

O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Renata Veras Rocha

Acadêmica do 6º período do Curso de Direito – UFRN

1 - Introdução

O presente estudo visa analisar, de maneira didática e abrangente, o princípio da impessoalidade da Administração Pública, constituindo, nesse sentido, uma inovação, visto que escassa é a produção jurídico-científica pátria específica sobre tal princípio. Para tanto, indispensáveis se mostram, inicialmente, os apontamentos acerca da relevância dos princípios constitucionais, particularmente dos que regem a atividade administrativa, bem como sobre o contexto histórico que propiciou a exigência de atitudes impessoais por parte dos governantes. Partindo-se desses esclarecimentos, intenta-se precisar um sentido para o princípio em tela, estabelecendo parâmetros para a distinção entre esse e os demais princípios que com ele se relacionam mutuamente. A etapa final do trabalho, por sua vez, volta-se a uma abordagem mais prática do tema, através do estudo de aspectos que não poderiam deixar de ser abordados, quais sejam, as dificuldades que obstaculizam a construção de uma administração realmente impessoal e as principais formas de violação ao princípio. Todos esses pontos são de extrema importância para se compreender e tentar modificar o contexto atual da Administração Pública no Brasil, no qual nepotismo, favoritismo, auxílios e privilégios são expressões enunciadas constantemente quando se fala a respeito da conduta dos administradores. Confrontam-se, enfim, teoria e prática na análise de um princípio que exerce função primordial na consecução do interesse público e viabilização da tão almejada justiça social.

2 - Os princípios constitucionais da Administração Pública

O ordenamento jurídico consiste em uma verdadeira hierarquia de normas e valores, visto que alguns deles apresentam-se superiores, devendo prevalecer sempre, em toda aplicação do direito. E o topo dessa imensa cadeia de valor é representado pela Constituição Federal, norma maior de um país, idéia essa que existe desde o movimento iluminista e revolucionário francês. A partir desse momento histórico, os povos passaram a se organizar segundo uma carta que estabelecesse a forma de estruturação política de cada nação, quais seriam as finalidades dessa organização e os valores fundamentais com os quais a mesma dever-se-ia preocupar, aspectos fundamentais do direito de

um povo. Assim, a Constituição estabelece a base axiológica do direito, o que faz com que seus valores devam ser encarados como supremos, desde que a mesma seja legítima vontade política de um povo, caso em que se enquadra a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Especificamente em relação aos princípios estabelecidos pela Carta de 88, são eles dotados de especial relevância, pois que constituem um norte para todos os operadores do direito, seja, por exemplo, na decisão de um caso concreto, ou até mesmo no auxílio dado à elaboração legislativa. Desse modo, entre todos os profissionais e estudantes da seara jurídica, a hermenêutica do direito deve se pautar nas linhas traçadas pela Constituição, estabelecidas principalmente nos princípios constitucionais. Ademais, partindo-se da grandiosa função destes princípios, torna-se indispensável se desprezarem resquícios de concepções contrárias, como no provável questionamento com o qual deparar-se-á o estudioso do direito ao tomar conhecimento da classificação que enquadra indistintamente todos os princípios gerais de direito apenas como uma espécie de fonte "secundária", "subsidiária" ou ainda como um "meio supletivo de lacunas". Infelizmente, a tentativa de simplificação vem gerando esse tipo de contradição presente na quase totalidade das obras de Introdução ao Direito dos doutrinadores brasileiros.

De fato, como se infere da leitura de um artigo redigido pelo Ministro José Augusto Delgado, não é unânime a tese que confere supremacia aos princípios do ordenamento jurídico brasileiro, in verbis:

"A doutrina contemporânea tem se preocupado, de modo ascendente, no destaque da importância dos princípios como veículo dimensionador da compreensão e da aplicação do direito. A decorrência desse posicionamento se justifica pela descoberta de que há uma tendência daqueles que se dedicam, unicamente, a aplicar o direito, de não considerá-los com o grau de importância que eles têm na fixação do entendimento e do raio de ação da norma".(1994, p.34).

Prosseguindo, torna-se necessário afirmar que existem princípios constitucionais direcionados aos diversos ramos do direito, estendendo-se também, por conseguinte, à seara administrativa. Alguns dos que regem a atividade da Administração Pública foram inclusive positivados expressamente pela Carta maior, conforme preceitua o caput do seu art. 37:

"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 (...)". Vale

¹ O princípio da eficiência somente veio a ser inserido no dispositivo com a Emenda Constitucional n.19/98.

salientar que não são esses os únicos princípios da Administração Pública, mas decerto têm uma importância fundamental, já que vieram consubstanciados de maneira explícita na Constituição Federal de 1988². Não podem, pois, subsistir interpretações que os considerem como meras normas de eficácia programática, tese totalmente ultrapassada, pois que sua eficácia é direta e imediata, exercendo a função de diretrizes superiores de todo o sistema jurídico-administrativo.

Particularmente em relação à impessoalidade da Administração Pública, foi igualmente encarada com importância fundamental pela CF/88, já que veio enquadrada no rol dos princípios positivados expressamente no artigo 37, conforme se pôde verificar em seu caput acima transcrito. Por não haver uma sistematização das normas de direito administrativo, os princípios têm, nesse ramo jurídico, serventia ainda maior que nos demais, facilitando a interpretação dos textos esparsos das leis.

3 - Origem histórica do princípio da impessoalidade da Administração Pública

Após a Idade Média, durante a época do absolutismo, existia confusão entre a pessoa do rei e o Estado, de modo que aquele se sentia e era tratado como o próprio “dono” do poder estatal, podendo mandar e desmandar no patrimônio deste a se bel prazer. Foi uma fase de privilégios e preconceitos, na qual só desfrutavam das benesses os nobres e amigos do rei, contexto extremamente favorável à enunciação feita por Luiz XVI: “O Estado sou eu”³. Tal frase revela, nada mais, do que o fato de seus interesses particulares serem encarados como se do Estado fossem, podendo inclusive se utilizar da máquina deste para a consecução de objetivos pessoais, prática exercida cotidianamente. Inexistia, portanto, durante essa etapa da evolução humana, qualquer idéia relacionada à impessoalidade da Administração Pública.

Entretanto, diante das devastas conseqüências do absolutismo, paulatinamente foi progredindo a necessidade da imposição de limites à atuação do governante. Destarte, desafiando o Estado monarquista, aristocrático e religioso, surgiu o Estado de Direito, em sua fase liberal, caracterizado pela luta para se implantar um governo constitucional, separado do clero e da monarquia. Desenvolveu-se um conjunto de convicções políticas tendo como foco principal a defesa e a preservação das liberdades individuais na sociedade, bem como a necessidade de separação de poderes, e a conseqüente limitação de cada um destes, tudo visando à restrição do poder excessivo desfrutado

² “Pela primeira vez na história constitucional, temos dispositivo expresso, o art. 37, destinado a submeter a Administração Pública direta, indireta e fundacional aos clássicos princípios do Direito Administrativo: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, bem como ao recém-introduzido Princípio da Eficiência”. (Wladimir Rodrigues Dias *In* Carlos Pinto Coelho Mota, 1999, p.93).

³ “L'État c'est moi”.

pelo rei, mesmo que, para isto, fosse levado a extremos o princípio da legalidade.

O Estado passou, conseqüentemente, a ter personalidade própria, totalmente distinta da do governante, de maneira que este não mais poderia conferir privilégios ou prejuízos movido por suas paixões pessoais. Assim, foi com o Estado de Direito que se lançou o cerne do princípio da impessoalidade da Administração Pública, ou seja, lançaram-se as bases de uma concepção prevalecente até hoje, segundo a qual os governantes apenas administram o que, na verdade, pertence ao povo, não podendo agir senão conforme os interesses deste, sem privilegiar ou prejudicar outrem por caprichos pessoais.

4 - Conteúdo do princípio em estudo

A despeito de estar intimamente relacionado com diversos princípios do direito, sejam esses específicos ou não do ramo administrativo, a impessoalidade representa um princípio autônomo, opinião corroborada pelo constituinte pátrio, tendo em vista a menção específica ao mesmo, no já transcrito e citado caput do art. 37 (CF/88). Como resultado de tão marcantes inter-relações entre os princípios, os estudiosos do direito vêm conferindo interpretações aparentemente distintas ao conteúdo da impessoalidade, que muitas vezes deságuam em conclusões semelhantes.

Numa visão geral, pode-se sustentar que a impessoalidade da Administração Pública tem conteúdo positivo e negativo. Negativamente, impede que se sobressaia qualquer interesse pessoal no exercício de atos administrativos, estabelecendo limites à ação estatal; enquanto que, de modo positivo, determina qual deve ser o conteúdo de todo ato da Administração Pública, qual seja, o emprego de todos os esforços para a consecução do interesse público, sem deste poder se desviar por um momento sequer. Assim, está proscrita qualquer atitude, por parte do administrador, que se realize com base em seus interesses subjetivos, sejam eles para beneficiar a si mesmo (o administrador) ou para privilegiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo de pessoas determinado.

Em alguns países, tal preceito é conhecido por “imparcialidade”, conforme se verifica na leitura do seguinte dispositivo transcrito da Constituição Portuguesa (1976):

“Art. 266. [Trata dos princípios fundamentais da Administração Pública]. 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão

subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé⁴. (Grifo não constante no original).

Nesses países, o princípio da imparcialidade apresenta conteúdo semelhante à impessoalidade aqui difundida, levando alguns doutrinadores a adotarem a nomenclatura importada. Porém, não se aconselha tal opção, pois que o direito brasileiro possui uma linguagem técnica um pouco distinta, na qual a imparcialidade tem um conteúdo peculiar, referindo-se especificamente à neutralidade dos órgãos decisórios⁵.

Vale lembrar que, a despeito de ter obrigação de agir impessoalmente, não está o administrador proibido de observar tratamento desigual entre as pessoas quando este for uma necessidade legal, que visa à consecução da justiça⁶. Estará vedado tal comportamento tão somente quando o ato discriminatório destoar da finalidade pública, configurando-se como mero resultado de vontade particular. Nas palavras de Caio Tácito:

“O princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importem favorecimento ou desapeço a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada. Não é indiferente, porém, à Administração Pública a personalidade do administrado. O que se veda é a personificação de seus atos na medida em que abandonem o interesse público para conceder favores ou lesar pessoas ou instituições. Em síntese, a atividade administrativa pode, e em certos casos deve distinguir entre pessoas, em função de peculiaridades que a lei manda observar. Não poderá jamais discriminar entre elas, sobrepondo o juízo personalista à objetividade legal

⁴ Assim também a Constituição Italiana (1947), em seu artigo 97, que disciplina a Administração Pública, preceitua: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.” (Grifo não constante no original).

⁵ Nesse sentido, pode-se conceituar a imparcialidade, no sistema jurídico brasileiro, como a ausência de vinculação prévia do órgão e/ou agente competente pela instrução e decisão de um processo em favor de qualquer das partes neste envolvidas.

⁶ Um exemplo de tratamento formalmente desigual assegurado pela Constituição, a fim de se obter, materialmente, a justiça é a proteção conferida ao consumidor, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078-90), que foi *a priori* estabelecida pela CF/88, em seu artigo 5º, inciso XXXII, dispondo: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

de tratamento”. (Apud Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, 2001, p.54).

Vale salientar que a impessoalidade não deve estar presente apenas nos motivos subjetivos do ato, podendo incidir sobre seus efeitos. Ou seja, inobstante um ato ter sido expedido aparentemente com base na finalidade pública, livre de malícias pessoais, poderá não atingir seus efeitos pretendidos, favorecendo apenas a uma determinada classe, por exemplo, o que ensejaria sua anulação. Sendo impessoal, a Administração Pública não pode conservar qualquer ato que prejudique ou beneficie determinadas pessoas, salvo distinções estabelecidas juridicamente, conforme já explicitado.

A imensa relevância do princípio em tela pode ser melhor compreendida ao se verificar que o mesmo enseja inúmeros institutos jurídicos muito bem quistos pela sociedade, tais como a exigência constitucional do concurso público (art.37, II); a licitação pública (arts. 22, XXVII, 37, XXI e 175 da CF/88); a vedação à promoção pessoal das autoridades ou servidores públicos (art. 37, § 1º, da CF/88); dentre outros.

Ademais, convém destacar que o princípio estudado volta-se também à atividade legislativa. Não haveria lógica alguma, quanto mais justa, em se afirmar que a impessoalidade obriga tão somente a Administração, pois que esta ficaria de mãos atadas quando da elaboração de leis discriminatórias. E essa é a percuciente lição dada pela professora Cármen Lúcia Antunes da Rocha:

“Pudesse o legislador dotar de cores e interesses dirigidos a pessoas determinadas a norma que viria, posteriormente, a obrigar o administrador público e ter-se-ia permitido a subsistência de uma fenda pela qual se romperia a impessoalidade e com ela toda a construção democrática do Estado de Direito. (...) Daí porque a lei que transgrida o princípio sobre o qual aqui se cuida é radicalmente inconstitucional”. (1994, p.150-151).

Esse é um ponto pacífico na jurisprudência nacional, que vem julgando procedente diversas ações diretas de inconstitucionalidade a respeito de atos normativos de cunho eminentemente personalísticos, bem como outras ações aptas a debelar tal situação. Exemplificativamente, verifique-se a seguinte decisão:

“Ação Civil Pública – Objetivo – Invalidar e anular resolução da Câmara Municipal que autoriza esta, representada por vereadores, a participar do XVI Programa Brasília/Miami de política e Administração

Pública que seria promovido pela Prefeitura de Miami, correndo as despesas por contas de verbas próprias do Legislativo municipal – ADM ilegalidade – Inobservância dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, exigidos pelo art. 37 da CF – Ação procedente – RNP”. (TJ/SP, AC 202.064-1, GRAG-139907/MG, Primeira Turma, rel. Des. Antônio Maussur, DJ 24/03/94, p.24).

5 - Relação da impessoalidade com outros princípios

De acordo com o exposto anteriormente, a impessoalidade está intrinsecamente associada a outros princípios, sendo, por várias vezes, desconhecida sua autonomia. Nessas abordagens, torna-se comum confundila, principalmente, com isonomia (ou igualdade), finalidade, moralidade e publicidade, sendo indispensável estabelecer uma diferenciação dos conceitos, a fim de que realmente se possa compreender o âmbito de atuação da impessoalidade.

No que atina à relação entre impessoalidade e igualdade, alguns doutrinadores chegam até mesmo a promover a identidade de ambas. Indubitavelmente, a idéia de se fundar a impessoalidade na isonomia, ou melhor, de decorrer desta, mostra-se correta. Entretanto, não se pode daí extrair a conclusão de que ambas se confundem, até porque, a Constituição empregou a nomenclatura própria “impessoalidade”, que não seria necessária caso se tratasse de mera aplicação da igualdade, posto que quando o constituinte quis se referir a um mesmo instituto por várias vezes simplesmente repetiu a expressão, não havendo porque, coincidentemente, no dispositivo referente à Administração Pública, aplicar um palavra que confundiria seus leitores. Além disso, caso assim o fizesse, e o significado dado à imparcialidade fosse de igualdade propriamente dita, já se encontra esta consagrada no caput no artigo 5º, aplicando-se a todos os ramos jurídicos, não havendo porque enunciá-la novamente. Sem dúvidas, a intenção do constituinte foi elaborar um princípio autônomo.

Substancialmente, distinguem-se igualdade e impessoalidade porque esta significa atitudes sem favoritismos no âmbito da Administração Pública, enquanto que a igualdade se refere ao tratamento igualitário de todos que se encontrarem em situações semelhantes, bem como diferenciado quando a lei assim exigir, em relação aos que estiverem em posições desiguais, no intento de se obter a igualdade material. Perseguido toda e qualquer forma de discriminação, inclusive a que ocorra na Administração Pública, a igualdade representa um princípio que invade todo o ordenamento jurídico, englobando o da impessoalidade. Como prova da distinção têm-se casos em que se obedece à isonomia, oferecendo tratamento igual aos que se encontram em uma situação

semelhante, mas se fere a impessoalidade. Por exemplo: três agentes administrativos cometem um mesmo erro, que leva a uma punição administrativa; no momento de determinação da sanção, o agente responsável aplica a punição em seu grau mais leve, não por assim merecerem, mas pelo desejo de que um amigo, que está entre os três, não seja tão prejudicado. Conseqüentemente, os outros dois recebem o mesmo benefício, sendo todos eles tratados igualmente, porém o ato viola frontalmente a impessoalidade, por ser inquinado de favoritismo, elaborado sem suficiente preocupação com o interesse público.

Há também quem alegue ser a impessoalidade o mesmo que finalidade, pensamento amparado abertamente por Hely Lopes Meireles (2001, p.85). Da mesma forma que ocorre com a igualdade, a impessoalidade decorre imediatamente da finalidade, mas com ela tampouco se confunde, sendo bem mais específica. Argumentação convincente para essa linha de raciocínio desenvolveu Cármen Lúcia Antunes da Rocha:

“A finalidade pública obriga a Administração, mas não chega a confundir-se com a impessoalidade administrativa constitucionalmente expressa como princípio. Este princípio é firmado para assegurar que a entidade estatal realize os fins a que se destina, como previsto no direito. Mas a impessoalidade tem como conteúdo jurídico o despojamento da pessoa pública de vontade que lhe seja enxertada pelo agente público, que, se agisse segundo os seus interesses, subjetivamente definidos, jamais atingiria aquela finalidade, que se põe, objetiva, genérica e publicamente”. (1994, p.150).

Deve-se compreender, ainda, que a impessoalidade consiste tão somente numa das maneiras de que dispõe o administrador para se pautar na seara da moralidade que, por sua vez, consiste na atuação do “bom administrador”.

Finalmente, na comparação entre impessoalidade e publicidade podem ser percebidas distinções não tão sutis como as supracitadas. Isso porque esta se configura na necessidade de vasta divulgação⁷ dos atos administrativos, representando um meio de demonstrar para a sociedade que os atos foram realizados com lisura, sem ferir a moralidade nem a impessoalidade.

6 - Dificuldade em se atingir uma administração realmente pessoal

A violação à impessoalidade, assim como aos demais princípios constitucionais, é algo que vem ocorrendo demasiadamente em vários países

⁷ Ressalvados os casos de sigilo, previstos pela Constituição Federal (art. 5º, XIV, XXXIII, LX).

ao longo do tempo, não sendo característica exclusiva de uma determinada época ou lugar. Ao contrário, existe desde as mais rudimentares formas de poder. Os motivos de sua existência giram em torno do simples fato de serem os administradores seres humanos que, enquanto imperfeitos, levam consigo inúmeros defeitos, dentre os quais se destaca, exatamente, a tendência a privilegiar os seus amigos e familiares em detrimento dos “desconhecidos”. Essa propensão predomina nas mais diversas situações, seja ou não no exercício dos atos administrativos, sendo que, neste caso, a repercussão é grave, pois que a Administração Pública cuida do patrimônio de todos e deve visar ao interesse geral.

Um outro fator que influencia o administrador a se pautar dentro de parâmetros extremamente subjetivistas consiste na inexistência, na Administração Pública, da figura do “chefe”, para estipular diretrizes e cobrar direta, pessoal e imediatamente os resultados esperados, como ocorre na Administração Privada. Não se quer preceituar, aqui, a ausência de controle sobre os atos da Administração Pública, já que este existe tanto internamente (na própria administração)⁸ quanto no Poder Judiciário, mas sim que a relativa demora e eficiência desse faz com que o administrador encontre um quadro aparentemente propício à atuação impessoal. Pode-se, entretanto, alegar a hierarquia existente na Administração pública como meio de se combaterem condutas maculadas de favoritismos, através da atuação do superior hierárquico. Os que coadunam com esta posição devem ter em mente que as cobranças realizadas desta maneira sequer se aproximam do que ocorre no ramo privatístico, posto que atos prejudiciais ao patrimônio público não incidem diretamente sobre a esfera econômica do superior hierárquico do ramo publicista, ao contrário do que aconteceria em se tratando de uma empresa privada.

Outro empecilho que se sobrepõe à atuação impessoal é a concretização do velho adágio popular segundo o qual “quanto mais se tem, mais se quer”. Esse é o contexto em que se encontra o administrador público que, detendo uma certa parcela de poder, tem suas ambições aguçadas. Levando-as a extremos, termina, conseqüentemente, por se utilizar da troca de favores como veículo para consecução de ainda melhores condições financeiras, além da elevação do seu status social.

Por outro ângulo, convém destacar que, a despeito de não ser tal violação exclusividade do Brasil, conforme anteriormente explicitado, nesse país se mostra mais árdua a tarefa de vencer os óbices erigidos à impessoalidade. Desde a formação do Estado brasileiro, predominam relações de valorização dos interesses pessoais, herança da monarquia portuguesa. Hodiernamente, subsiste como característica inerente ao homem brasileiro a

⁸ Esse controle dos atos administrativos pela própria administração, que pode revogá-los ou anulá-los, é denominado de autotutela.

“cordialidade”, vulgarmente conhecida como o “jeitinho brasileiro”, visando ao rompimento de burocracias estatais muitas vezes indispensáveis a uma atuação impessoal.

7 - Principais formas de violação ao princípio em estudo

Antes de mais nada, vale salientar que, largamente presente na realidade brasileira, a agressão à impessoalidade incide geralmente quando existe discricionariedade administrativa. Isso porque, não estabelecendo o texto legal todos os pormenores de ação, lega-se ao administrador uma margem de conduta flexível, a ser preenchida no caso concreto. Dessa forma, evita-se a definição de condutas abstratamente, pois que há situações em que somente através da adaptação ao caso concreto poderão ser realmente atingidos os fins visados pela Administração Pública. Não pode, portanto, ser a discricionariedade encarada como a total liberdade do administrador. Apesar disso, alguns administradores optam por se utilizar dessa margem discricionária para escolher as opções que julgarem mais convenientes aos seus interesses pessoais.

Partindo-se dessa idéia, convém destacar as formas mais corriqueiras da ocorrência de desobediência à impessoalidade, quais sejam: o nepotismo, o partidarismo e a promoção pessoal de autoridades.

Surgido na Igreja Católica, onde os papas concediam favores a seus familiares, fato originador da expressão “nepotismo”, e presente constantemente na Administração Pública brasileira atual, o nepotismo consiste, basicamente, na outorga por parte dos agentes públicos, através da função desempenhada, de favores, auxílios e benesses públicos a seus colegas e parentes, tais como: a nomeação ou a admissão desses para cargos ou empregos públicos; contratações de suas obras e/ou serviços; concessões, permissões e alienações a eles direcionadas etc. Para isso, utiliza-se o administrador do poder e das facilidades de que dispõe, desobedecendo aos requisitos legais e constitucionais dos procedimentos necessários para tanto.

Em qualquer seleção relacionada às atividades da Administração Pública deve predominar o requisito de qualificação profissional para o desenvolvimento das mesmas, independente de quaisquer laços familiares ou de amizade porventura existente entre os candidatos a uma vaga e os administradores. Contrariando esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, entendeu não haver violação à moralidade e à impessoalidade o desrespeito à ordem de colocação num concurso público feito para provimento de ofício de leiloeiro, já que não havia exigência legal para o concurso. Esqueceu-se, data venia, que o critério a ser perquirido deve ser sempre o da qualificação profissional, inexistindo justificativa para atitude que deixe de nomear os primeiros colocados num concurso, mesmo não sendo este obrigatório. Veja-se a ementa:

“Leiloeiro: concurso público realizado por Junta Comercial: inexigibilidade de observância de ordem de classificação. Se a realização de concurso público não era necessária, já que não se cuidava de prover cargo público, o fato de a nomeação não haver recaído sobre os primeiros colocados não configura violação aos princípios da moralidade e impessoalidade” (STF. AGRAG-139907/MG, primeira turma, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01/12/00, p.73)

A importância da capacidade e talento para o exercício da atividade administrativa é um princípio que existe, inclusive em relação a cargos comissionados, desde a Declaração Francesa de 1789, segundo as palavras de José Cretella Júnior:

“Aplicação particular do princípio ‘todos os cidadãos são igualmente admissíveis a todos os cargos públicos sem outro requisito que não seja o de sua capacidade e talento’ (Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789, art. 6º), o princípio da igualdade nos concursos permite que o Estado selecione melhor, o mais capaz, afastando-se imediatamente os não capacitados e pondo um limite moralizador no poder arbitrário de nomear”.(1999, p.131).

O nepotismo referente à concessão de cargos comissionados a parentes foi disciplinado por diversos dispositivos legais, como o art. 10 da Lei nº 9.421/96 (refere-se às carreiras dos servidores do Poder Judiciário); o art. 51 da Lei Complementar nº 73 (refere-se à Advocacia Geral da União); o art. 283 da Lei Complementar nº 75/93 (em relação ao Ministério Público da União); o art. 71 da Lei no 5.010/66 (disciplina a Justiça Federal de 1ª instância); dentre outros. Entretanto, outras faces desse fenômeno não foram ainda resolvidas legalmente, como no caso de favorecimento a amigos e, mesmo no que diz respeito à concessão de cargos comissionados a parentes, o problema ainda não se mostra totalmente solucionado. Um dos motivos disto é a interpretação que vem sendo dada a tais normas, desprezando-se a tese de que não há direito adquirido a regime jurídico, para deixar como estão os parentes que já estiverem no exercício do cargo quando da data de publicação da lei.

Com relação ao partidatismo, aproxima-se bastante do nepotismo, mas em vez de haver favoritismo por motivo de parentesco ou afetividade, são beneficiados os correligionários do mesmo partido. Nesse caso, as decisões da Administração Pública passam a ser realizadas buscando a satisfação dos

interesses de um determinado partido político, sem preocupação com o interesse público. Com isso, intenta o administrador fazer com que seu partido permaneça, cada vez mais intensamente, no domínio do poder, fazendo uso de sua função para prestar favores aos que compartilham dos mesmos ideais e, muitas vezes, prejudicando os que não se enquadram nessa hipótese.

Sendo a publicidade inerente à Administração Pública, a promoção pessoal dos administradores é realizada através dos mecanismos de divulgação de que dispõem perante a sociedade. Por esses meios, desvirtuam as informações, que passam a ser veiculadas de maneira a atribuir obras realizadas e/ou serviços executados a seu mérito pessoal. E mesmo quando promovem a divulgação equívoca com verbas privadas, o que é muito raro, violam a impessoalidade, porque a atividade da Administração, enquanto pública, não pode ser a ninguém atribuída. A promoção de autoridades se encontra vedada pela CF/88, que em seu art. 37, § 1º, dispõe:

“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Diversas decisões têm desconstituído atos que configuram tal vício, das quais se cita como exemplo as seguintes:

“Ação Popular - Ato lesivo ao patrimônio municipal – Inserção de publicidade pessoal do administrador em viaturas oficiais, banco de praças e placas interativas de obras da municipalidade – Princípio da impessoalidade violado – Desconstituição do ato, retirada das inscrições e indenizações dos custos determinadas – Aplicação dos arts. 37, 1º, da C de 1988 e 14 da lei 4.717/65”. (TJ/SP Cível – Ap. 1413.146-1 – reexame – 5º C – rel.: Des. Francisco Casconi, RT 671/94, 1991)

“Ementa: Agravo Regimental em Recurso Extraordinário. Art. 37, § 1º da Constituição Federal. Publicidade de atos e obras públicas. Não observância do disposto na segunda parte do preceito. Constitucional. Decisão proferida à luz das provas carreadas para os autos. Reexame de provas. Impossibilidade. Súmula 279/ STF.

1. O art. 37, § 1º da Constituição Federal preceitua que ‘a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e

campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos’.

2. Publicidade de caráter autopromocional do Governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário. Não observância do disposto na segunda parte do preceito constitucional contido no art. 37, § 1º. Decisão proferida à luz das provas carreadas para os autos. Reapreciação da matéria fática em sede extraordinária. Impossibilidade. Súmula 279/STF. Agravo regimental não provido. Observação

Votação: Unânime. Resultado: Improvido.

Caso Moreira Franco - Publicidade Autopromocional do Governador”. (STF, AGRRE-217025/RJ, segunda turma, rel. Min. Mauricio Correa, DJ 05/06/98, p. 10).

Não só a promoção pessoal, assim como outros meios de violação à impessoalidade devem ser combatidos. Aparato legal a respeito de condutas impessoais já existe, já que além dos diplomas citados sobre o favorecimento de parentes, grande parte dos atos que atentam contra a impessoalidade estão enquadrados no conceito de improbidade administrativa, prevista na Lei 8.429-92. Além disso, o Código Penal, em seu art. 319, tipifica o crime de prevaricação, no qual alguns atos impessoais se podem amoldar, conforme se percebe de sua leitura: “Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa”. Para que a impessoalidade seja efetivamente combatida, resta-se utilizar as vias administrativas, controle que pode ser realizado pela própria administração, ou judiciárias, já que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser afastada de averiguação por este poder. Os atos que, comprovadamente, atentarem contra tal princípio constitucional deverão ser desconstituídos, tornados nulos, somente se admitindo a preservação de seus efeitos quando essa for a melhor solução para o interesse público, ou seja, quando retirá-los for causa de danos mais profundos ao interesse geral do que se conserva-los. Mesmo nestes casos, o ato em si deverá ser exterminado, permanecendo apenas os seus efeitos no mundo jurídico.

8 - Conclusão

O embasamento teórico a respeito do princípio da impessoalidade implica no conhecimento de sua imensurável importância na atividade da Administração Pública, não se concebendo qualquer atitude que mantenha distância do mesmo, até porque está consagrado constitucionalmente. Como é de praxe, contudo, no estudo de diversos institutos jurídicos, o quadro prático a respeito do mesmo discrepa do preconizado pela teoria, situação bastante revoltante, lastimada por toda a sociedade.

A atuação da Administração Pública, na realidade, configura-se tantas vezes como vergonhosa, que o Brasil tornou-se um país em que o descrédito nos governantes é tamanho que a palavra "político" chegou a ser tomada por sinônimo de "corrupto". Destarte, rotineiramente apunhalado por muitos administradores de seu patrimônio, que, ao invés de serem exemplos de probidade e integridade, tornaram-se violadores da Constituição, considerável parcela do povo brasileiro não mais demonstra espanto diante dos elevados índices de corrupção levados à mostra diariamente. E isso colabora para que tais práticas continuem estraçalhando os princípios constitucionais, incluindo-se na maioria delas atitudes colidentes com a impessoalidade.

Punições vêm ocorrendo para esses atos, mas não ainda nos moldes e índices necessários ao controle dos mesmos. Muitos casos de violação à impessoalidade têm permanecido silenciosos, chegando alguns doutrinadores a encararem tal princípio como um dos que apresentam mais difícil concretização no sistema pátrio. E o único caminho que se enxerga para uma efetiva repressão à conjuntura favoritista que aqui predomina é a maior efetividade do controle judicial, de modo que realmente se revelem e sancionem os administradores compactuantes com essas práticas, que distanciam cada vez mais a população da concretização dos direitos que lhe são inerentes.

Sendo o Judiciário inerte, cabe aos donos da res publica (o povo), individualmente ou através de suas entidades representativas, bem como ao Ministério Público, a exigência de atitudes impessoais por parte da Administração Pública, utilizando-se, sempre que necessário, das vias judiciais. Conclui-se, portanto, que a participação popular intensa, efetiva, durável e imediata é, sem dúvidas, o único meio que poderá exterminar o sistema predominante hodiernamente, fazendo com que, finalmente, as condutas dos administradores pátrios tenham um mínimo de coerência com a tão democrática Constituição Federal de 1988.

9 - Referências bibliográficas

CRETELLA JÚNIOR, José. **Filosofia do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

DELGADO, José Augusto. **A Supremacia dos Princípios Informativos do Direito Administrativo: Interpretação e Aplicação**. Revista dos Tribunais (RT), 701, p.34-44, 1994.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **A Administração Pública na Ordem Jurídico-Constitucional**. In: MOTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso Prático de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atual. Eurico de Andrade Azevedo *et. al.* 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes da. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.