimitação constitucional, figurando como verdadeira flâmula dos sobre-princípios, que, consigo, têm o condão de fundar a República Federativa do Brasil e que podem ser extraídos dos artigos 1º ao 4º da Carta da República. O preceito em exame apresenta como fito a isonomia de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontram em idêntica situação jurídica, consubstanciando, neste ponto, uma das múltiplas facetas apresentadas pelo princípio da igualdade. Doutro viés, para que reste materializada a verdadeira impessoalidade, tal como ambicionado pelo preceito em tela, incumbe a Administração volver sua atuação exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando, por consequência, que ocorra o favorecimento de uns indivíduos em detrimento de outros, bem como prejudicados alguns para favorecimento de outros.

Palavras-chaves: Princípio da Impessoalidade. Preceito Constitucional. Administração Pública.

Sumário: 1 Comento Introdutório: A Ciência Jurídica à luz do Pós-Positivismo; 2 A Classificação dos Princípios no Direito Administrativo; 3 Comentários ao Axioma Constitucional da Impessoalidade na Administração Pública

¹ Mestrando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), linha de Pesquisa Conflitos Urbanos, Rurais e Socioambientais. Especializando em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Gama Filho Bacharel em Direito pelo Centro Universitário São Camilo-ES. Produziu diversos artigos, voltados principalmente para o Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito do Consumidor, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

1 Comento Introdutório: A Ciência Jurídica à luz do Pós-Positivismo

Em sede de comentários inaugurais, ao se dispensar uma análise robusta sobre o tema colocado em debate, mister se faz evidenciar que a Ciência Jurídica, enquanto conjunto plural e multifacetado de arcabouço doutrinário e técnico, assim como as pujantes ramificações que a integra, reclama uma interpretação alicerçada nos múltiplos peculiares característicos modificadores que passaram a influir em sua estruturação. Neste diapasão, trazendo a lume os aspectos de mutabilidade que passaram a orientar o Direito, tornou-se imperioso salientar, com ênfase, que não mais subsiste uma visão arrimada em preceitos estagnados e estanques, alheios às necessidades e às diversidades sociais que passaram a contornar os Ordenamentos Jurídicos. Ora, em razão do burilado, infere-se que não mais prospera a ótica de imutabilidade que outrora sedimentava a aplicação das leis, sendo, em decorrência dos anseios da população, suplantados em uma nova sistemática. É verificável, desta sorte, que os valores adotados pela coletividade, tal como os proeminentes cenários apresentados com a evolução da sociedade, passam a figurar como elementos que influenciam a confecção e aplicação das normas.

Com escora em tais premissas, cuida hastear como pavilhão de interpretação o “*prisma de avaliação o brocardo jurídico 'Ubi societas, ibi jus', ou seja, 'Onde está a sociedade, está o Direito', tornando explícita e cristalina a relação de interdependência que esse binômio mantém*”². Deste modo, com clareza solar, denota-se que há uma interação consolidada na mútua dependência, já que o primeiro tem suas balizas fincadas no constante processo de evolução da sociedade, com o fito de que seus Diplomas Legislativos e institutos não fiquem inquinados de inaptidão e arcaísmo, em total descompasso com a realidade vigente. A segunda, por sua vez, apresenta estrutural dependência das regras consolidadas pelo Ordenamento Pátrio, cujo escopo fundamental está assentado em assegurar que inexista a difusão da prática da vingança privada, afastando, por extensão, qualquer ranço que rememore priscas eras, nas quais o homem valorizava os aspectos estruturantes da Lei de Talião (“Olho por olho, dente por dente”), bem como

² VERDAN, Tauã Lima. Princípio da Legalidade: Corolário do Direito Penal. **Jurid Publicações Eletrônicas**, Bauru, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br>>. Acesso em 11 abr. 2013.

para evitar que se robusteça um cenário caótico no seio da coletividade.

Afora isso, volvendo a análise do tema para o cenário pátrio, é possível evidenciar que com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, imprescindível se fez adotá-la como maciço axioma de sustentação do Ordenamento Brasileiro, primacialmente quando se objetiva a amoldagem do texto legal, genérico e abstrato, aos complexos anseios e múltiplas necessidades que influenciam a realidade contemporânea. Ao lado disso, há que se citar o voto magistral voto proferido pelo Ministro Eros Grau, ao apreciar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº. 46/DF, “*o direito é um organismo vivo, peculiar porém porque não envelhece, nem permanece jovem, pois é contemporâneo à realidade. O direito é um dinamismo. Essa, a sua força, o seu fascínio, a sua beleza*”³. Como bem pontuado, o fascínio da Ciência Jurídica jaz justamente na constante e imprescindível mutabilidade que apresenta, decorrente do dinamismo que reverbera na sociedade e orienta a aplicação dos Diplomas Legais.

Ainda nesta senda de exame, pode-se evidenciar que a concepção pós-positivista que passou a permear o Direito, ofertou, por via de consequência, uma rotunda independência dos estudiosos e profissionais da Ciência Jurídica. Aliás, há que se citar o entendimento de Verdán, “*esta doutrina é o ponto culminante de uma progressiva evolução acerca do valor atribuído aos princípios em face da legislação*”⁴. Destarte, a partir de uma análise profunda de sustentáculos, infere-se que o ponto central da corrente pós-positivista cinge-se à valoração da robusta tábua principiológica que Direito e, por conseguinte, o arcabouço normativo passando a figurar, nesta tela, como normas de cunho vinculante, flâmulas hasteadas a serem adotadas na

³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº. 46/DF. Empresa Pública de Correios e Telégrafos. Privilégio de Entrega de Correspondências. Serviço Postal. Controvérsia referente à Lei Federal 6.538, de 22 de Junho de 1978. Ato Normativo que regula direitos e obrigações concernentes ao Serviço Postal. Previsão de Sanções nas Hipóteses de Violação do Privilégio Postal. Compatibilidade com o Sistema Constitucional Vigente. Alegação de afronta ao disposto nos artigos 1º, inciso IV; 5º, inciso XIII, 170, caput, inciso IV e parágrafo único, e 173 da Constituição do Brasil. Violação dos Princípios da Livre Concorrência e Livre Iniciativa. Não Caracterização. Arguição Julgada Improcedente. Interpretação conforme à Constituição conferida ao artigo 42 da Lei N. 6.538, que estabelece sanção, se configurada a violação do privilégio postal da União. Aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º, da lei. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marcos Aurélio. Julgado em 05 ago. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

⁴ VERDAN, 2009. Acesso em 11 abr. 2013.

aplicação e interpretação do conteúdo das leis.

Nesta tela, retratam-se os princípios jurídicos como elementos que trazem o condão de oferecer uma abrangência rotunda, albergando, de modo singular, as distintas espécies de normas que constituem o ordenamento pátrio – normas e leis. Os princípios passam a constituir verdadeiros estandartes pelos quais o arcabouço teórico que compõe o Direito se estrutura, segundo a brilhante exposição de Tovar⁵. Como consequência do expendido, tais cânones passam a desempenhar papel de super-normas, ou seja, “*preceitos que exprimem valor e, por tal fato, são como pontos de referências para as demais, que desdobram de seu conteúdo*”⁶. Por óbvio, essa concepção deve ser estendida a interpretação das normas que dão substrato de edificação à ramificação Administrativa do Direito.

2 A Classificação dos Princípios no Direito Administrativo

Escorando-se no espancado alhures, faz-se mister ter em conta que o princípio jurídico é um enunciado de aspecto lógico, de característico explícito ou implícito, que, em decorrência de sua generalidade, goza de posição proeminente nos amplos segmentos do Direito, e, por tal motivo, de modo implacável, atrela o entendimento e a aplicação das normas jurídicas à sua essência. Com realce, é uma flâmula desfraldada que reclamada a observância das diversas ramificações da Ciência Jurídica, vinculando, comumente, aplicação das normas abstratas, diante de situações concretas, o que permite uma amoldagem das múltiplas normas que constituem o ordenamento aos anseios apresentados pela sociedade. Gasparini, nesta toada, afirma que “*constituem os princípios um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade*”⁷.

Nesta senda, é possível analisar a prodigiosa tábua principiológica a partir de três órbitas distintas, a saber: onivalentes ou universais, plurivalentes ou regionais e monovalentes. Os preceitos acampados sob a rubrica princípios onivalentes, também denominados universais, têm como traço peculiar o fato

⁵ TOVAR, Leonardo Zehuri. O Papel dos Princípios no Ordenamento Jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em 11 abr. 2013.

⁶ VERDAN, 2009. Acesso em 11 abr. 2013.

⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 60.

de ser comungado por todos os ramos do saber, como, por exemplo, é o caso da identidade e da razão suficiente. É identificável uma aplicação irrestrita dos cânones às diversificadas área do saber. Já os princípios plurivalentes (ou regionais) são comuns a um determinado grupo de ciências, no qual atuma como agentes de informação, na medida em que permeiam os aportes teórico-doutrinários dos integrantes do grupo, podendo-se citar o princípio da causalidade (incidente nas ciências naturais) e o princípio do *alterum non laedere* (assente tanto nas ciências naturais quanto nas ciências jurídicas).

Os princípios classificados como monovalentes estão atrelados a tão somente uma específica seara do conhecimento, como é o caso dos princípios gerais da Ciência Jurídica, que não possuem aplicação em outras ciências. Com destaque, os corolários em comento são apresentados como axiomas cujo sedimento de edificação encontra estruturado tão somente a um segmento do saber. Aqui, cabe pontuar a importante observação apresentada por Di Pietro que, com bastante ênfase, pondera “*há tantos princípios monovalentes quantas sejam as ciências cogitadas pelo espírito humano*”⁸. Ao lado disso, insta destacar, consoante entendimento apresentado por parte da doutrina, que subsiste uma quarta esfera de princípios, os quais são intitulados como “setoriais”. Prima evidenciar, com bastante destaque, que os mandamentos abarcados pela concepção de dogmas setoriais teriam como singular aspecto o fato de informarem os múltiplos setores que integram/constituem uma determinada ciência. Como robusto exemplo desse grupo, é possível citar os princípios que informam apenas o Direito Civil, o Direito Penal, o Direito Administrativo, dentre outros.

Tecidas estas ponderações, bem como tendo em conta as peculiaridades que integram a ramificação administrativa da Ciência Jurídica, de bom alvitre se revela ponderar que os “*os princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício das atividades administrativas*”⁹. Assim, na vigente ordem

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010, p. 62-63.

⁹ CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 20.

inaugurada pela Carta da República de 1988¹⁰, revela-se imperiosa a observação dos corolários na construção dos institutos administrativos. Pois, olvidar-se de tal, configura-se verdadeira aberração jurídica, sobremaneira, quando resta configurado o aviltamento e desrespeito ao sucedâneo de baldrames consagrados no texto constitucional e os reconhecidos pela doutrina e jurisprudência pátrios.

Urge salientar que a Constituição Cidadã, ao contrário das Cartas que a antecederam, trouxe, de forma expressa e clara, os princípios informadores da Administração Pública, assinalando a incidência de tais preceitos a todos os entes da Federação, bem como os elementos estruturantes da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes constituídos. Para tanto, como fértil sedimento de estruturação, é possível transcrever o *caput* do artigo 37 que, em altos alaridos, diciona que “*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”¹¹. Nesta toada, ainda, quadra, também, ter em mente os seguintes apontamentos:

Trata-se, portanto, de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes aos três Poderes (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), nas também de preceitos genéricos igualmente dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais¹².

É verificável, desta sorte, que os preceitos em comento, dada à proeminência alçada pelo texto constitucional, passam a atuar como elementos que norteiam e, corriqueiramente, conformam a atuação dos entes federativos, bem como as estruturas, tais como autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações, que constituem a Administração Indireta. Em razão de estarem entalhados nas linhas que dão corpo à *Lex Fundamentallis*

¹⁰ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2013.

¹¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2013.

¹² SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em 11 abr. 2013.

do Estado Brasileiro, a doutrina convencionou chamá-los de “Princípios Constitucionais Explícitos” ou “Princípios Expressos”. São considerados como verdadeiras diretrizes que norteiam a Administração Pública, na medida em que qualquer ato por ela emanado só será considerado válido se estiver em consonância com tais dogmas¹³.

De outra banda, tem-se por princípios reconhecidos aqueles que, conquanto não estejam taxativamente contemplados no texto constitucional, de modo explícito, permeiam, por conseguinte, toda a ramificação do Direito Administrativo. Isto é, são corolários que encontram descanso, mais evidente e palpável, na atividade doutrinária e jurisprudencial, que, por meio dos seus instrumentos, colaboram de forma determinante na consolidação e conscientização de determinados valores, tidos como fundamentais, para o conhecimento e a interpretação das peculiaridades e nuances dos fenômenos jurídicos, advindos dessa ramificação da Ciência Jurídica. “*Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas*”¹⁴. Em que pese o reconhecimento de uma tábua de preceitos e cânones pela doutrina, tal fato não tem o condão de desnaturar o importante papel desempenhado na orientação e conformação da interpretação dos diplomas normativos.

No mais, ao se ter em visão, a dinamicidade que influencia a contínua construção do Direito, conferindo, via de consequência, mutabilidade diante das contemporâneas situações apresentadas pela sociedade, é possível salientar que a construção da tábua principiológica não está adstrita apenas aos preceitos dispostos nos diplomas normativos e no texto constitucional. Ao reverso, é uma construção que também encontra escora no âmbito doutrinário, tal como no enfrentamento, pelos Tribunais Pátrios, das situações concretas colocadas sob o alvitre. Afora isso, “*doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de princípios reconhecidos, para acentuar exatamente essa aceitação*”¹⁵.

¹³ Neste sentido: CARVALHO JÚNIOR, 2010, p. 21.

¹⁴ GASPARINI, 2012, p. 61.

¹⁵ CARVALHO JUNIOR, 2011, p. 34.

3 Comentários ao Axioma Constitucional da Impessoalidade na Administração Pública

Entalhado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988¹⁶, quadra anotar, em um primeiro momento, que o corolário da impessoalidade, enquanto axioma fundante dotado de proeminência e relevância no ordenamento jurídico, ultrapassa as barreiras de sua delimitação constitucional, figurando como verdadeira flâmula dos sobre-princípios, que, consigo, têm o condão de fundar a República Federativa do Brasil e que podem ser extraídos dos artigos 1º ao 4º da Carta da República. Com efeito, Amaral, ao discorrer sobre o tema em destaque, pontua, com bastante pertinência e acertadamente, que *“não se trata de princípio específico da Administração Pública, consoante aparentemente prescreve o texto constitucional, mas de norma a qual estão vinculados todos os poderes do Estado”*¹⁷.

Ademais, como bem anota José dos Santos Carvalho Filho¹⁸, o preceito em exame apresenta como fito a isonomia de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontram em idêntica situação jurídica, consubstanciando, neste ponto, uma das múltiplas facetas apresentadas pelo princípio da igualdade. Doutro viés, para que reste materializada a verdadeira impessoalidade, tal como ambicionado pelo preceito em tela, incumbe a Administração volver sua atuação exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando, por consequência, que ocorra o favorecimento de uns indivíduos em detrimento de outros, bem como prejudicados alguns para favorecimento de outros. Nesta senda, é possível colacionar, ainda, arestos que consolidam o expendido até o momento, consoante se inferem dos entendimentos apresentados:

Ementa: Recurso em mandado de segurança. Nepotismo. Prática ofensiva aos princípios constitucionais. Violação de direito líquido e certo. Inocorrência. Súmula Vinculante Nº 13/STF. Aplicabilidade. 1. A nomeação de cunhado da autoridade nomeante ou indicado por ela para ocupar cargo em comissão no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás viola os princípios constitucionais da

¹⁶ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2013.

¹⁷ AMARAL, Jasson Hibner. Breves notas sobre o princípio da impessoalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1064, 31 maio 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8387>>. Acesso em 11 abr. 2013.

¹⁸ CARVALHO JUNIOR, 2011, p. 19.

moralidade, impessoalidade e eficiência. 2. Não configura ameaça de lesão a direito líquido e certo o ato do Presidente do Tribunal de Contas do Município que, ao constatar a configuração de nepotismo, faz cumprir determinação contida na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal. 3. Recurso em mandado de segurança improvido. (Superior Tribunal de Justiça – Primeira Turma/ RMS 31.947/GO/ Relator: Ministro Hamilton Carvalhido/ Julgado em 16.12.2010/ Publicado no DJe em 02.02.2011).

Ementa: Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Nepotismo. Violação de princípios da administração pública. Extinção da ação. Art. 17, §§ 7º e 8º, da LIA. Impossibilidade. Retorno dos autos para julgamento do mérito da ação civil pública. (...) 5. O ato de favorecimento do marido pela Juíza importa, necessariamente, em violação do princípio da impessoalidade – já que privilegiados interesses individuais em detrimento do interesse coletivo. É também dissonante com o princípio da moralidade administrativa, pois fere o senso comum imaginar que a Administração Pública possa ser transformada em um negócio de família. (Nesse sentido: GARCIA, Emerson. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 4ª Edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008 págs. 401-407). 6. "A prática de nepotismo encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992." (REsp 1.009.926/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 17.12.2009, DJe 10.2.2010). 7. In casu, verifica-se a contrariedade aos artigos 17, §§ 7º e 8º, da Lei n. 8.429/92, porque há, em tese, a realização de conduta violadora de princípios da administração pública a ser apurada no âmbito do processo, sobre o crivo do contraditório e da ampla defesa. Agravo regimental improvido. (Superior Tribunal de Justiça – Segunda Turma/ AgRg no REsp 1.204.965/MT/ Relator: Ministro Humberto Martins/ Julgado em 02.12.2010/ Publicado no DJe em 14.12.2010).

Como exemplo concreto da incidência do corolário em apreço, é possível mencionado o procedimento adotado para a elaboração das normas que integram o Ordenamento Jurídico Pátrio. Independente do ente federativo, as normas devem ser orientadas por critérios de generalidade, ou seja, não são cunhadas a partir de uma situação específica, nem tão pouco podem se revestir de caráter pessoal, sob pena de aviltamento dos aspectos característicos dos diplomas normativos. “*Isto é, a lei não pode ser elaborada tendo em vista o rosto de determinado(s) administrado(s), sob pena de ofensa à impessoalidade*”¹⁹. Prosseguindo em tais ponderações, ao volver os olhos para o Poder Judiciário, é plenamente possível verificar a manifestação dos ideários que emanam do princípio da impessoalidade, quando os magistrados se dão por suspeitos ou impedidos em determinadas causas. Tal fato, assegura a imparcialidade que figura como dever do julgador, ao analisar as causas que

¹⁹AMARAL, 2006. Acesso em 11 abr. 2013.

lhes são apresentadas, e que tem como base de estruturação a impessoalidade. Como bem leciona o mestre Gasparini, “a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza”²⁰. Neste sentido, inclusive, necessário se faz colacionar os arestos que:

Ementa: Apelação Cível - Mandado de Segurança - Contratação Temporária - Professor - Processo Seletivo - Encerramento – Perda do Objeto - Inocorrência - Aplicação do Art. 515, §3º do CPC - Validade do Diploma Apresentado - Candidata que preenche os requisitos do edital - Violação ao princípio da legalidade e da impessoalidade - Recurso Provido. (...) 4 - Sabe-se que o princípio da impessoalidade objetiva justamente a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. 5 - No caso em comento, além da flagrante violação ao princípio da legalidade, eis que a apelante preencheu os requisitos do edital e mesmo assim foi eliminada do certame, verifica-se o desrespeito ao princípio da impessoalidade, pois, diante de duas candidatas com mesma qualificação profissional, a Administração deu tratamento diferenciado. 6 - Recurso provido. Segurança concedida. (Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo - Terceira Câmara Cível/ Apelação Cível 20103566780/ Relator: Desembargador Roberto da Fonseca Araújo/ Relator Substituto: Desembargador Luiz Guilherme Risso/ Julgado em 24.01.2012/ Publicado no DJe em 09.02.2012).

Ementa: Remessa Necessária e Apelação Cível - Concurso Público - Princípio da Legalidade - Vinculação ao Edital - Curso de Formação - Necessidade de Aprovação - Pontuação Mínima - Razoabilidade da Norma - Princípio da Impessoalidade, Eficiência, Isonomia - Recurso Provido. (...) 3. O concurso público deve possuir como norte a aplicação dos princípios da impessoalidade, eficiência e isonomia. 4. Com base no princípio da impessoalidade, o alvo a ser alcançado pela Administração deve ser o interesse público, e não o interesse do particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminada. 5. O princípio da eficiência visa, além de reduzir os desperdícios de dinheiro público, a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional, afastando a antiga ideia de deficiência da prestação do serviço. 6. Conceder nova possibilidade de realizar outro Curso de Formação quando o candidato já foi considerado reprovado por não atender aos critérios estabelecidos nas normas daquele, fere tanto o princípio da impessoalidade e da eficiência, como também o da isonomia, pois estará concedendo ao aluno chance a que aos demais não foram oferecidas. 7. Mostra-se de acordo com o princípio da razoabilidade a regra estabelecida no art. 66 do NPCE para que o aluno seja considerado aprovado no Curso de Formação. 8. Recurso provido. (Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo - Quarta Câmara Cível/ Remessa Ex-officio 24090041955/ Relator: Desembargador Telemaco Antunes de Abreu Filho/ Julgado em 20.06.2011/ Publicado no DJe em 07.07.2011).

²⁰ GASPARINI, 2012, p. 62-63.

Busca-se, por meio desse corolário, pôr por terra a antiga e aviltante prática do atendimento do administrado em razão do prestígio que detém ou ainda porque o agente público a ele (administrado) deve alguma espécie de favor ou obrigação, como bem aponta o doutrinador ora mencionado. Como tão bem destaca Di Pietro²¹, o princípio da impessoalidade desfralda, como luz maior, que a Administração Pública, pautando-se no interesse público que imperiosamente norteia seu agir, não pode ter objetivos prejudicar ou beneficiar pessoa(s) determinada(s). Nesta linha de exposição, revela-se necessário colher o entendimento do doutrinador Meirelles, no que concerne ao princípio da impessoalidade, em especial quando destaca:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressamente ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção de autoridade 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. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” do agente²².

Ora, em razão dos influxos provenientes do corolário da impessoalidade, os quais reclamam que os atos sejam praticados sempre com finalidade pública, o administrador fica obstado de buscar outro objetivo ou mesmo de buscar promover os interesses próprios ou de terceiros. É possível, todavia, que o interesse público coincida com o de particulares, tal como ocorre costumeiramente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, situações em que é permitido conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo. Insta ponderar, ainda, que a vedação apresentada pelo cânone em comento se estrutura na prática do 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.

²¹ DI PIETRO, 2010, p. 67.

²² MEIRELLES, 2012, p. 93-94.

Prima realçar, também, que o desvio de conduta em análise materializa uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder. A administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen­to­sas. 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 da impessoalidade objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Ademais, no caso do princípio em comento, de bom alvitre se revela citar o voto do Ministro Ricardo, ao relatoriar a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.259 MC/PB, firmou seu entendimento no sentido:

[...] o referido princípio traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen­to­sas. 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. E a norma jurídica atende o princípio da igualdade quando é geral, abstrata, ou seja, não é editada com vistas a beneficiar um indivíduo²³.

Assim, as condutas de identificação de candidatos em concurso público, por exemplo, é robusta e clara manifestação que desrespeita, atenta e fere de morte o princípio da impessoalidade, pois, “*sendo identificado o candidato no recurso administrativo, bem como a inobservância do Edital do certame, deve este ser anulado, para fins de evitar o prejuízo ou benefício de alguns candidatos*”²⁴. Ao lado disso, deve-se destacar, com fortes cores e

²³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.259 MC/PB. 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. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 23.06.2010. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

²⁴ RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Apelação Cível Nº 70024380818. Apelação Cível. Concurso Público. Identificação do Candidato no Recurso Administrativo. Violação do Princípio da Impessoalidade. Sendo

grossos traços, que o baldrame da impessoalidade, como princípio constitucional norteador da Administração Pública, valoriza o ingresso dos administrados no serviço público, por meio de concurso, dotado de linhas claras a favorecer aqueles que reúnem a competência e capacidade e não aqueles que se valem da influência de terceiros, evitando-se, por consequência, o fortalecimento do famigerado nepotismo.

Aliás, de modo recorrente, os Tribunais de Justiça²⁵ têm decidido neste mesmo sentido, ressoando, desse modo, o entendimento consolidado de Excelso Pretório. Entretanto, também já se consolidou o entendimento no sentido de que *“não ofende o princípio da impessoalidade a determinação de fornecimento pelo estado de fármaco constante da lista de obrigação do Estado, mormente por tratar-se de direito de todos e que é fornecido pelo Estado, segundo as competências que lhe incumbem em relação ao SUS”*²⁶.

identificado o candidato no recurso administrativo, bem como a inobservância do Edital do certame, deve este ser anulado, para fins de evitar o prejuízo ou benefício de alguns candidatos. Apelo provido. Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador João Carlos Branco Cardoso. Julgado em 22.10.2008. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

²⁵ Neste sentido: RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Apelação Cível Nº 70008550014. Apelação Cível. Ação Ordinária de Cumprimento de Cláusulas do Concurso com Declaração de Classificação à vaga. Legitimidade Passiva. A realização do concurso público para o emprego de Médico Plantonista Clínico é ato imputável ao Hospital São Camilo do Município de Esteio, ainda que o serviço tenha sido prestado pela demandada. Impossibilidade Jurídica do Pedido. O princípio da impessoalidade impede que ocorra a identificação das provas objetivas do concurso público. Negaram provimento ao apelo. Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Matilde Chabar Maia. Julgado em 12.08.2004. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

Neste sentido: RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Apelação Cível Nº 70003121290. Administrativo. Concurso Público. Edital. Identificação e Correção Eletrônica das provas. Nulidade. 1. É nulo o edital de concurso, porque afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade, que prevê a "autenticação digital das folhas de respostas personalizadas". Embora seja desejável o emprego de meios eletrônicos na correção das provas, não parece razoável que eles permitam a virtual manipulação dos resultados. 2. Apelação Provida. Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador Araken de Assis. Julgado em 07.11.2001. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

²⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Apelação e Reexame Necessário Nº 70022578496. Apelação Cível e Reexame Necessário. Reexame Necessário não conhecido. Descumprimento do art. 475, § 2º do CPC. ECA. Direito à saúde. Medicamentos. Obrigação do Estado. Respeito às listas de fornecimento de medicamentos. Quebra do Princípio da Impessoalidade e Usurpação de Função Administrativa. Inocorrência. Reexame necessário. Não se conhece em relação à causa cujo valor da condenação for inferior a 60 S.M. Não ofende o princípio da impessoalidade a determinação de fornecimento pelo estado de fármaco constante da lista de obrigação do Estado, mormente por tratar-se de direito de todos e que é fornecido pelo Estado, segundo as competências que lhe incumbem em relação ao SUS. Ademais, mitigado tal princípio face ponderação e razoabilidade, haja vista o bem jurídico que a decisão busca tutelar, qual seja, a saúde. Também, não usurpa a função administrativa que cabe ao Judiciário, a determinação de

REFERÊNCIAS:

AMARAL, Jasson Hibner. Breves notas sobre o princípio da impessoalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1064, 31 maio 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8387>>. Acesso em 11 abr. 2013.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

fornecimento de medicamentos, pois apenas é resulta do cumprimento de sua própria função, qual seja, aplicar e garantir a efetividade do direito. Obrigação do Estado perante a criança (art. 227 da CF). Reexame Necessário não Conhecido. Apelação Desprovida. Órgão Julgador: Sétima Câmara Cível. Relator: Desembargador André Luiz Planella Villarinho. Julgado em 14.05.2008. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 11 abr. 2013.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em 11 abr. 2013.

TOVAR, Leonardo Zehuri. O Papel dos Princípios no Ordenamento Jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em 11 abr. 2013.

VERDAN, Tauã Lima. Princípio da Legalidade: Corolário do Direito Penal. **Jurid Publicações Eletrônicas**, Bauru, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br>>. Acesso em 11 abr. 2013.