

## **O princípio da impessoalidade e a discricionariedade administrativa**

### **A impessoalidade enquanto limite da liberdade do administrador**

#### **Autora:**

Lorena Junqueira Victorasso, advogada, graduada pela Faculdade de Direito Milton Campos, pós-graduada em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera-Uniderp.

#### **Resumo:**

O presente trabalho aborda os elementos do ato administrativo, destacando a possibilidade de discricionariedade pelo administrador público nos elementos motivo e objeto. Conceitua o princípio da impessoalidade e demonstra tratar-se de um limite à liberdade do administrador. Mostrando, por fim, como a questão é enfrentada na jurisprudência nacional.

#### **Palavras-Chave:**

Ato administrativo. Motivo. Objeto. Discricionariedade. Limite. Princípio da impessoalidade.

#### **Introdução**

Os elementos do ato administrativo motivo e objeto podem oferecer certa liberdade de atuação ao administrador público. Essa liberdade, contudo, é sempre limitada pela própria lei e toda a ordem jurídica.

O princípio da impessoalidade revela-se como um dos limites dessa discricionariedade do administrador, que somente poderá agir em prol da realização do interesse público, divorciado de qualquer interesse particular, favoritismo ou perseguição. Devendo valer-se sempre de critérios isonômicos, a garantir tratamento igual a todos na mesma situação jurídica.

É o que se demonstrará com o presente trabalho.

### **Desenvolvimento**

Dentre os princípios norteadores da administração pública, temos o princípio da impessoalidade, tratado sob dois enfoques: enquanto atendimento do interesse público, a impedir que o agente utilize do cargo público para interesses pessoais; e relativamente à imputação do ato administrativo, que apesar de realizado pelo agente na atividade administrativa, imputa-se ao órgão ou entidade da Administração Pública, já que age em nome do Poder Público.

Acolhendo a primeira acepção, Celso Antônio Bandeira de Melo sintetiza o princípio da impessoalidade nos seguintes termos:

“Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. 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. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei” (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração.” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 102)

A propósito, José dos Santos de Carvalho Filho:

“O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a administração voltar-se exclusivamente para o interesse público e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outro e prejudicados alguns para o favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, (...) segundo o qual o alvo a ser alcançado pela administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discricionária.” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev. ampli. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 17-18)

Destaca, ainda, o autor:

“Não se pode deixar de fora a relação que a finalidade da conduta administrativa tem com a lei. “Uma atividade e um fim supõem uma norma que lhes estabeleça, entre ambos, o nexó necessário”, na feliz

síntese de Cirne Lima. Como a lei em si mesma deve respeitar a isonomia, porque a isso a Constituição a obriga (art. 5º, caput e inc. I), a função administrativa nela baseada também deverá fazê-lo, sob pena de cometer-se desvio de finalidade, que ocorre quando o administrador se afasta do escopo que lhe deve nortear o comportamento – o interesse público”. (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev. ampli. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 18)

Concretizando esse princípio, tem-se o art. 37, II, da CF, que exige a aprovação em concurso público para o ingresso em cargo, função ou emprego público, para que todos possam ter pleno acesso em igualdade de condições.

Tem-se, também, a previsão do art. 37, XXI, da CF, que impõe aos contratos com a Administração direta ou indireta prévia licitação pública que assegure igualdade a todos os concorrentes. Exigência aplicável também para concessões e permissões de serviço público, nos termos do art. 175, da CF.

Outra não é a razão da súmula vinculante número 13, vedando o nepotismo nos Três Poderes no âmbito da União, dos Estados e dos municípios. O enunciado proíbe a contratação de parentes de autoridades e de funcionários para cargos de confiança, de comissão e função gratificada no serviço público. Vedando também o nepotismo cruzado, quando dois agentes públicos empregam familiares um do outro como troca de favor.

Na mesma linha, destaca Ronny Charles:

“Segundo precedente do STF, é compatível com o princípio da impessoalidade, dispositivo de Constituição Estadual que vede ao Estado e aos Municípios atribuir nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula (STF, ADI 307/CE, rel. Min. Eros Grau, 13.2.2008).” (Charles, Ronny; Baltar Neto, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para concursos 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015. P. 63)

Pois bem. Sem perder de vista a observância do princípio da impessoalidade na administração pública, passemos à análise do ato administrativo para a compreensão da sua relação com a discricionariedade do administrador.

A respeito do ato administrativo, é unanimidade a ausência de uniformidade quanto a um conceito.

Hely Lopes Meirelles define como sendo;

“(…) toda manifestação unilateral da Administração que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigação aos administrados ou a si própria” (Meirelles, Hely Lopes. Apud Charles, Ronny; Baltar Neto, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015. P. 166)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua ato administrativo como:

“(…) a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob-regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”. (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Apud Charles, Ronny; Baltar Neto, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para concursos 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015. P. 166)

José dos Santos de Carvalho Filho, por sua vez, identifica a presença de três pontos fundamentais para sua caracterização:

“Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da administração pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.

(…)

Firmadas tais premissas, podemos, então, conceituar o ato administrativo como sendo a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 92)

Da mesma forma, há grande controvérsia sobre a identificação e número de aspectos de formação do ato administrativo. Contudo, habitualmente são relacionados como elementos do ato administrativo: sujeito, forma, objeto, motivo e finalidade.

O sujeito, também chamado de competência, denota a autoridade administrativa que pode praticar o ato. Sempre decorre de lei, sendo, pois, considerado um elemento vinculado.

A forma é o revestimento do ato, como a vontade é exteriorizada. Igualmente, sempre decorre de previsão legal, daí ser um elemento vinculado.

A finalidade consiste no resultado que o ato administrado busca alcançar, sempre voltado ao interesse público. Também observa a estrita legalidade. Sendo mais um elemento vinculado.

O objeto ou conteúdo, por seu turno, é o efeito jurídico, a alteração que o ato produz. Pode ou não ser fixada em lei. Sendo, pois, a depender, elemento vinculado ou discricionário.

Da mesma forma, o motivo. Pressuposto de fato e de direito que impulsiona a prática do ato administrativo, também pode vir ou não determinada em lei. Podendo, assim, ser tanto elemento vinculado como discricionário.

Verifica-se, pois, que somente no objeto e motivo do ato, quando discricionários, tem o administrador alguma liberdade de valoração acerca da sua conveniência, oportunidade e conteúdo. É o que se chama de mérito administrativo.

A propósito, José dos Santos de Carvalho Filho leciona:

“Quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem refugir aos parâmetros ali traçados. O motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quis expressar. Sendo assim, o agente não disporá de nenhum poder de valoração quanto a tais elementos, limitando-se a reproduzi-los no próprio ato. A conclusão, dessa maneira, é a de que não se pode falar em mérito administrativo em se tratando de ato vinculado.

O contrário se passa quanto aos atos discricionários. Nestes se defere ao agente o poder de valorar os fatos constitutivos do motivo e do objeto, apreciando a conveniência e oportunidade da conduta. Como o sentido de mérito administrativo importa essa valoração, outra não pode ser a conclusão senão a de que tal figura só pode estar presente nos atos discricionários.” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 114)

Tal discricionariedade pode ser depreendida dos termos expressos de lei, e também de omissões ou conceitos vagos, como alerta Fernanda Marinela:

“A discricionariedade é identificada quando a norma confere, em seu próprio mandamento, uma liberdade decisória que envolve o exame da conveniência e oportunidade, ao invés de estipular um dever de praticar um ato específico. (...) Também há discricionariedade quando a lei é omissa, porque não foi possível prever todas as situações supervenientes ou, ainda, quando a lei prevê competência, mas não estabelece a conduta a ser desenvolvida. (...) O ato do administrador é, também, discricionário quando a situação é descrita na norma por palavras que recobrem conceitos vagos, dotados de certa imprecisão e, por isso

mesmo, essas são irredutíveis à objetividade, não tendo uma significação unívoca inquestionável como, por exemplo, ‘comportamento indecoroso’.” (Marinela, Fernanda. Direito Administrativo. 7 ed. rev., ampl., atual. Niterói: Impetus, 2013. P. 269)

Como bem adverte Celso Antônio Bandeira de Melo, citando André Gonçalves Pereira, a discricionariedade não resulta de ausência lei, contrariamente, procede da própria disciplina normativa. Arrematando, o primeiro:

“Esta forma é exatamente a de disciplinar certa matéria sem manietar o administrador. Isto porque a lei pretende que seja adotada em cada caso concreto unicamente a providência capaz de atender com precisão à finalidade que a inspirou.

Deveras, a regra do Direito, como óbvio, pretende sempre e sempre a medida capaz de atender excelentemente ao interesse público.” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 906)

Diante da variedade de situações fáticas com que o administrador pode se deparar, é preciso, pois, assegurar-lhe liberdade para consideração de peculiaridades em concreto de modo que possa adotar a medida idônea para atingir, de modo perfeito, o objetivo da norma.

Essa liberdade, contudo, não pode ser concebida de forma ilimitada. Deprendendo-se sua relatividade da própria lei e do sistema jurídico como um todo.

Dentre essas limitações, vem a tona o princípio da impessoalidade, a nortear a decisão do administrador à realização do interesse público, impedindo escolhas motivadas por interesses pessoais, beneficiando apaniguados ou prejudicando inimigos.

Nessa toado, comenta Celso Antônio Bandeira de Melo:

“(...) a liberdade outorgada só pode ser exercida de maneira consoante com a busca da finalidade legal em vista da qual foi atribuída a competência. Logo, seja qual seja a extensão da liberdade resultante da regra a ser cumprida, o administrador não poderá decidir-se por motivos particulares, de favorecimento ou perseguição, que isto configuraria ‘desvio de poder’, nem por razões de interesse público diferente daquele contemplado na regra sub execução, sob pena de também incidir no mencionado vício.” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 906)

Bem elucidativo é o exemplo de Antônio Augusto Júnior:

“Dessa maneira, tem-se como inválido o ato discricionário de nomeação para cargo comissionado de chefia, direção ou assessoramento, quando

o nomeado é o melhor amigo da autoridade nomeante e não tem a mínima capacidade técnica ou profissional para o cargo. Tal ato administrativo (nomeação), apesar de revestir-se de liberdade quanto à conveniência e oportunidade de sua edição, não autoriza que se utilize a máquina administrativa como um instrumento de favorecimento ou perseguição à disposição do administrador.” (Augusto Júnior, Antônio. Direito Administrativo. Coleção provas discursivas respondidas e comentadas. Salvador: JusPodivm. 2014. P. 35)

A fim de evitar desvio de poder nesse sentido que foi, inclusive, editada Resolução pelo Conselho Nacional de Justiça proibindo a nomeação de parentes da autoridade nomeante no âmbito do Poder Judiciário, além, posteriormente, da Súmula Vinculante número 13, já comentada.

A respeito, confira-se julgados do Superior Tribunal de Justiça:

**CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NEPOTISMO. RESOLUÇÃO Nº 07 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. CONFIGURAÇÃO. NOMEAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO COMISSIONADO EM MOMENTO POSTERIOR AO INGRESSO DE PARENTE DA IMPETRANTE NA MAGISTRATURA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. (...) 3. A vedação ao nepotismo decorre da interpretação dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência, norteadores da temática dos provimentos dos cargos públicos, não requerendo regra explícita de qualquer esfera federativa (cf. REsp 1200125/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 15/06/2012; ADI 3745, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 01/08/2013), o que desaconselha, por si só, a criação de outras formas de se permitir (excepcionar) a nomeação para cargo comissionado de pessoa com relação próxima de consanguinidade com magistrado já investido, sob pena de subverter o intuito moralizador das normas aplicáveis, em ofensa irremediável à Constituição Federal. 4. Agravo regimental não provido.(AgRg no RMS 44.242/MA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 09/06/2014) (original sem grifo)**

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO COM FUNÇÕES DE PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO. LICITAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. 1. Contratação do ex-Procurador Geral, vencedor do certame. Transmutação do cargo de Procurador Geral em advogado de confiança no afã de permitir ao profissional o exercício simultâneo da função pública e do munus privado da advocacia. 2. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômico influam na escolha dos exercentes dos cargos públicos; máxime porque dispõem os órgãos da Administração, via de regra, dos denominados cargos de confiança, de preenchimento insindicável. 3. A impessoalidade opera-se pro populo, impedindo discriminações, e contra o administrador, ao vedar-lhe a contratação dirigida intuito personae. 4. Distinção salarial entre o**

recebido pelo assessor jurídico da municipalidade e o novel advogado contratado. Condenação na restituição da diferença, considerando o efetivo trabalho prestado pelo requerente. Justiça da decisão que aferiu com exatidão a ilegalidade e a lesividade do ato. 5. Coisa Julgada. Os motivos encartados na decisão do julgamento do prefeito são inextensíveis ao beneficiário do ato por força das regras que regulam os limites objetivos e subjetivos da coisa julgada. (artigos 469 e 472 do CPC). 6. Recurso conhecido quanto à violação dos artigos 61, parágrafo único, e 54, §1º, da Lei 8.666/93; 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, 458, II e III, do CPC; e 1.525 do Código Civil, inadmitido quanto à pretensão de revolvimento dos elementos probatórios e integralmente desprovido. (REsp 403.981/RO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2002, DJ 28/10/2002, p. 231) (original sem grifo)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RELACIONAMENTO AFETIVO ENTRE SÓCIA DA EMPRESA CONTRATADA E O PREFEITO DO MUNICÍPIO LICITANTE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO MÍNIMO PARA CONVOCAÇÃO DOS LICITANTES. VIOLAÇÃO DO ART. 21, § 2º, DA LEI 8.666/93. 1. Procedimento licitatório (tomada de preços) realizado pelo Município de Resende Costa-MG, visando à contratação de empresa para a prestação de serviços com a finalidade de implantar programa de saúde familiar. 2. **A principiologia do novel art. 37 da Constituição Federal, impõe a todos quantos integram os Poderes da República nas esferas compreendidas na Federação, obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.** 3. **O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF.** 4. A ratio legis indicia que: "A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do direito processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. (...) O vínculo do autor do projeto pode, inclusive, configurar-se de modo 'indireto', tal como previsto no § 3º. **A regra legal é ampla e deve reputar-se como meramente exemplificativa. O texto chega a ser repetitivo, demonstrando a intenção de abarcar todas as hipóteses possíveis. Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental; existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento.** Por isso, a vedação se aplicará mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 2004, p. 124/126). 5. Consectariamente, **a comprovação na instância ordinária do relacionamento afetivo público e notório entre a principal sócia da empresa contratada e o prefeito do município licitante, ao menos em tese, indica quebra da impessoalidade, ocasionando também a violação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, e ao disposto nos arts. 3º e 9º da Lei de Licitações.** (...) (REsp 615.432/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA



TURMA, julgado em 02/06/2005, DJ 27/06/2005, p. 230) (original sem grifo)

Na mesma linha, são as decisões dos demais Tribunais nacionais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - DIRETORA DE ESCOLA - CARGO COMISSIONADO - EXONERAÇÃO - ATO MOTIVADO NA INCONSTITUCIONALIDADE DA FORMA DE ELEIÇÃO - TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES - MANUTENÇÃO DOS DEMAIS DIRETORES - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE - INDÍCIOS DE DESVIO DE FINALIDADE - ANULAÇÃO DEVIDA - RECURSO NÃO PROVIDO.

**1. Embora o cargo de Diretor de estabelecimento de ensino seja comissionado, o que ensejaria a possibilidade de exoneração ad nutum pelo Chefe do Executivo, uma vez externados os motivos da dispensa do servidor, é lícito ao Judiciário verificar a correspondência entre seu fundamento abstrato e a situação fática apurada.**

2. Exoneração da impetrante fundamentada na inconstitucionalidade do processo eletivo que precede a nomeação para o cargo de direção. Motivos que se estendem a todos os demais servidores ocupantes do mesmo cargo.

3. Pela Teoria dos Motivos Determinantes, deve ser anulado o ato administrativo, quando verificada impertinência ou ilegalidade dos fundamentos que levaram à sua prática pela Administração.

**4. A manutenção dos demais Diretores nos respectivos cargos, não obstante eleitos da mesma forma que a impetrante, denota violação ao princípio da impessoalidade e fortes indícios de desvio de finalidade.**

5. Sentença confirmada, em reexame necessário conhecido de ofício. Prejudicado o apelo voluntário. (TJMG - Apelação Cível 1.0155.13.000246-4/002, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/01/2014, publicação da súmula em 30/01/2014) (original sem grifo)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREFEITO MUNICIPAL DE RIO DOS PRADOS. REMOÇÃO DE SERVIDORES. DESVIO DE FINALIDADE. ATO NULO. MOTIVAÇÃO NÃO COMPROVADA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO. I. **Incumbe ao Município promover a organização de seus servidores, podendo transferi-los conforme o interesse público e a necessidade do serviço, tratando-se de prerrogativa contida em sua autonomia administrativa.** II. **Assim, a determinação do melhor local para o servidor ser lotado está no âmbito da discricionariedade da Administração, somente podendo ser afastada quando provada a afronta aos princípios que**

regem os atos da Administração Pública, em especial, da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade. III. In casu, ao utilizar a administração pública para "punir" aqueles que contra si puseram esforços nas eleições locais, o então Gestor Público Municipal atentou contra os princípios da administração pública, com violação da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, desviando a finalidade de sua atuação para satisfazer sentimento pessoal alheio à ética e à moral, enquadrando-se tal conduta na disposição contida no art. 11, I da Lei nº 8.429/92, punível de acordo com o art. 12, III, do mesmo diploma legal. (TJMG - Apelação Cível 1.0017.09.040152-6/001, Relator(a): Des.(a) Washington Ferreira , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/07/0015, publicação da súmula em 31/07/2015) (original sem grifo)

DIREITO ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE BEM PÚBLICO. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL REPUBLICANO. DIREITO ADQUIRIDO. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. **O traço fundamental de interpretação de um Direito Administrativo de um Estado Republicano é a impessoalidade, de forma a se evitar privilégios e favoritismos. A coisa pública não pode prestigiar este ou aquele, gerando preferências que favorecem interesses privados.** No município de Rio Preto, na Praça Barão de Santa Clara, local de maior aglomeração de público, onde se realizam as principais festas populares, a municipalidade permitiu que quatro administrados explorassem atividade econômica de venda de sanduíches, refrigerantes e cervejas. **Tal permissão deveria ter sido precedida de licitação, pois o Município, ao permitir, sem qualquer critério objetivo e impessoal, que quatro administrados empreendessem, no melhor e mais movimentado local da cidade, atividade econômica, favoreceu uns em detrimento de todos os demais administrados, o que indica critério pessoal de favoritismo e privilégio, condição que não se coaduna com o princípio republicano que norteia a interpretação e aplicação do Direito Administrativo brasileiro.** Assim, para que haja um tratamento isonômico, de forma a se dar a todos os administrados igualdade de oportunidades, é necessária, em respeito aos princípios da moralidade, impessoalidade, boa-fé objetiva, igualdade e razoabilidade, a realização de procedimento licitatório. **A interpretação de um instituto jurídico jamais pode conduzir ao absurdo de legitimar e validar ofensa ao texto constitucional e ao princípio fundamental republicano.** Não há direito adquirido à permissão, quando o ato administrativo viola princípio fundamental do ordenamento jurídico. (TJMG - Embargos Infringentes 1.0559.04.911339-7/002, Relator(a): Des.(a) Maria Elza , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/08/2005, publicação da súmula em 20/09/2005) (original sem grifo)

## **Conclusão**

Destarte, com efeito, pode-se inferir dos elementos do ato administrativo motivo e objetivo, em determinados casos, uma liberdade de atuação ao administrador público.

Autorizada tal discricionariedade, cabe ao administrador um juízo acurado da conveniência e oportunidade da medida a ser adotada. Tem-se o chamado mérito administrativo.

Contudo, essa liberdade é tão somente relativa, encontrando-se o administrador sempre balizado pela própria lei e todo o sistema legal.

O princípio da impessoalidade destaca-se, então, como limite intransponível da discricionariedade do administrador público, que apenas pode voltar-se à realização do interesse público. Não podendo jamais, atuar movido por interesses particulares, de favorecimento ou perseguição; mas, sim, por critérios isonômicos, garantindo tratamento igual a todos na mesma situação jurídica.

### **Referências**

Augusto Júnior, Antônio. Direito Administrativo. Coleção provas discursivas respondidas e comentadas. Salvador: JusPodivm. 2014.

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev. ampli. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

Charles, Ronny; Baltar Neto, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para concursos 5 ed. rev., ampli. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015.

Marinela, Fernanda. Direito Administrativo. 7 ed. rev., ampli., atual. Niterói: Impetus, 2013.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005.