



Faculdade de Jussara – FAJ
Curso de Direito

RAIZZA GABRIELLA REIS NUNES

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Jussara
2013



Faculdade de Jussara - FAJ
Curso de Direito

RAIZZA GABRIELLA REIS NUNES

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Gisley Alves de Faria.

Jussara
2013

NUNES, Raizza G. R.

Princípio da Impessoalidade na Administração Pública: uma revisão /
Raizza Gabriella Reis Nunes. – Jussara, 2013.

Monografia – Direito – Faculdade de Jussara, 2013.
Orientador: Gisley Alves de Faria.

1. Princípio. 2. Impessoalidade. 3. Administração. 4. Pública. 5. Deveres.
6. Vícios.

RAIZZA GABRIELLA REIS NUNES

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

A candidata foi considerada _____
pela banca examinadora.

Gisley Alves de Faria
Orientador

Emivaldo de Souza

Gilseane Alves Dias

Dedico este trabalho a todos que acreditaram que eu seria capaz, mesmo diante de todos os obstáculos que apareceram no trilhar dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por ter me amparado com seus cuidados sutilmente percebidos. Agradeço aos meus pais, José Nunes da Cunha e Norma Maria dos Reis, por todo apoio demonstrado, e esforço realizado para que este sonho se tornasse realidade. Aos meus avós, Nestor Inácio dos Reis e Lina Maria dos Reis, por depositarem tanta confiança em mim, e por sempre acreditarem e dizerem que mesmo diante de tantas dificuldades, que eu seria vitoriosa. Agradeço ao meu namorado Bruce Alves Ferreira, por todo apoio prestado durante a confecção desta monografia. Agradeço também, ao meu orientador Gisley Alves de Faria, e aos ilustres advogados Dr. Emivaldo de Souza e Gilseane Alves Dias. Agradeço por fim, a todos os professores e aos meus amigos que tornaram mais agradável o passar desses dias.

“Quem detém o poder, tende dele abusar”

Charles Montesquieu

RESUMO

O trabalho em tela, é resultado de pesquisa bibliográfica, vislumbrando remeter as lentes da sociedade para um foco predominantemente humano social, tendo como ponto central, vislumbrar através da impessoalidade os interesses da coletividade, e não a vontade dos administradores públicos. Objetivando abrir os olhos da sociedade para a conscientização de que possuem o dever de fiscalizar e cobrar dos órgãos competentes o resultado almejado. Colocando como objetivo que os Administradores Públicos não se deixem levar pelos vícios, de nepotismo, partidarismo, pessoalidade, particularidade e da promoção pessoal, conseguindo como resultado integral o cumprimento de seus deveres, quais sejam, a objetividade, imparcialidade, neutralidade e a transparência. Pois o Administrador Público deve cumprir estritamente os princípios da moral e das leis administrativas, as quais devem reger sua atuação, já que ao serem investidos de tal poder assumem junto a coletividade o dever de bom de servi-la, e passam a ter como norma fundamental, a garantia do bem comum, agindo sempre pelo interesse da sociedade administrada.

Palavras-chave: Princípio. Impessoalidade. Administração. Pública. Deveres. Vícios.

ABSTRACT

The work on display is the result of literature search, glimpsing refer lenses of society to a focus predominantly human society, and as the central aim of the Principle Impersonality by the Government, it asserts. Where not prevail over the will of Public Administrators, but the legislation in force homeland, referring to the interests of the collectivity. Have as main purpose, open the eyes of society to the realization that they have a duty to oversee and collect the competent bodies the desired result. Putting intended that Public Administrators do not be swayed by vices, nepotism, partisanship, personality, characteristic and personal promotion, achieving full compliance as a result of their duties, namely, objectivity, impartiality, neutrality and transparency. For the Public Administrator must comply strictly with the principles of moral and administrative laws that should govern their actions, as by being invested with such power take along the collective duty of the good to serve it, and to have as a fundamental norm, the ensuring the common good, always acting in the interest of society administered.

Keywords: Principle. Impersonality. Administration. Public. Duties. Vices.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS E CONCEITOS	13
1.1. Administração Pública	13
1.2. Princípios Constitucionais na Administração Pública	14
1.2.1. Princípio da Legalidade.....	15
1.2.2. Princípio da Impessoalidade.....	16
1.2.3. Princípio da Moralidade.....	17
1.2.4. Princípio da Publicidade.....	18
1.2.5. Princípio da Eficiência.....	18
1.3. Princípio da Impessoalidade na Administração Pública	19
CAPÍTULO 2: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEGUNDO O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE: DEVERES E VÍCIOS	25
2.1. Deveres do Princípio da Impessoalidade	25
2.1.1. Dever de Objetividade.....	26
2.1.2. Dever de Imparcialidade.....	27
2.1.3. Dever de Neutralidade.....	28
2.1.4. Dever de Transparência.....	29
2.2. Vícios do Princípio da Impessoalidade	31
2.2.1. Parcialidade.....	32
2.2.2. Nepotismo.....	33
2.2.3. Partidarismo.....	35
2.2.4. Pessoaalidade.....	36
2.2.5. Promoção Pessoal.....	37
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso foca suas lentes para importância do Princípio da Impessoalidade na atuação da Administração Pública, questão que se mantém presente em nossa sociedade nacional social hodiernamente.

Preteritamente, através das mais remotas civilizações, observamos que, o Direito brasileiro foi construído sob bases legais do Direito forasteiro, tendo arraigado às suas origens diversas noções conceituais preceituadas dentre as mais diversificadas sociedades. Diante desta ótica de incorporação, cristalino é, que o mesmo método de imersão ocorreu com os Princípios, ao serem incorporados ao Direito pátrio.

Os Princípios, tema em cheque, foram inseridos ao ordenamento jurídico nacional, de forma gradativa, e aos poucos foram se transformando para se adequarem à realidade e ao postulado nacional. Desde então, os princípios devem e são considerados como as bases, os alicerces essenciais para a construção e ao desenvolvimento humano nacional, onde tais modelos, preservarão os seus institutos e os hábitos diuturnamente.

Na mesma ótica, voltado os olhos para os tempos mais remotos, verifica-se que, a forma de organização social, foi desenvolvida através de um sistema entre a produção e o consumo, porquanto, esse modelo de relação existente, não era capaz de reger, limitar as atitudes dos indivíduos que figuravam nos polos das posições, tal situação, ensejou no desenvolver de fundamentos que norteassem o convívio humano social.

Desde então, ao passo que as lentes insistentes em observar tal situação, visualizou-se que os Princípios fizeram-se extremamente necessários para regerem o ordenamento jurídico nacional, podendo-se concluir três teorias que ensejam distintos conceitos, abaixo verificados.

Inicialmente, a primeira teoria a se destacar, caracteriza os Princípios como sendo normas gerais do sistema. O jus filósofo italiano Norberto Bobbio, preleciona que, os Princípios são descendência do processo de generalização do Direito, ou seja, as normas mais gerais configuram-nos.

Nessa sequência, a segunda teoria a se mencionar, é defendida pontualmente por Robert Alexy, dizendo que os Princípios não se amoldam a

qualquer situação.

De acordo com Alexy:

[...] los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible. Dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas (ALEXY, 1993, p. 86).¹

Por fim, a terceira teoria a dar-se ênfase, está representada por Ávila (2004, p. 27), onde identifica-se os Princípios como normas, entretanto, suas condições de aplicabilidades não seriam determinadas.

Pois bem.

Pelo exposto, notório é, que a forma de vida pretérita da sociedade firmou-se em um modelo de ótica restrita, que nunca focou suas lentes para configurar um país humano nacional e social.

A sociedade amplamente extasiada com os privilégios existentes e pela ampla apropriação por poucos do espaço público, configurou uma sociedade *deficit* em diversificados setores.

Perfazendo-se, somente com a atual Carta Magna de 1988, o marco da esperança, a qual se aflorou, na perspectiva de uma nova história, onde os antigos pensamentos se desligaram, proporcionando um volume de esperança que se acumulou, o povo embarcou na política nacional como peça principal do sistema nacional.

O imaginar da Constituição Federal/88 como o início da vida nacional social, tornou-se um pensamento incontroverso, pois, as normas constitucionais conquistaram o patamar de normas jurídicas, aptas a orientar quaisquer situações que afluíssem no decorrer dos anos.

Essa nova lente, verificou um olhar forte perante todos os ramos do Direito, consagrando-se a Constituição Federal de 1988, a base sobre qual se alcançou a sonhada hermenêutica constitucional.

¹ “[...] principios são normas que ordenam que algo se realize na maior medida possível, em relação às possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Para tanto, os principios são mandados de otimização que estão caracterizados pelo feito de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida certa de seu cumprimento depende não só das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”. (tradução nossa)

Hodiernamente, diante da forma de governo implementada nacionalmente, nota-se a existência de um real Estado Democrático de Direito, onde está imerso em sua dimensão de Administração Pública, diversos Princípios basilares.

Doutrinadores como Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino prelecionam acerca de Princípios que são (2011, p. 29) “[...] diretrizes mestras de um sistema, como os fundamentos ou regras fundamentais de uma ciência”.

Nosso ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello diz que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2007, p. 54).

Pelo exposto, cristalino se faz que, os Princípios possuem suma importância na Administração Pública, pois, suas normas do Direito Administrativo não se encontram codificadas, podendo dessa maneira, atuarem como preceitos norteadores na atuação administrativa, tendo as lentes focadas no modelo em que, havendo lesões a estes Princípios, ferir-se-á às próprias estruturas do Direito.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS E CONCEITOS

1.1. Administração Pública

A Administração Pública tem natureza de coisa pública para quem a exerce, ou seja, o administrador tem a seu cargo a defesa, a conservação e o aprimoramento dos bens, dos serviços e dos interesses da coletividade.

O Administrador deve cumprir rigorosamente os Princípios da moral e das leis administrativas, as quais devem reger sua atuação, já que ao serem investidos de tal poder assumem junto à coletividade o dever de bem servi-la.

O objetivo da Administração Pública deve essencialmente ser o bem comum da coletividade administrada, devendo toda sua atividade estar orientada para a concretização deste objetivo. Qualquer ato praticado pelo administrador que não seja de interesse coletivo, será ilícito e imoral. Sendo assim, não há a liberdade de se buscar um fim diverso, a não ser aquele prescrito em lei.

O administrador não pode fugir, renunciar total ou parcialmente aos deveres que a lei impõe. Caso o faça, isto resultará em renúncia do dever que aceitou ao empossar-se de um cargo público.

Dessa forma, a Administração Pública deve ser vista como um conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos empregados na consecução das finalidades coletivas necessárias, essenciais. Assim, mesmo sob o aspecto objetivo, material ou funcional, a administração pública será configurada como a atividade de gestão funcional dos interesses da sociedade, fundada em princípios e regras, ocasionando que, esse sistema de normas específicas constitua fator que diferencia a administração pública da gerência dos negócios privados.

Pois bem, a Administração Pública é dotada de relativa liberdade em benefício do interesse geral, encontrando na regra de competência, que qualifica o âmbito da autoridade, o liame do poder de agir, sendo competente quem pode, e não quem quer, segundo a norma do direito, posto que a competência não será um cheque em branco, subordinando-se a princípios legais que dirigem a vontade do administrador.

Assim, assevera o ilustre doutrinador, Celso Antônio Bandeira de Mello

(2007, p. 36), sem rodeios de palavras: “[...] o direito administrativo e seus institutos organizam-se em torno do dever de servir à coletividade, do encargo de atender as necessidades gerais, sendo elas e só elas as justificativas para o exercício da autoridade”.

A Administração Pública, possui princípios norteadores da mesma, e tais, estão inseridos no texto: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Pelo exposto, a Administração Pública pode ser conceituada como sendo um conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos empregados na consecução das finalidades coletivas, tendo como finalidade o gerenciamento do aparelho do Estado, onde o administrador público tem a seu cargo a defesa, a conservação e o aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade em geral.

1.2. Princípios Constitucionais na Administração Pública

Os princípios são alicerces fundamentais de uma área do conhecimento humano, onde eles conservará os seus institutos e os costumes do dia a dia social, influenciando na elaboração de normas a atuando nas atividades de interpretação e integração do Direito.

Permanecendo as lentes voltadas ao cotidiano da sociedade nacional, nítido é, que os Princípios são alicerces fundamentais de uma área do conhecimento humano, onde está preservado os seus institutos e os costumes permanentes.

Podemos compreender que os Princípios constituem normas jurídicas de grau mais elevado, justamente por representarem disposições dotadas de maior generalidade que as demais regras de um determinado sistema jurídico.

Pois bem. Os princípios possuem suma importância na Administração Pública, pois, as suas normas não se encontram codificadas, podendo assim, atuarem como diretrizes e condicionar a validade da atuação administrativa.

Os princípios da Administração Pública formam um ponto central em torno do qual são incorporados a diversas regras e disciplinas do ramo do Direito Público, onde havendo lesões a estes princípios configurará em ferir às próprias estruturas

do direito, pois eles fornecem direção para as normas e representam a dimensão de valores superiores às do direito, assim, norteiam todas as atividades dos Administradores Públicos.

Assim, deve-se ressaltar que os princípios constitucionais da Administração Pública estão estabelecidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que prevê os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

1.2.1. Princípio da Legalidade

Segundo o Princípio da Legalidade, art. 5º, II, da Constituição Federal, *ad litteram*: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato praticado por parte da Administração Pública, somente será considerado legal se fundamentado na legislação vigente, proporcionando assim, um limite para a atuação do Estado, dos administradores, visando à proteção do administrando em relação ao abuso de poder, que lhes são proporcionados.

A legislação norteando a regulamentação dos atos praticados pelos representantes do povo, traduz a manifestação da vontade geral, vislumbrando os interesses coletivos gerenciados pela Administração Pública que serão especificados e impostos através de normas vigentes em um determinado meio social, podendo assim fazer somente o que a lei expressamente autorizar, ocasionando que toda e qualquer ação da administração terá que ter um embasamento legal que assegure a sua validade, ou seja, a sua legalidade.

Dessa modo, verifica-se a extensão da legislação, funcionando para Administração Pública como elemento condutor permanente dos atos das entidades e órgãos públicos, dela não podendo se afastar, nem mesmo desvincular-se, sob pena de responsabilização dos seus agentes e anulação dos seus atos, disciplinando a gestão dos interesses do Administrador Público, impondo o agir em conformidade e regularidade com as atividades administrativas estando condicionado ao estrito cumprimento dos preceitos legais vigentes.

Pelo exposto, notório é, que o Princípio da Legalidade incumbe que todos os atos emanadas da Administração Pública, tenham caráter legal, constituindo uma das mais relevantes regras da conduta na gestão da coisa pública, incidindo sobre

todos os atos emanados do Poder Público, inclusive naqueles em que o agente administrador atue com certa margem de liberdade, devendo escolher opções que mais favorecem aos interesses coletivos, pois foram investidos em tais cargos, para melhor representar os interesses e direitos da sociedade administrada.

1.2.2. Princípio da Impessoalidade

A Constituição Federal brasileira de 1988, com relação às constituições de outros países, traz uma novidade que não consta de nenhum ordenamento jurídico: o *princípio da impessoalidade*.

O pensamento do legislador, pela primeira vez, lançou a impessoalidade como princípio constitucional, pois, o titular do poder é a coletividade permanentemente e os governantes limitam-se ao seu exercício, que é temporário.

A melhor hermenêutica jurídica do texto legal remete a uma relação entre o *caput* do preceito primário com o parágrafo 1º, princípio secundário, da Constituição Federal, que se complementam e se ligam ao princípio da impessoalidade quando veda a promoção pessoal e não autoriza emprego de nomes, símbolos ou imagens do agente político ou do servidor público.

O princípio da Impessoalidade exige que todos os atos do Poder Público sejam praticados com objetivo de atender às finalidades coletivas e não satisfazer os interesses subjetivos do agente que os realiza.

Este princípio nos dá como ideia que o administrado é executor do ato que serve de veículo da manifestação da vontade pública, e, portanto, as realizações da Administração Pública não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome do qual ela atua.

No entanto, o princípio da Impessoalidade veda atos e decisões administrativas motivadas por favorecimentos, represálias, vínculos de amizade, nepotismo, parcialidade, partidarismo, pessoalidade, dentre outros sentimentos pessoais desvinculados dos fins coletivos.

Devendo a administração pública agir com objetividade, transparência, neutralidade e imparcialidade, e sempre visando o bem comum, e o interesse coletivo dos Administrados, e assim, prevalecer à igualdade entre todos perante a lei, sem distinção de sexo, raça, religião, convicção filosófica e tantos outros meios de discriminação, assim ficando incumbido, neste aspecto, sob a luz da supremacia

do interesse público o qual impõe o dever ao administrador de trabalhar no sentido do bem comum e assim atender os anseios da Administração Pública e da sociedade.

1.2.3. Princípio da Moralidade

Princípio da Moralidade é quando os atos e atividades da Administração Pública devem obedecer não só à lei, mas também a moral, devendo estar sempre de acordo com os padrões morais adotados pela sociedade e integrantes da disciplina institucional interna da Administração Pública.

A Administração Pública deve distinguir, entre aquilo que é bom ou ruim para o interesse coletivo, tendo como marco principal, distinguir o que é honesto ou desonesto, sendo que a moralidade é fundamental para o bom ordenamento da Administração Pública, e são as regras éticas que norteiam a análise do honesto e do desonesto na prática das funções da Administração Pública, deste modo, deve-se fazer uma ponderação entre o lícito e o ilícito, porque nem sempre estas coincidem.

A moralidade, se justifica pela necessária imposição dos deveres relativos à probidade e à boa-fé na Administração Pública, obrigando o gestor público a agir com retidão e honestidade. E assim, podemos entender que o Administrador Público tem como dever a honestidade, bem como, proceder no exercício de suas funções sem aproveitar dos poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de terceiros as quem queira oferecer.

Quando se contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade da pessoa humana, boa-fé, ao trabalho, a boa ética das instituições, se caracteriza a falta de observação do princípio da moralidade, onde fica sujeito o Administrador Público as sanções por ato de improbidade Administrativa, e bem como o ajuizamento de ações populares por qualquer cidadão, pois a moralidade exige proporcionalidade entre os meios e aos fins, entre os sacrifícios impostos a maioria dos cidadãos, pois, violar o princípio da moralidade é como violar o próprio direito, onde a moralidade e o interesse público fazem parte estritamente da legalidade Administrada.

1.2.4. Princípio da Publicidade

A administração pública tem como dever de publicar seus atos e decisões, objetivando levar ao conhecimento do maior número de pessoas possíveis, onde nenhum ato Administrativo pode ser sigiloso a não ser em casos prescritos em lei. O princípio da publicidade constitui um imprescindível instrumento de valorização do controle externo dos atos do Poder Público.

A regra da publicidade dos atos de órgãos ou entidades estatais pode ser ressalvada na hipótese do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, sendo assim, nos casos de atividades relacionadas à segurança Nacional e do Estado, podendo existir o sigilo impostamente para resguardar os interesses maiores da própria coletividade, que seriam atingidos com a publicação do ato.

Pelo exposto, o princípio da publicidade estabelece que na Administração Pública, tenha como essencial a publicação de seus atos e decisões, objetivando abarcar o conhecimento da maioria dos cidadãos.

1.2.5. Princípio da Eficiência

Podemos pensar no Estado como uma grande empresa, e como toda ela, deve produzir resultados satisfatórios à população, onde isso não ocorrer estará se ferindo ao princípio da eficiência.

Sendo que o significado desse princípio liga-se em, menores custos e melhores técnicas, mediante a adoção de critérios de racionalidade, modernidade, qualidade, celeridade e regularidade na gestão pública.

Assim exigindo a concretização de métodos modernos, qualitativos e racionais para se chegar aos resultados esperados pela Administração Pública, onde não só os fins estatais são considerados, mas também os meios empregados para alcançá-los.

A eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios para melhor fazer às necessidades coletivas no regime de igualdade na sociedade, onde o princípio da eficiência consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas entre os consumidores, pois o bom desempenho de cada órgão ou entidade pública é fator de eficiência em cada área de função governamental, sendo que a própria Constituição Federal, introduziu

alguns mecanismos tendentes a promover o princípio da eficiência, como o da participação do usuário na Administração Pública é a possibilidade de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

1.3. Princípio da Impessoalidade na Administração Pública

Como em uma sonhada imaginação que por diversificadas vezes afloram-se em nossos pensamentos, a norma constitucional pátria mudou visivelmente em benefício do povo. Tal mudança erradicou impiedosamente a propaganda pessoal do administrador público, auferida com o dinheiro da arrecadação de impostos pagos pela coletividade social, derrubou a vitrine da vaidade própria e dissolveu a projeção da imagem individualista do administrador. Foi apagado e ofuscado o nome do agente público dos avisos de carro de som, radiodifusão e televisionados. Riscou-se as fotografias do administrador que figuravam nos calendários e nos convites das festividades promocionais às custas do governo.

A breve dissertação sobre o tema exposto pelo constitucionalista Alexandre de Moraes, na qual interpretou o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, confirma que o administrador sempre procura os caminhos mais cheios de rochas e almeja projetar o nome pessoal com os recursos públicos havidos, mesmo sendo sabedor do meio fraudulento:

[...] o dispositivo em exame tem por objetivo coibir a prática das mais comuns nas administrações brasileiras, a dos governantes e administradores especialmente o chefe do poder executivo, valerem-se do dinheiro público para, a pretexto de divulgar ou simplesmente identificar obras e realizações governamentais, que nada mais são do que o cumprimento das obrigações administrativas, fazerem publicidade de seus nomes, e de seus partidos, com vistas a futuras eleições. Antigamente, o expediente consistia, tão-somente, em apor, na placa de aviso de realização de serviços, a menção 'obra de do governo' [...]. Hoje em dia, com os meios sofisticados de publicidade, de marketing, de merchandising, de uso de mídia eletrônicas, de comunicação de 'massa', os gastos são colossais com a propaganda oficial. Diante do texto constitucional vigente, as formas são mais sutis, sem menção a nomes, mas constituindo, caracterizadamente, a promoção pessoal vedada pela Constituição Federal (FERREIRA apud MORAIS, 2009, p. 330).

Os princípios constitucionais situam-se, portanto, no vértice da pirâmide

normativa e expressam diversificados valores (éticos, sociais, políticos e jurídicos) arraigados ou consolidados na sociedade, convertidos pelo legislador constituinte em princípios jurídicos positivados.

A categoria explanativa de Celso Antônio Bandeira de Mello parece de forma sentencial:

[...] violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas, a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão dos princípios atingidos, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustêm e alui-se toda a estrutura neles esforçada (MORAIS, 1980, p. 230).

O princípio da impessoalidade deve ser visto sobre a ótica que, a conduta do agente público, no desempenho da atividade administrativa, deve ser sempre objetiva e impessoal, tendo por único propósito em suas ações, o atendimento do interesse público, ou seja, da coletividade. A administração pública deve pautar-se sempre pelo bem comum, priorizando a massa social, o que vale dizer pela objetividade e pela neutralidade no atendimento às necessidades do grupo social, imune não só as marcas particulares como aos liames políticos e de índole pessoal dos agentes públicos.

O mestre Hely Lopes Meirelles também compreende que:

[...] o princípio da impessoalidade como idêntico ao princípio da finalidade, justamente pela exigência contida na impessoalidade do agir da administração, em qualquer circunstância, segundo o interesse e as finalidades públicas, vedada a prática de atos visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição. Afirma ser o princípio da impessoalidade o “clássico princípio da finalidade”, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa e virtualmente como sendo objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 1990, p. 81).

Seguindo o lado da visão de José Afonso da Silva assegura que o princípio da impessoalidade significa que:

[...] os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas, ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da administração pública, de sorte que não é ele o agente institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal (SILVA, 2004, p. 647).

Acontece que, por uma tendência nefasta e comprovada pelo transcurso da história, como bem vislumbrou Montesquieu: “aquele que detém o poder tende a dele abusar”. Ora, na administração pública, apesar de todas as prerrogativas que lhe são inerentes, o problema não perde sua pertinência.

A Constituição Federal de 1988, abriga o princípio da impessoalidade dentre aqueles que vinculam-se a administração pública. É ele que fundamenta a desproporcionalização da atividade administrativa, corroborando para um agir equânime, sempre pautado pela satisfação dos interesses da coletividade.

A efetivação prática e rigorosa do princípio da impessoalidade é complexa, principalmente pelo motivo de vivermos numa sociedade que adota o regime democrático e pluralista.

Os atos administrativos praticados ao arrepio do interesse público, e muitas vezes com desvio e abuso no exercício do poder discricionário, sempre estão envoltos em segredos e sua descoberta propicia escândalos. O segredo, a detenção de informações, e o sigilo são responsáveis pelo surgimento e a permanência da corrupção, efetivamente o ponto crucial e mais sensível da triste realidade brasileira.

A prática do nepotismo na administração pública constitui a mais corriqueira violação do princípio da impessoalidade. Entende-se por nepotismo a concessão por agentes públicos, valendo-se das funções por eles exercidas, de favores, ajudas e privilégios de cunho público, bem assim em favorecê-los tanto nas designações de cargo e função pública, nas contratações de obras, serviços e compras, como nas concessões, permissões, autorizações, alienações e locações da administração, como acontece de forma constante em todos os níveis e todas as esferas administrativas.

Significado da impessoalidade como forma de coibir a propaganda e a publicidade dos agentes públicos e a personalização reflete e espelha o aspecto negativo da divulgação, que o princípio visa a coibir.

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.

Confira o raciocínio do mestre Hely Lopes Meirelles:

[...] na proibição do personalismo, uma das mais saudáveis e robustas expressões do princípio da impessoalidade que, além de ser o clássico princípio da finalidade, pode ser entendido, também, para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (MEIRELLES, 1990, p. 87).

De acordo com o pensamento ressalvado da norma constitucional, encontramos respaldo no ensinamento de José Cretella Júnior:

[...] o caráter educativo, informativo ou de orientação social, da publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos é imposição da regra jurídica constitucional. O chefe do executivo, quando inaugura escola ou biblioteca, dará especial ênfase ao empreendimento, assinalando a importância educativa do ato. Do mesmo modo será educativa toda a publicidade em torno da importância da instalação de postos de saúde e de vacinação para enfrentar surtos epidemiológicos. A orientação social também deverá estar presente na publicidade de atos e campanhas dos órgãos públicos, dando-se instruções ao povo a respeito da importância para o bem da coletividade das medidas que estão sendo implantadas (CRETELLA JÚNIOR, 1988, p. 2.252).

A publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos deveram ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Dela não poderão constar nomes, símbolos, imagens do administrador público, tendo em vista a promoção pessoal, preceito contido no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

O dispositivo tem eficácia e é dotado de sanção, pois o dinheiro público gasto com publicidade, contraditando o texto legal, será caracterizado como ato de impessoalidade.

A norma reguladora impõe sanção contra a divulgação da projeção pessoal em nome do administrador promovido na matéria, sendo perfeitamente cabível ação popular para responsabilizar o autor ou autores de ato lesivo ao erário.

O cidadão, no exercício de sua cidadania e o seu rigoroso poder de fiscalização, juntamente com o seu ideal de democracia participativa, deve coibir estes atos abusivos e lesivos ao patrimônio público, cometidos por administradores corruptos, utilizando o remédio constitucional da ação popular, como bem assegura o texto da Constituição de 1988, art. 5º, LXIII:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Um outro mecanismo que pode ser acionado é a conhecida ação civil pública, que traz como legítimos titulares o Ministério Público, a União, os Estados e os Municípios, Autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, por associação constituída há pelo menos um ano.²

Esta Ação Civil Pública visa evitar ou inibir os danos morais ou patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo.³

O legislador sempre teve uma preocupação voltada para afugentar o mau administrador ou aplicar-lhe corretivos, que o levassem a ser razoável com os gastos efetuados com o dinheiro público, usando do seu poder de discricionariedade. A chamada lei da improbidade administrativa (Lei n.º 8.429, de 02/06/1992) que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e fundacional, além de resultar na suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens, perda da função pública e o ressarcimento dos danos causados ao erário, prevê punições administrativas, civis e criminais.

Corroborando com a nossa afirmação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando esclarece que:

[...] os atos de improbidade estão definidos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92. Muitos deles podem corresponder a crimes definidos na legislação penal e a infrações administrativas definidas nos Estatutos dos Servidores Públicos. Nesse caso, nada impede a instauração de processos nas três instâncias, administrativa, civil e criminal. A primeira vai apurar o ilícito administrativo segundo as normas estabelecidas no Estatuto funcional; a Segunda vai apurar a improbidade administrativa e aplicar as sanções previstas na Lei n.º 8.429/92; e a terceira vai apurar o ilícito penal segundo normas do Código de Processo Penal (DI PIETRO, 2005, p. 718-719).

Assim, do lado de outros princípios fundamentais da Administração Pública – legalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, com os quais interage e se complementa, mantendo, no entanto, perfil, densidade e autonomia próprios o *princípio da impessoalidade* representa meio de controle, tanto da Administração, quanto dos administrados, que também terão coibidas suas condutas de

² Ver Lei n.º 7.437, de 24.07.1985, art. 5.

³ Ver Lei n.º 7.437, de 24.07.1985, art. 2º, incisos I a V.

incentivadores, partícipes, co-autores ou destinatários das benesses obtidas da Administração em seu próprio proveito, mas em detrimento e com prejuízo para o interesse público.

CAPÍTULO 2

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEGUNDO O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE: DEVERES E VÍCIOS

2.1. Deveres do Princípio da Impessoalidade

De acordo com o estudado podemos entender que o princípio da impessoalidade exige que ele seja interpretado em todos os seus aspectos, para poder distinguir seus comandos para os casos em que se impõe para a Administração um dever de abstenção ou um dever de agir.

Nos casos em que cabe à Administração abster-se, a impessoalidade implicará o dever de neutralidade. Essa ideia se associa ao dever de abstenção dos servidores quanto à manifestação de suas opções políticas, partidárias ou ideológicas.

Mas, na grande maioria das situações, o correto andamento determina à Administração dever de agir. Isso na hipótese de o ordenamento conferir-lhe competências para ordenar, fiscalizar, organizar ou intervir na esfera privada, bem como para prestar serviços de natureza pública. Neste aspecto, a impessoalidade assume diferentes conotações.

A atividade administrativa quanto aos fins deve ser realizada em benefício da sociedade em geral, implicando o dever de Objetividade, pois o próprio princípio tem um fim que leva em conta a preservação de igualdade entre os administrados.

Quanto aos meios para a sua implementação, estes implicarão o dever de imparcialidade. A exigência de objetividade na atividade administrativa é o ponto de intersecção entre esses dois deveres. E, finalmente, na sua exteriorização, implicará o dever de transparência, permitindo, assim, o controle de suas atividades à luz do princípio da impessoalidade.

Assim, resulta que nem toda violação à impessoalidade implica a violação de todos os seus deveres específicos, mas, de outra sorte, a violação de um de seus deveres específicos importa na ruptura do princípio da impessoalidade. A efetividade desse princípio como parâmetro de controle dos atos administrativos depende, pois, da análise individual de cada um desses deveres, que será realizada na seguinte ordem: Objetividade, imparcialidade, neutralidade e transparência.

2.1.1. Dever de Objetividade

Nas Constituições da maioria dos países contém normas sobre a Administração pública e estas normas são de caráter objetivo que ordena os órgãos que integram a Administração, sendo que o princípio da impessoalidade está expressamente estabelecido na Constituição Federal e objetiva sobre tudo a obrigatoriedade de uma prestação adequada e de qualidade.

A objetividade é um aspecto comum entre a impessoalidade e os deveres que ela implica. A própria imparcialidade significa, antes de mais nada, objetividade. Exige-se objetividade no procedimento, nas escolhas dos meios destinados à satisfação das necessidades públicas, na decisão, na execução, na organização. A Administração Pública exerce uma função administrativa, tem o dever de exercer os poderes que lhe foram conferidos com total objetividade, sem se deixar influenciar por considerações de ordem subjetiva, pessoal, e por isso mesmo, antijurídicas. A par disso, o aspecto relevante da objetividade está na imposição de parâmetros racionais de comportamento, o que afasta as apreciações subjetivas, as motivações pessoais, as decisões arbitrárias, os interesses alheios ao procedimento administrativo concreto e os interesses estranhos ao interesse público.

Luís Roberto Barroso (1999, p. 275), tratando da objetividade, lembra que, desde o iluminismo, o mundo construído pela ciência aspira à objetividade. Ressalta que: “a racionalidade do conhecimento procura despojá-lo das crenças e emoções subjetivas, puramente voluntaristas, para torná-lo impessoal, na medida do possível”. Essa “medida do possível” é que se faz intrigante em se tratando da ciência do Direito, para a qual, sempre em certa medida, projeta-se uma visão subjetiva. Não obstante, com muita propriedade assevera: “a impossibilidade de chegar-se à objetividade plena não minimiza a necessidade de se buscar a objetividade possível”. Pois a necessidade dessa objetividade possível é o que justifica a imposição de padrões de conduta específicos e uniformes para a Administração Pública.

Convém salientar que o dever de objetividade não pressupõe apenas um padrão lógico-racional de conduta para a Administração, mas, também, que seja superado o entendimento de que a Administração atua parcialmente na persecução do interesse público específico padrão de conduta específico da imparcialidade. A objetividade e a imparcialidade constituem fórmulas para liberar-se, tanto quanto

possível, a atuação e as decisões administrativas da limitada esfera individual e subjetiva dos agentes públicos.

A administração pública assim então tem como dever ser objetiva e impessoal, portanto, o dever de tratamento impessoal e objetivo tem como concepção de impessoalidade *stricto sensu* porque também outros deveres remontam ao princípio da impessoalidade (sentido amplo) e cada qual apresenta uma sentido específico.

2.1.2. Dever de Imparcialidade

A imparcialidade exige que qualquer decisão seja tomada sempre com base em razões legítimas, assim entendidas aquelas que encontram amparo no ordenamento jurídico e que dizem respeito às circunstâncias efetivamente presentes nas questões que se põem no âmbito decisório da Administração.

A imparcialidade, em suma, determina à Administração Pública o dever de proporcionar a participação dos administrados no processo de formação dos atos administrativos, para, tomar ciência dos interesses legitimamente relacionados à atividade administrativa concreta, realizar a ponderação desses interesses de forma impessoal, imparcial, isenta e objetiva. Veda, ainda, ao servidor público, permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com os administrados e com o patrimônio público. Na medida em que esses interesses interfiram na avaliação das questões submetidas à Administração, estará o administrador agindo com base em razões impróprias e, por isso mesmo, incidindo no vício de parcialidade, onde não há tratamento parcial que faça justiça ao administrado.

A impessoalidade abrange a imparcialidade porque ambas se referem à mesma ideia, à necessidade de atuações e tomada de decisões desinteressadas, isentas e objetivamente orientadas. A necessidade de objetividade da atividade administrativa confere unidade aos dois elementos. A conduta imparcial é também impessoal.

A Administração se submete ao dever de imparcialidade quando estiver de ponderar interesses de particulares, sendo, que o princípio da impessoalidade é o princípio que rege os impedimentos e as suspeições disciplinadas nas normas processuais judiciais e administrativa, e assim demonstrando que a abrangência do

princípio da impessoalidade se estende sobre os três Poderes do Estado, vinculando inclusive a atividade judicial.

Uma observação do seu campo de atividades demonstrará plenamente cabível exigir-se inclusive imparcialidade da Administração. Especialmente se tiver em vista a natureza da imparcialidade enquanto postulado normativo, portanto, uma condição indispensável para a aplicação das normas jurídicas, atividades que é igualmente desempenhada pela Administração.

Dever de imparcialidade, que veda ao servidor público o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem, onde podemos entender que a imparcialidade não é só dever, ela especialmente valores que permeiam a conduta administrativa.

2.1.3. Dever de Neutralidade

O dever de neutralidade tem como finalidade manter a Administração Pública alheia à penetração de interesses políticos e subjetivos, no qual a impessoalidade também se revela nas situações em que a Administração deve abster-se de certas práticas, deve omitir-se ao invés de agir, para esta manifestação do princípio da impessoalidade utiliza-se a expressão “dever de neutralidade”.

A pessoa do servidor considerando a neutralidade exige um afastamento do agente público em relação à ação política e, especialmente, uma abstenção das atividades políticas que resultam da participação na luta dos partidos políticos, sejam eles governamentais ou de oposição. Assim, a neutralidade significa ao mesmo tempo, que certas liberdades dos agentes públicos, das quais usufruem normalmente os outros cidadãos, sofrem limitações mais ou menos rigorosas. Entre essas restrições, aponta a impossibilidade de o servidor gozar plenamente e sem restrições da liberdade de opinião ou de expressão.

A neutralidade se apresenta como uma obrigação estrita de imparcialidade imposta aos agentes públicos. O objetivo geral é evitar uma utilização política da Administração Pública, mas o dever de neutralidade recai sobre as pessoas que a compõem, onde, cada uma delas tem a sua dimensão do mundo e de seus valores, sem esquecer que o homem é, natural e historicamente, vocacionado à política, pois, tem-se a neutralidade em um plano ideal, pois não se desconhece que a sua

exigência implica exigir-se que as pessoas sejam indiferentes àquilo que fazem.

O ordenamento, enquanto direito e objetivo, serve justamente para conter a subjetividade de quem o aplica, seja pela atividade jurisdicional, seja pela administrativa. Exatamente por isso, todas as condutas estatais estão pautadas nas normas jurídicas, e também por isso é que as normas, na medida do possível, determinam com rigor certas proibições (deveres de não-agir: não se entregar as atividades político-partidárias, abstenção absoluta do exercício de função com finalidade estranha ao interesse público, não se valer do cargo ou função, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem, etc.). Existindo ou não neutralidade, o fato é que essas normas tendem a propiciá-la, e o seu cumprimento caracterizará postura funcional mais próxima da neutralidade desejada.

E assim precisando desta exigência de neutralidade na atividade administrativa, fundada em vedações específicas de conduta, é que parece plenamente cabível. Ainda mais porque existem normas que dotam os servidores públicos de garantias que têm por finalidade justamente a neutralidade e a impessoalidade da Administração.

Por outro lado, é possível que se argumente ser difícil sustentar a neutralidade da Administração, afirmando que toda decisão administrativa tem uma determinada opção política subjacente. Esta afirmação não procede inteiramente. Cabe lembrar que as opções políticas podem conduzir governos e legisladores, mas não exatamente a Administração Pública, que é conduzida pelas opções cristalizadas nas normas jurídicas que lhe norteiam a atividade. Por tal razão, aparece o dever de neutralidade como uma forma de proteção da Administração contra as diversas pressões provenientes do mundo político, tomando relevo justamente nas relações que se estabelecem entre Administração e Governo.

2.1.4. Dever de Transparência

No princípio da impessoalidade implica o dever de transparência no desempenho das atividades administrativas, em razão por que será a transparência aqui analisada como um dever conexo à impessoalidade. Com efeito, é a transparência que exterioriza a impessoalidade na atividade administrativa, constituindo o elemento que possibilita o controle das condutas da Administração.

Aparece, então, como aspecto indissociável da impessoalidade, assim como de outros princípios, dada a sua natureza instrumental na aferição do respeito, pela Administração, aos comandos normativos.

O dever da transparência é essencial ao Estado de Direito, que favorece o indispensável controle, sejam em favor de direito individual, seja para a tutela impessoal dos interesses públicos.

Transparência é também pressuposto para a imparcialidade, pois é o fator que viabiliza a participação dos administrados, sendo o principal meio pelo qual o administrador toma conhecimento da quantidade e do conteúdo de interesses que devem ser ponderados na sua atuação concreta. Existe uma série de concretizações desse dever de transparência, que é assegurada pela publicidade da atuação administrativa, pelo dever de fundamentação expressa dos atos administrativos, pela participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, pela abertura do procedimento administrativo à participação dos interessados, pelo direito de informação assegurado ao público, pelo direito de os administrados requerem informações sobre os procedimentos em que estejam interessados, pelo direito de acesso aos documentos e arquivos administrativos e pela procedimentalização da atividade administrativa.

A transparência é comumente identificada com o princípio da publicidade da Administração Pública, este também consagrado no caput do art. 37 da Constituição brasileira. Por este princípio, a transparência exige a possibilidade de acesso à ação administrativa e também de acesso aos atos e documentos administrativos; e, em face dessas possibilidades, encontra-se a exigência de transparência da Administração plenamente amparada na Constituição Federal de 1988. Esta instituiu, no art. 5º, inciso XXXIII, que todos:

[...] têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

De parte isto, a Constituição dotou o cidadão de instrumento hábil para o exercício desse direito fundamental, qual seja, o habeas data, previsto no art. 5º, inciso LXXII, “a” e “b”, concebido:

[...] (a) ‘para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa

do impetrante constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, e (b) 'para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo' (BRASIL, 1988).

Desse modo, a transparência da atividade administrativa está relacionada com o interesse do público em geral na clareza e objetividade da atividade da Administração Pública, razão por que se insere no rol de deveres vinculados à exigência de impessoalidade. Aqui se compreende ainda o dever de fundamentação expressa dos atos administrativos, em particular daqueles que possam afetar desfavoravelmente os direitos e interesses jurídicos dos administrados. Este dever obriga que o órgão administrativo indique as razões de fato e de direito que determinam a prática do ato, exteriorizando, nos seus traços decisivos, o procedimento interno de formação da vontade decisória, com isso, tem-se um dever instrumental que visa, em última análise, a conseguir a correção material dos atos administrativos.

Disso resulta que, mediante um comportamento transparente, a Administração Pública vem a concretizar, também, as ideias de impessoalidade, de imparcialidade, de correção da atividade administrativa, o que favorece a composição do conflito de interesses entre os sujeitos participantes de determinado procedimento administrativo. Tem-se na transparência, por isso mesmo, um aspecto fundamental ao controle da impessoalidade dos atos administrativos.

No âmbito do procedimento administrativo, a transparência significa também exigência de clareza, objetividade e uniformidade dos procedimentos, permitindo o conhecimento de suas fases e dos critérios seguidos na avaliação dos fatos e interesses envolvidos, bem como dos fundamentos que conduziram à decisão final.

2.2. Vícios do Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade na administração pública caracteriza o direito de igualdade entre os indivíduos, sempre visando o bem comum e os interesses coletivos da sociedade em geral, mais como quase tudo no mundo tem vício, o princípio da impessoalidade também tem, podendo revelar-se viciada pelos vícios da parcialidade, do nepotismo, do partidarismo, de pessoalidade e da promoção

pessoal, pois até a generalidade da lei pode padecer do mesmo mal, sendo possível que a lei e o instrumento que deve ser geral e impessoal por natureza venham a ser utilizada para conceder privilégios ou benefícios injustificáveis a pessoas determinadas, e, neste caso, fica comprometido um dos mais importantes instrumentos de garantia do Estado de Direito.

2.2.1. Parcialidade

A violação do dever de imparcialidade também é vício do princípio da impessoalidade, ocorre quando a Administração Pública é parcial, sendo assim, sempre que, na tomada de decisões ou na prática de atos administrativos, surgir o risco de que possa o administrador agir influenciado por fatores que sejam impertinentes às finalidades públicas e ao bem comum.

A parcialidade e o risco de que decida uma questão quem nela tenha interesse próprio atenda contra o mandamento da impessoalidade e torna indiscutivelmente viciada a decisão tomada. Afinal, o cumprimento deste dever representa um fator que dá ao administrado a segurança e a confiança de que a coisa pública está sendo correta e eficientemente gerida. À parcialidade tem diferentes naturezas, classificando-a em três espécies: parcialidade pessoal (personal bias), parcialidade sistêmica (systemic bias) e parcialidade cognitiva (cognitive bias).

Parcialidade pessoal abrange a ampla esfera dos interesses pessoais, sentimentais ou financeiros, inclusive em benefício de terceiros. Presente o interesse pessoal, o servidor é considerado incapaz de decidir adequadamente qualquer questão.

A parcialidade sistêmica diz com as predisposições do indivíduo, que resultam do fato de ele pertencer a uma determinada classe social, ou ter tido determinada vida pregressa, ou trabalhar em determinado segmento. Tudo isso gera uma natural afinidade entre indivíduos do mesmo segmento ou que tenham tido experiências semelhantes. Essas afinidades poderão determinar influências nas ações e pontos de vista de qualquer pessoa.

A parcialidade cognitiva compreende a ideia de que no processo de formação da decisão assumem-se certas premissas que são injustificáveis à luz dos fatos e que levam à conclusões falsas, e a má apreciação das razões de decidir já

configura a parcialidade. Sem a observância dos parâmetros legais corretos para a decisão, a maior dificuldade com relação ao vício de parcialidade diz respeito a sua prova. Justamente por isso é que, no Brasil, a imparcialidade é assegurada por um sistema em que o risco de avaliação imprópria dos casos concretos justifica a invalidação da decisão. Ou seja, sinais exteriores de que possa haver um posicionamento parcial do decisor são suficientes para que o ordenamento lhe interdite a prática do ato ou a tomada de decisão, prescindindo-se da prova de ter havido efetiva parcialidade. Basta, portanto, que o decisor possa ter interesse de ordem pessoal ou pecuniária no caso, mesmo que ele tenha discernimento para não permitir que tais interesses afetem sua avaliação.

Uma vez verificado o risco de parcialidade por interesse pessoal do decisor na questão ou por incapacidade de avaliar a questão com isenção, demonstrar simplesmente o risco e deve ser suficiente para se arguir a invalidade do processo que deu origem à decisão. A mera suspeita já obscurece o processo e ameaça o interesse público na necessidade de uma Administração transparente, que mereça o respeito e a confiança dos administrados. Não importa se o agente se deixa ou não influenciar. Basta que esteja em situação influenciável. Em ocorrendo o vício de parcialidade, inequivocamente merecerá reprimenda jurídica, seja pela desconstituição dos atos praticados com essa eiva, seja pela responsabilização do agente nos casos em que a desconstituição não pode ser feita ou não seja recomendável por razões de conveniência.

2.2.2. Nepotismo

Na Administração pública brasileira o vício do nepotismo fere com certa frequência o princípio da impessoalidade, pois a conduta havida na Administração do Estado, pela qual agentes públicos, valendo-se dos cargos por eles ocupados, concedem favores e benefícios pessoais a seus parentes e amigos em razão de interesses próprios, pois, assim, caracteriza preferências em razão de laços familiares na atividade administrativa.

O nepotismo desembarcou no Brasil juntamente com seus descobridores que, oriundos de Estado onde vigia o regime monárquico, estavam já habituados ao personalismo imprimido pelo rei ao poder público, Antunes Rocha lembra que as bases do Estado Moderno, assentadas na democracia, na publicidade e na

impessoalidade do poder estadual, que superavam o anterior Estado Absoluto, não lograram, no Brasil romper a tradição de exercício pessoal e particular do poder. Isso se deveu a dois fatores históricos: “[...] o processo de colonização e o modelo de município e de poder local exercido familiarmente, que foi herdado pelo Estado” (ROCHA, 1994, p. 158). É, contudo inquestionável que, no Brasil, nunca faltaram normas jurídicas, mas sempre sobrou o desacato a elas.

O que temos hoje fixado por disposição expressa na Constituição vigente é a necessidade de ingresso na carreira pública por meio do concurso público (artigo 37, inciso II), o que se sobrepõe ao nepotismo. Todavia a ressalva encontrada neste mesmo dispositivo para permitir a livre nomeação para cargos em comissão significou a porta aberta para essa prática, que persiste até hoje nos quadros dos três poderes estatais. A Emenda Constitucional nº 19 também prestigiou o princípio da impessoalidade ao limitar, na nova relação do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o exercício das funções de confiança aos servidores ocupantes de cargo efetivo e destinar aos cargos em comissão apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento, em percentuais mínimos a serem estabelecidos por lei.

A problemática do nepotismo e do provimento dos cargos em comissão se encontra em pleno debate no Brasil. Espanta que tal debate tenha sido associado ao projeto de reforma do Poder Judiciário, quando é sabido por todos que o nepotismo afeta a esfera dos três poderes do Estado. Em um dos projetos que tramitou no Congresso, foi incluída pela então relatora, a deputada Zulaiê Cobra, a proibição de colocar parentes em cargos de confiança nos tribunais, no Executivo e no Legislativo, mas não foi de admirar a dificuldade para que se realizasse a sua votação, uma vez que os próprios parlamentares têm interesses próprios a resguardar no que diz respeito a essa questão, visto que muitos são aglutinadores de familiares em seus respectivos gabinetes.

Hoje existe um movimento contra o nepotismo com o fim de evitar abusos na contratação de parentes, sendo que no dia vinte, do mês de agosto, de dois mil e oito, o STF proibiu o nepotismo nos três poderes, através da elaboração de uma súmula vinculante 13ª, que proíbe a contratação de parentes no judiciário, executivo e legislativo da união, estados, Distrito Federal e municípios.

O nepotismo no nosso país é um total desrespeito com o povo, porque o cidadão se esforça tanto tempo estudando, fazendo cursos, passando noites em

claro para conseguir almejar uma vaga na área de trabalho desejada, aí vem um apadrinhado e toma sua vaga, isso é realmente uma vergonha, talvez essa seja uma das explicações de porque o Brasil é ainda subdesenvolvido.

2.2.3. Partidarismo

O partidarismo trata-se de uma violação frontal ao dever de neutralidade, pois esse vício é uma modalidade de utilização da estrutura da Administração Pública para assegurar a permanência de determinado grupo no Poder e tutelar os interesses desse grupo e das pessoas que dele participam. O partidarismo promove a contrariedade ao princípio da impessoalidade administrativa quando os eventuais ocupantes dos cargos políticos passam a servir-se dos cargos administrativos e da burocracia para permitir facilidades, favores e privilégios obtidos para si mesmo e para aqueles que com ele simpatizam ou servem aos seus interesses, mostrando a sua outra face, que é o prejuízo de outros e, principalmente, de toda a sociedade.

Esse vício afeta a Administração Pública quando as decisões administrativas passam a ser tomadas não mais de acordo com o interesse público, para o bem de toda a sociedade, mas segundo conveniências da facção que está no Poder ou de seus 'correligionários' e as pessoas que compõem os quadros partidários, sendo assim, o que caracteriza é a penetração de interesses externos ao interesse público, os interesses político-partidários que vêm comandar o desempenho da atividade pública. As trocas de favores, tão comuns na vida política, passam a ser realizadas á custa da máquina pública, seja através do pagamento de salários aos correligionários agraciados com a distribuição de cargos de confiança, seja pela concessão de favores indevidos àqueles que de algum modo cooperaram com a ascensão de determinada pessoa ao poder.

Também o partidarismo, assim como o nepotismo, conta com uma forte carga cultural, resultante de práticas reiteradas, e por muito tempo intocadas, dos gestores da Administração Pública brasileira. Uma experiência vivida especialmente durante o "coronelismo".

As disposições da Constituição Federal de 1988 levam a crer que hoje se respiram novos ares, submetendo-se a Administração Pública a princípios como os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência (artigo 37, caput), e também da probidade administrativa (artigo 37, § 4º), onde veda

a utilização da máquina estatal para a sustentação de interesses político-partidários, é claro que não podemos deixar de citar os comportamentos comprometedores neste setor, mas a tolerância do administrado em relação a tais práticas antes havida como sua grande incentivadora, hoje está se esgotando.

A verdade é que não são apenas recursos jurídico-constitucionais que levarão à extinção desse vício na Administração Pública. A fiscalização pelos órgãos competentes, como Ministério Público e Tribunais de Contas, e especialmente pela população consistem na melhor forma de extirpar as práticas partidaristas que levam à violação da impessoalidade. Não bastando, também um melhor regramento do sistema eleitoral auxiliará neste sentido. Na acurada observação de Rocha, o partidarismo é:

[...] um vício que deixa transparecer e lesar o sistema administrativo a partir de defeitos e desregramentos do sistema eleitoral. Quanto mais evitado de imperfeições for este, permitindo que facções ou partidos cheguem ao poder por meios juridicamente questionáveis e, o que é pior, exerçam as suas atividades com desacerto quanto aos princípios, pior será a qualidade da dinâmica administrativa. A neutralidade que esta deve observar não dispensa a juridicidade restrita e rigorosa do sistema partidário e eleitoral, sem o que a investidura nos cargos políticos e o uso e abuso dos cargos administrativos pelos eventuais governantes ensejará a prática de atos sempre comprometedores do princípio da impessoalidade (ROCHA, 1994, p. 166).

2.2.4. Pessoaalidade

O vício mais comum do princípio impessoalidade é o vício de pessoaalidade, este vício ocorre quando o administrador, no desempenho da função pública, deixa-se levar por influências externas ao serviço e passa a motivar subjetivamente a sua conduta. Nas palavras de Rocha:

[...] a impessoalidade administrativa é rompida, ultrajando-se a principiologia jurídico-administrativa, quando o motivo que conduza uma prática pela entidade pública não é uma razão jurídica baseada no interesse público, mas no interesse particular de seu autor. Este é, então, motivado por interesse em auxiliar ou beneficiar parentes, amigos, pessoas identificadas pelo agente e que dele mereçam, segundo particular vinculação que os aproxima, favores e graças que o Poder facilita, ou, até mesmo, em prejudicar pessoas que destoem do seu círculo de relacionamentos pessoais e pelos quais nutra o agente público particular desafeição e desagrado (ROCHA, 1994, p. 165).

Sobre o vício de pessoaalidade, diz Antunes Rocha que a importância em

considerarmos que a referência aos princípios informadores da Administração Pública dirige-se aos membros e atividades de qualquer dos poderes do Estado, e não apenas do Executivo, cuja função típica é executar a lei, o que faz por meio da Administração Pública. Com isso, evidencia-se a necessidade de submissão também da atividade legislativa ao princípio da impessoalidade, como forma de assegurar-se, especialmente, a generalidade das normas jurídicas. Dizendo:

[...] fragilizado estaria aquele princípio (da impessoalidade) se a aplicação da lei assegurasse a pessoalidade da Administração Pública, e esta, cumprindo a lei, estabelecesse diferenças nela contidas ou definidas em benefício de pessoas distinguidas na norma. Por isso, o princípio da impessoalidade, como todos os outros que informam atividades e agentes, órgãos e entidades que compõem a Administração Pública obriga todo o Estado e não um ou alguns dos seus poderes (ROCHA, 1994, p. 167).

O ponto comum entre as diferentes formas de vício de pessoalidade é, justamente, a penetração desses interesses alheios às finalidades públicas, subjetivando uma atividade que, estando legalmente determinada às vezes mais, às vezes menos, mas sempre legalmente determinada, devendo ser sempre objetiva.

2.2.5. Promoção Pessoal

A promoção pessoal é vício expressamente vedado pelo § 1º, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, dispõe, *in verbis*:

[...] 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 (BRASIL, 1988).

Este dispositivo parece reconhecer que, frequentemente, os interesses públicos e privados se encontram entrelaçados e, por isso, ele permite a realização de publicidade pelos órgãos públicos, desde que sujeita à determinadas limitações, que seja revestida de “caráter educativo, informativo ou de orientação social”. Observa-se aí nitidamente uma manifestação do princípio da impessoalidade, porquanto a publicidade deve incidir sobre os atos, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos e nunca sobre a pessoa dos agentes públicos. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos é admitida

quando sirva para aprimorar os conhecimentos, hábitos e costumes dos indivíduos, pois informar consiste em introduzir determinadas condutas e comportamentos que venham em proveito da população. Exemplos de publicidade com tais desígnios seriam as propagandas que venham a ensinar à população a utilização de certo serviço (como se faz a coleta seletiva de lixo em determinado município), divulgar a construção de novas vias de circulação de veículos, ou orientar a população sobre as formas de prevenção contra doenças infecto-contagiosas (campanhas para a prevenção da AIDS).

O art. 37, § 1º, da Constituição Federal também não proíbe que da publicidade constem nomes, símbolos ou imagens, o que ele condena é a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Devido a tais conceitos jurídicos indeterminados, faculta a lei ao administrador uma possibilidade de interpretação das situações concretas, para que sejam ou não adequadas ao suporte fático abstratamente previsto na norma. Verifica-se aí verdadeira margem subjetiva de interpretação, mas em todo caso limitada, pois, não só todo conceito jurídico indeterminado contém um núcleo conceitual, como também a interpretação estará sujeita aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração. Ademais, tratando-se de autêntica interpretação, fica sujeita à revisão judicial, a análise da publicidade realizada pelos órgãos públicos deverá ser feita sempre caso a caso e, uma vez constatada a ilicitude da manifestação publicitária, estará configurada desvio de finalidade, considerando-se, via de regra, o ato inválido e a decorrente responsabilidade do agente pelos prejuízos causados ao erário público.

CONCLUSÃO

Ao Termino da presente monografia, e de delicadamente efetivar a análise do tema, cristalino se faz que, a Administração Pública deverá primordialmente visar o bem comum da sociedade administrada.

Onde o Princípio da Impessoalidade consegue impor deveres de conduta que devem ser atendidos enquanto a Administração Pública exerce a atividade governamental. Ocasionalmente o dever de estipular critérios objetivos na tomada de decisões, voltando as lentes para o agir em prol da vontade, do interesse e dos direitos humanos sociais.

É nesses termos que a Impessoalidade vai formar à luz dos princípios constitucionais fundamentais, um conjunto harmonioso entre os preceitos que vinculam a atividade administrativa.

A Impessoalidade se explica como princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não valer da máquina pública para obter êxito em proveito pessoal ou de outrem, procedendo com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum.

Rotineiramente, como quase tudo na vida há problemas, com o Princípio da Impessoalidade na Administração Pública também não seria diferente, vícios, como o do nepotismo, partidarismo, promoção pessoal, pessoalidade e parcialidade, onde qualquer ato que configure um desses vícios estará ferindo brutalmente o tão sonhado Princípio da Impessoalidade, estando sujeito a sofrer sanções disciplinares, onde nós, cidadãos brasileiros temos como obrigação fiscalizar e cobrar de nossos Administradores Públicos o correto funcionamento de uma Administração não viciada, honesta, digna e eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Elementos do Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.