

O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE SUA APLICABILIDADE AO LONGO DO TEMPO

THE PRINCIPLE OF IMPESSOALIDADE OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THEIR APPLICABILITY OVER TIME

Edilson Casado de Lima

(Graduando no Curso de Direito da Universidade Potiguar)

Flávia Emanuella dos Anjos Oliveira

(Graduanda do curso de Direito da Universidade Potiguar)

Jaime de Carvalho Costa Neto

(Graduando do curso de Direito da Universidade Potiguar)

E-mail: edcasado@unp.br; fmanuanjos@hotmail.com; jaimecarvalho_18@hotmail.com

O presente trabalho objetiva fazer um breve estudo acerca da conceituação doutrinária e aplicabilidade do princípio da impessoalidade da administração pública em momentos históricos específicos. Trata-se de um artigo elaborado a partir de estudos bibliográficos com consulta aos mais diversos doutrinadores que atuam no campo do Direito Administrativo; mais precisamente uma crítica que pretende alertar para a necessidade de um sistema legal mais eficaz, que impossibilite o descumprimento tão freqüente deste princípio administrativo.

Palavras-chave: Aplicabilidade; Impessoalidade; Eficaz.

This work aims to make a brief study of the concept doctrinaire and applicability of the principle of impersonality of public administration in specific historical moments. It is an article compiled from studies of bibliographic consultation with the most diverse doutrinadores operating in the field of Administrative Law; more precisely a criticism that aims to alert the need for a more effective legal system, which makes the failure so frequent that Administrative principle.

Keywords: Applicability; Impersonality; Effective.

1. INTRODUÇÃO

Com a evolução da sociedade e a mudança do Estado Absolutista para o Estado Democrático de Direito foi surgindo a necessidade de adequação nas atividades da administração pública de modo a possibilitar a separação entre a pessoa do administrador e o Estado propriamente dito. É inegável que ao longo do tempo percebeu-se uma notável evolução no que concerne a inserção da impessoalidade no mundo Estatal, no entanto, as tristes lembranças do antepassado insistem em assolar a sociedade contemporânea, com significativos problemas no descumprimento do princípio da impessoalidade. É necessário que a sociedade conheça os mecanismos que possibilitem o controle social sobre a administração pública e que se organize civilmente para barrar as aberrações provenientes da discricionariedade e das

lacunas legais. Partindo deste pressuposto, o artigo que se segue pretende discorrer doutrinariamente sobre o princípio em epígrafe e fazer uma breve análise histórica acerca da problemática apresentada, a partir de pesquisas bibliográficas e análise de outros artigos e pesquisas que seguem a mesma linha de pensamento, ou seja, que analisa o princípio da impessoalidade como indistinto, mas co-relacionado com os demais e tenta aproximá-lo da prática que visualmente se observa na contemporaneidade.

2. PRESSUPOSTOS DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Este princípio está diretamente ligado com a idéia de Estado democrático de direito e mais especificamente com o advento da nova Constituição Federal, aonde veio a inovar, dando maior ênfase a

todos os princípios, até no que tange com relação à administração pública.

Antes da concepção do Estado atual, mais precisamente na época das monarquias absolutistas, imperava a conhecida pessoalidade estatal, à época, a arbitrariedade do Estado se materializava a partir das ações do Rei, que era a figura que se confundia diretamente com o Estado. Todas as ações surgiam da vontade dele, a partir de suas conveniências, gerando assim ao povo a falta de previsibilidade e segurança (jurídica). Com as mudanças na conjuntura social e a busca das classes menos abastadas por seus ideais, o sistema foi aos poucos ficando enfraquecido, surgindo, portanto, a imediata necessidade da despersonalização do poder, nasce, então o Estado democrático de direito, dando a real concepção de que, como o estado representa a soberania popular, ou seja, decorre da vontade do povo, será este representado pelo parlamento, associado com a idéia de separação dos poderes, conseqüentemente a existência de um maior controle dos atos do poder publico.

Estas disposições encontram-se na definição de estado de direito, no qual se consagra o princípio da impessoalidade, uma vez que sua existência representa o ideal de justiça comum, sem privilégios, neutra, visando a coisa pública em detrimento da privada. Este princípio se consagra como um dos fundamentos implícitos da Constituição Federal, tendo em vista que esta está fundada sobre a égide de um Estado Democrático de Direito.

Para reafirmar o exposto, analisemos o preâmbulo da Constituição Federal de 1988: “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social”.

Também o Caput do artigo 37, da Carta Magna, exterioriza os princípios a serem seguidos pela Administração Pública, quando se refere à legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade; este último, embora sempre existente na concepção de Estado de Direito, somente foi inserida no Brasil a partir da promulgação da Constituição cidadã de 1988.

3. O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE SOB A ÓTICA DOUTRINÁRIA

A partir da Constituição de 1988 é que começou a se falar em impessoalidade da administração pública no Brasil. Desde então, parte da doutrina estabelece que este princípio não é divergente de princípios jurídicos como os da legalidade, igualdade e finalidade. Não é este, no entanto, o entendimento predominante, que apesar de considerar que é da natureza dos princípios da administração pública a sua capacidade de interação, estabelece que o princípio da impessoalidade não pode ser analisado como princípio indistinto dos demais.

O princípio da impessoalidade recebeu várias interpretações da doutrina brasileira:

Lúcia Valle Figueiredo estabelece ligação do princípio da impessoalidade com o da imparcialidade, justificada pelo emprego do significado do vocábulo “impessoalidade”. Esta afirmação se caracteriza pelos deveres de isenção e valoração objetiva dos interesses públicos e privados na relação a se formar, independentemente de qualquer interesse político. A impessoalidade faz com que o Estado se torne neutro, imparcial e objetivo em todos os seus comportamentos. Seguindo esta mesma linha, entende Diogo Moreira Neto que o princípio da impessoalidade é reflexo da imparcialidade, pois o administrador pra ser imparcial não pode beneficiar, privilegiar, favorecer, nem discriminar e perseguir qualquer pessoa.

Carmem Lúcia Antunes Rocha, por sua vez, estabelece um entendimento mais amplo, atribuindo ao princípio uma autonomia com relação aos demais. Sob esta ótica, pode ser analisado de duas maneiras: a partir da questão da imputação dos atos administrativos, significando que nenhuma ação, ato ou provimento administrativo pode ser imputado ao agente que o comete, pois este está tão somente exteriorizando as vontades do Estado, agindo em nome dele, ou seja, o que é realizado pelo governo não é responsabilidade do agente que o pratica, mas sim da entidade administrativa em nome da qual o agente realizou o ato. A outra visão trata que a administração não pode dispensar aos seus administrados um tratamento desigual.

Com entendimento convergente, Manoel Gonçalves Ferreira Filho a partir de análise do Art. 37, da Constituição Federal, no seu caput, observa que este princípio pode ser analisado a partir de dois prismas. O

primeiro com relação ao administrado, que estabelece que a administração tem que tratar todas as pessoas de forma igualitária, sem acepção destas. Já sob o prisma do administrador, os atos devem ser imputados ao órgão e não ao agente que o comete, tendo em vista que este comete em função daquele.

Celso Antônio Bandeira de Melo entende que o princípio da impessoalidade é o próprio princípio da isonomia (da igualdade). Expondo ainda que a administração não pode apresentar animosidades e simpatias pessoais aos administrados a fim de favorecê-los, nem tampouco discriminá-los ao fazer distinção entre eles, pois assim como reza a lei quando expressa que todos são iguais perante esta, analogamente todos os administrados devem ser iguais perante a administração.

Diógenes Gasparini, também ligado ao princípio da isonomia, disserta que o princípio da impessoalidade quer acabar com o atendimento do administrado em função do seu prestígio com o administrador ou quando este tem alguma obrigação para com aquele.

Apesar de divergências na análise do princípio em questão, alguns autores trazem em sua conceituação uma visão mais abrangente que permite uma maior interligação entre as mais diversas opiniões doutrinárias, como é o caso de Ana Paula Oliveira Ávila, que disserta que:

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

4. ANÁLISE PRÁTICA DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Separar a pessoalidade da administração pública, eis o grande desafio que se quer superar com o cumprimento do princípio da impessoalidade. Na atualidade, apesar das revisões legislativas e da proibição de certas práticas que infringem o princípio em questão, é aparente que ainda sobram resquícios do absolutismo quando se observa nas práticas administrativas a extrema ligação entre os atos da administração e a pessoa do administrador.

A grande dificuldade da garantia da impessoalidade estatal reside na circunstância de que as suas atividades são desempenhadas pelas pessoas, cujos interesses e ambições afloram mais facilmente ali, em razão da proximidade do Poder e, portanto, da possibilidade de realizá-las, valendo-se para tanto da coisa que é de todos e não apenas delas. (Carmem Lúcia Antunes Rocha)

As oportunidades em que se permite agir com discricionariedade, têm sido o pano de fundo para a execução de inúmeras ações que pressupõem a inobservância dos princípios básicos e necessário para a administração pública; concomitantemente, as brechas da lei e a falta de controle da administração por parte dos administrados têm possibilitado uma política eternamente massacradora em que os interesses particulares se sobrepõem aos públicos. Ao invés de ações sempre pensadas com vistas à coletividade, são normalmente destinadas a fins eleitoreiros e diversos do que realmente seria correto, inclusive, por vezes, concedem vantagens a determinados grupos, onerando demasiadamente o erário público, comprometendo, desta forma, sua credibilidade junto à população.

Mesmo com políticas anti-nepotistas, os administradores continuam trazendo aos locais de confiança da administração pessoas que são ligadas a eles por um grau de parentesco, deixando, portanto, de colocar nestas funções, técnicos especializados na atividade em questão para beneficiar uma pequena parcela pelo simples fato de serem aliados políticos ou de existir uma espécie de simpatia entre eles.

Existem ainda, os casos de perseguição político-administrativas em que os administradores através de seu poder, usam de todos os artifícios possíveis para fazer com que seus administrados sintam-se desprestigiados ou até mesmo prejudicados

pela administração. Um caso bastante freqüente é a transferência de adversários políticos do seu local de trabalho para regiões de difícil acesso, o que muitas vezes obriga o agente público a pedir exoneração de sua função.

Não é incomum também observarmos situações em que o próprio logotipo da gestão está intimamente ligado ao da campanha do candidato vitorioso ou ainda em que as fotos destes estão afixadas nos órgãos públicos, dando o mais aparente exemplo de que métodos publicitários são utilizados na administração para remeter aos atos um caráter estritamente pessoal, beneficiando unicamente a pessoa do administrador.

Exemplos como os dissertados anteriormente são infundáveis, ainda poderíamos analisar casos em que obras de infra-estrutura são emolduradas para dar um caráter pessoal e ainda situações em que estas são intituladas por nomes de pessoas ou slogans que remetem a pessoa do administrador, no entanto, a idéia que se pretende fixar é a de que apesar do que está estabelecido no ordenamento jurídico e reafirmado pelos princípios e doutrinas, ainda não existe um método eficaz de aplicação das leis na prática, que fizessem com que situações semelhantes a estas não viessem mais a tona.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de toda a pesquisa evidenciou-se a conceituação do princípio da impessoalidade da administração pública como sendo aquele que pretende estabelecer uma visível separação da pessoa do administrador com o estado e do administrador para com os administrados, estabelecendo um vínculo de igualdade entre estes. Apesar das manifestadas divergências que se evidenciaram através da dissertação dos autores, conclui-se que a problemática não é de fato o entendimento doutrinário, mas a dificuldade que se verifica quanto a sua aplicabilidade, inculcando uma maior necessidade de fiscalização popular, atuando como fiscal da coisa pública, de modo a constringer atuações arbitrárias por parte do administrador.

6. REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração: Para uma Administração Imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 210 p;
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 384 p;
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 549 p;
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. 824 p;
- FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 5ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 521 p;
- GARCIA, Nander. **Guia Acadêmico: Direito Administrativo I**. Natal: Universidade Potiguar, 2008. 6 p;
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. 950 p;
- HARGER, Marcelo. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. 195 p;
- JUNIOR, Waldo Fázzio. **Fundamentos Jurídicos**. 2ª ed. São Paulo, 2002. 195 p;
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 511 p;
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 826 p;
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006. 383 p;
- PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 688 p;
- ROSA, Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo: Sinopses Jurídicas**. Vol19. 8ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006. 288 p;
- TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 579 p.



Coppex
Coordenação de Pós-Graduação,
Pesquisa e Extensão