

# O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ricardo Seibel de Freitas Lima\*

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto de um Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil, tal como estabelece o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), assume incontestável relevância o princípio da impessoalidade.

Tal importância, contudo, adquirindo consolidação pela afirmação da forma republicana de governo, expressa em diversos dispositivos da Carta<sup>1</sup> e confirmada pelo plebiscito previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, depende de uma adequada concretização pelos operadores jurídicos, eis que sua mera enunciação se revelaria inócua.

Para tal empreendimento, será adotada, no presente, a concepção que entende os princípios como normas que estabelecem diretamente fins, para cuja concretização o comportamento devido não é previsto com maior exatidão, dependendo, em razão disso, da delimitação de um estado ideal de coisas, a ser buscado por meio de condutas necessárias a essa realização.<sup>2</sup>

Assim sendo, a concretização do princípio da impessoalidade somente poderá ser alcançada, tendo em mente os dispositivos constitucionais que lhe são relacionados, e a análise de casos paradigmáticos julgados pelos Tribunais pátrios, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, a quem compete precipuamente, na forma do artigo 102, a guarda da Constituição e o estabelecimento de uma razão pública.<sup>3</sup>

---

\* Procurador do Estado

<sup>1</sup> Como exemplo, podemos lembrar que a forma republicana de governo é referida no próprio título – Constituição da República Federativa do Brasil – no preâmbulo, e nos artigos 1º, 3º, 4º, *caput*, e parágrafo único.

<sup>2</sup> ÁVILA, Humberto: A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade, in *Revista de Direito Administrativo*, 215, jan/mar de 1999, pp. 151-179.

<sup>3</sup> RAWLS, John: *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edição em espanhol, pp. 219-228. Tradução de Sergio René Madero Báez, a partir do original em inglês.

A análise comparativa dos casos é um método que se revelará adequado<sup>4</sup>, pois permitirá identificar os problemas que a realidade prática impõe sejam solucionados pela impessoalidade, permitindo a identificação dos princípios que subjazem às decisões, a descoberta da verdadeira *ratio decidendi*, e possibilitando a definição de condutas que estabelecem os contornos da norma finalística.

## **2 O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA JURISPRUDÊNCIA E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

### **2.1 CASOS PARADIGMÁTICOS E O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

O primeiro caso a ser tratado envolve a questão do nepotismo na contratação de servidores públicos<sup>5</sup>. Trata-se do julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), em que se impugnava uma emenda à Constituição Estadual, que impedia a ocupação de cargos em comissão por cônjuges ou companheiros e parentes, consanguíneos, afins ou por adoção, até segundo grau, de determinadas autoridades públicas.<sup>6</sup>

A alegação de inconstitucionalidade, entre outras razões, baseava-se no fato de que a referida emenda criava uma hipótese de impedimento de acesso a cargos públicos não prevista na Constituição Federal, pois se tratavam de cargos de livre nomeação e exoneração.

O Supremo Tribunal Federal, apreciando o pedido de suspensão cautelar do dispositivo, entendeu por indeferi-lo, não encontrando qualquer incompatibilidade entre a vedação da prática do nepotismo e a existência de cargos públicos cujo preenchimento é livre e baseado na confiança.

Assim sendo, o Tribunal aplicou o princípio da impessoalidade, para manter a constitucionalidade do dispositivo. Ao tratar da possibilidade de preenchimento de um cargo público baseado em critérios pessoais, no caso o parentesco, surge a questão sobre a necessidade de que a atuação dos agentes públicos seja objetiva, isenta e neutra, com fundamento em critérios objetivos e racionais.

O segundo caso que merece menção diz respeito à possibilidade de eliminação de candidatos em concursos públicos. Trata-se de Recurso Extraordinário (RE), em que se discutia o direito de uma candidata à investidura no cargo de Juiz de Direito. Aprovada em fases anteriores do certame, a postulante foi eliminada em sessão

---

<sup>4</sup> LARENZ, Karl: *Base del negocio jurídico y cumplimiento de los contratos*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1956, pp. 1-5.

<sup>5</sup> O nepotismo é uma realidade presente no cenário político brasileiro há muito tempo. Existem aqueles que identificam na própria carta de Pero Vaz Caminha, a respeito da descoberta do território denominado “ilha de Vera Cruz”, o início da prática em solo nacional, conforme ROCHA, Câmren Lucia Antunes: *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 159-160.

<sup>6</sup> Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 1521-4 (RS), Relator Ministro Marco Aurélio, julgado pelo Tribunal Pleno em 12 de março de 1997, publicado no Diário da Justiça de 17 de março de 2002. Sobre o mesmo tema, ver também o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 183.952-0 (RS), Relator Ministro Néri da Silveira, julgado pela Segunda Turma em 19 de março de 2002, publicado no Diário da Justiça de 24 de maio de 2002, em que se questiona a constitucionalidade de uma lei municipal.

secreta do Tribunal de Justiça Estadual, com base em previsão do Estatuto da Magistratura.<sup>7</sup>

De fato, previa a lei estadual que ao Tribunal de Justiça competia decidir, em sessão secreta, conclusivamente e por livre convicção, a respeito da admissão dos candidatos. Ao eliminar a recorrente aprovada nas fases prévias do concurso, conforme expõe o Relator em seu voto, “o Tribunal não se reputou vinculado ao laudo psicotécnico, mas pretendeu exercer um poder discricionário de recusa imotivada do candidato à magistratura, mediante votação secreta dos componentes do Órgão Especial”.

Na espécie, o dispositivo em questão foi declarado inconstitucional, tendo havido afronta ao princípio da impessoalidade. Este caso expõe questão acerca da necessidade de que a atuação dos agentes públicos seja passível de controle intersubjetivo. Se questiona, assim, se a Constituição Federal brasileira, ao atribuir competência a determinados agentes públicos, confiando a estes o poder e o dever de agir e decidir de forma impessoal, impõe a observância de um procedimento qualquer, uma possibilidade de participação dos interessados, uma publicidade mínima e uma exigência de fundamentação da decisão.

Por fim, trataremos do caso relativo à utilização do aparato público para promoção do administrador, seja em caráter pessoal, seja em caráter partidário.

Trata-se de ação popular julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que se consideraram lesivos ao patrimônio público, por afrontarem o princípio da impessoalidade, e, em especial, o § 1º, do artigo 37 da Constituição, os atos de inserção de publicidade pessoal do administrador em bancos de praças, viaturas oficiais e placas indicativas de obras da publicidade.<sup>8</sup>

Esse precedente<sup>9</sup> expõe a questão acerca da necessidade de independência e neutralidade da administração pública, em relação aos eventuais governantes, e também indaga sobre a possibilidade de utilização da *res pública* para promoção subjetiva de determinado administrador.

## 2.2 A POSITIVAÇÃO DA IMPESSOALIDADE NO ATUAL ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Na Constituição Federal brasileira de 1988, o princípio da impessoalidade vem afirmado no limiar do Capítulo que dispõe sobre a Administração Pública, estabelecendo

<sup>7</sup> Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 194.657-1 (RS), Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgado pelo Tribunal Pleno em 4 de outubro de 2001, publicado no Diário da Justiça de 14 de dezembro de 2001. Sobre a matéria, ver também o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 188.234-4 (DF), Relator Ministro Néri da Silveira, julgado pelo Plenário em 19 de março de 2002, publicado no Diário da Justiça de 24 de maio de 2002.

<sup>8</sup> Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na apelação cível nº 143.146-1, Relator Desembargador Francisco Cascani, julgado pela 5ª Câmara, em 13 de junho de 1991, publicado na *Revista dos Tribunais*, 671, setembro de 1991, pp. 94-96.

<sup>9</sup> No mesmo grupo de casos, poderiam ser acrescentados: (i) acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul na apelação cível em ação civil pública de improbidade administrativa nº 70002775195, Relator Desembargador Wellington Pacheco Barros, julgado pela 4ª Câmara Cível, em 22 de agosto de 2001, acerca da publicação de promoção pessoal do administrador em informativo oficial do Município; (ii) acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos embargos infringentes nº 593129422, Relator Desembargador José Vellinho de Lacerda, julgado pelo 1º Grupo de Câmaras Cíveis, em 1º de julho de 1994, acerca da utilização do *slogan* “administração popular”, por determinado partido político, em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas públicas.

o *caput* do art. 37 que “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”.<sup>10</sup>

Não se trata, no entanto, da única passagem do texto constitucional em que o aludido princípio se faz vislumbrar. De fato, em outros tantos trechos podemos observar a exigência de que se alcance um estado a ser ideal de coisas identificado com a impessoalidade, seja de forma direta, seja através de outros institutos que colaboram para que seja alcançado este fim através de comportamentos diversos.

Em outros ordenamentos, como o de Portugal, o chamado princípio da imparcialidade administrativa foi afirmado através de uma construção elaborada a partir da adoção de numerosas figuras jurídicas que deixavam transparecer a preocupação com a imparcialidade e que, na prática, revelaram-se fortes instrumentos de garantia de aspectos singulares.<sup>11</sup>

Ainda que no ordenamento jurídico brasileiro atual não haja essa necessidade de criação, pois a positivação do princípio é expressa, cabe sistematizar e aglutinar os demais institutos em torno da previsão central da impessoalidade, a fim de que estas lhes dê sentido e organize de forma valorativa.

Da mesma forma, o princípio da impessoalidade estará se relacionando com outros, recebendo também sentido e sendo conectado e hierarquizado de forma axiológica<sup>12</sup> com as demais normas finalísticas, especialmente em função de princípios estruturantes, como o do Estado Social e Democrático de Direito.

Assim, o art. 37 da Constituição, em relação ao acesso e remuneração no serviço público, prevê: (i) em seu inciso II<sup>13</sup>, que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos<sup>14</sup>, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração<sup>15</sup>; (ii) em seu inciso IV, que o aprovado em concurso público, durante a vigência prevista no edital de convocação, terá prioridade de nomeação sobre os novos concursados; (iii) em seu inciso V<sup>16</sup>, que o preenchimento de funções de confiança se fará exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, e o preenchimento de cargos em comissão se fará por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, e apenas para as atribuições de direção, chefia e assessoramento; (iv) em seu inciso X<sup>17</sup>, que fica assegurada a revisão geral anual da

---

<sup>10</sup> Com redação da Emenda Constitucional nº 19/98.

<sup>11</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 28-29.

<sup>12</sup> ÁVILA, Humberto: Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico, in *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 19, março de 2001, pp. 177-178.

<sup>13</sup> Com redação da Emenda Constitucional nº 19/98.

<sup>14</sup> De acordo com o § 2º, do artigo 37 da CF/88, a não observância do disposto neste inciso implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

<sup>15</sup> Com a ressalva que esta liberdade de nomeação, em nome do princípio da impessoalidade, pode ser restringida, para evitar escolhas baseadas em critérios subjetivos, conforme precedentes citados – ADIN 1.521-4 (RS) e RE nº 183.952-0 (RS).

<sup>16</sup> Com redação da Emenda Constitucional nº 19/98.

<sup>17</sup> Com redação da Emenda Constitucional nº 19/98. Sobre a matéria ver o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN (por omissão) nº 2.481-7 (RS), Relator Ministro Ilmar Galvão, julgado pelo Tribunal Pleno em 19 de dezembro de 2001, publicado no Diário da Justiça de 22 de março de 2002, em que se considerou o Governador do Estado em mora por não ter desencadeado, no período, o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores. Observe-se que existem outras tantas ADINS's sobre a matéria, relativas a outras unidades da federação.

remuneração dos servidores públicos, em igual data e com mesmos índices.<sup>18</sup>

Sobre as contratações da administração pública<sup>19</sup>, dispõe o inciso XXI do mesmo artigo 37, que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações, serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

No tocante à publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, impede o § 1º, do art. 37, que esta tenha caráter de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.<sup>20</sup>

Os artigos 54, I e II, da CF/88, disciplinam uma série de vedações impostas ao Deputados e Senadores, relativamente a contratações com o Poder Público e investidura em cargos dessa natureza, sempre com o objetivo de preservar a impessoalidade.

O artigo 93 da Carta, por sua vez, estabelece algumas diretrizes sobre a carreira e a atividade judicial, visando assegurar o referido princípio, especialmente no que tange aos critérios de acesso ao cargo, e promoção – incisos II e III – além da imposição dos deveres de publicidade e fundamentação das decisões – incisos IX e X.

Por fim, o art. 100 da Constituição determina que o pagamento dos créditos devidos pela Fazenda Pública, em razão de condenação judicial, se faça exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, vedada a designação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias.

Como visto, portanto, a Constituição Federal de 1988 nos apresenta um adequado quadro normativo para a concretização do princípio da impessoalidade, cujos contornos merecem ser agora melhor estabelecidos, tarefa em que se utilizará não somente as contribuições doutrinárias, mas também os precedentes jurisprudenciais paradigmáticos.

### **3 A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

#### **3.1 NOÇÃO APROXIMADA DO PRINCÍPIO**

A evolução da análise empreendida permite, nesse momento, esboçar uma noção aproximada do conteúdo do princípio. A apreciação intuitiva do termo decorre do próprio significado etimológico da palavra e se consubstancia na idéia de que a administração pública não pode estabelecer diferenciação injustificada entre pessoas, bem como, sob outro ângulo, não pode ser personificada, no sentido de assumir a identidade de determinado particular ou grupo.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> A concessão de reajuste de vencimentos a uma categoria específica, com índice diferenciado, sem qualquer justificação, poderia consistir em um exemplo de conduta da administração pública baseada em critérios subjetivos e, portanto, impessoais, conforme ROCHA, Cármen Lucia Antunes: *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 151.

<sup>19</sup> A respeito de contratações da administração pública, interessante o precedente da contratação de ex-Procurador-Geral do Município para exercer, como advogado privado, as mesmas funções de representação judicial do Município, em razão de laços pessoais com o Prefeito, conforme acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial (RESP) nº 403.981 - RO, Relator Ministro Luis Fux, julgado pela 1ª turma em 1º de outubro de 2002, publicado no Diário da Justiça de 28 de outubro de 2002.

<sup>20</sup> Além dos casos citados, lembre-se a antiga prática de fixar retratos dos eventuais governantes em repartições públicas, conforme ROCHA, Cármen Lucia Antunes: *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 148.

<sup>21</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo, Saraiva, 1990, v. 1, pp. 243-245.

Essa idéia inicial, ainda que indique um bom caminho a seguir, se revela insuficiente para determinar comportamentos concretos, especialmente diante da diversidade e complexidade de casos que a realidade prática impõe sejam enfrentados pela impessoalidade como estrutura própria para resolução de problemas.

Como decorrência do Estado Social e Democrático de Direito, considerado este como princípio estruturante e aglutinador de outros princípios, aos quais oferece sentido e organiza, impedindo a consideração arbitrária de algum em detrimento de outros, a impessoalidade opera para assegurar a independência e a neutralidade da administração pública, relativamente a eventuais exercentes do poder, que possam pretender utilizá-la para a prosseguir fins pessoais ou partidários.<sup>22</sup>

A neutralidade política da administração impõe uma forma típica atuar, fazendo prevalecer o profissionalismo dos funcionários, a natureza institucional do corpo administrativo, e a perseguição das finalidades públicas, que não pode ser desvirtuada em função de determinadas injunções políticas.<sup>23</sup> Frente à possível utilização do corpo do Estado por um grupo politicamente vitorioso, surge a necessidade do desenvolvimento de um funcionalismo formado por um corpo de trabalhadores qualificados e capacitados profissionalmente<sup>24</sup>, o que também contribui para fazer prevalecer a independência política da administração.

É também sob a égide do princípio republicano, e sob o imperativo da igualdade, que a impessoalidade se revela como forma de impedir que a atuação pública se pautar por preferências pessoais, ligações afetivas, sem qualquer isenção ou objetividade<sup>25</sup>, pois a coisa pública, que é de todos e a todos impõe sacrifícios, não pode existir para beneficiar determinados particulares ou para perseguir e prejudicar outros.

As diretrizes acima expostas, se revelam contornos mais nítidos do princípio em pauta, ainda se mostram vagas quanto à sua operacionalidade. Efetivamente, se a impessoalidade serve para garantir a atuação neutra, independente, isenta, objetiva e imparcial da administração pública, ainda falta discernir como pode, em situações práticas, ser alcançado esse estado ideal a ser atingido.

Nesse sentido, impõe-se considerar imprescindível, a fim de que a impessoalidade seja afirmada, que a ação administrativa considere, em cada caso concreto, a totalidade dos interesses afetados pela própria atuação, permitindo a oitiva, participação e manifestação de todos aqueles eventualmente afetados pela medida.<sup>26</sup> É verdadeiramente improvável que a administração pública seja imparcial, quando desconheça, antes da decisão ser tomada, quais os efeitos que sua ação poderá

---

<sup>22</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 35-38.

<sup>23</sup> ZAGO, Lúvia Maria Armentano Koenigstein: *O princípio da impessoalidade*, Rio de Janeiro, Renovar, 2001, pp. 137-144.

<sup>24</sup> WEBER, Max: *Economia y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 2ª edição, pp. 1068-1069. Tradução de José Medina Echevarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo Garcia Maynez e José Ferrater Moura, a partir da quarta edição do original em alemão.

<sup>25</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 17-22.

<sup>26</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 17-22.

envolver. Talvez ainda pior seja a situação de uma decisão que, afetando interesses antagônicos, seja tomada apenas pela consideração de uma das partes ou grupos envolvidos.

Com efeito, o fenômeno da participação constitui um componente fundamental do processo decisório, pois os canais abertos pela manifestação, não só dos interessados, mas de todos aqueles que possam positivamente influir para o bom encaminhamento da questão, permitem um enriquecimento na materialização, valoração e consideração de fatos e interesses, que haverão de ser corretamente ponderados para a tomada da correta decisão.<sup>27</sup>

Além disso, é preciso, sob pena de se tornar o princípio completamente sem operacionalidade, servindo apenas para esconder ou justificar o arbítrio, que a ação ou decisão administrativa seja passível de controle intersubjetivo. É impossível saber se dada atuação concreta correspondeu aos imperativos da impessoalidade, se não nos é permitido conhecer as razões e caminhos que levaram a esta. Afigura-se, assim, indispensável, que a ação administrativa seja precedida de uma fundamentação expressa, com a devida publicidade, através de um procedimento adequado, sob pena de uma determinada decisão esconder uma conduta pautada em critérios subjetivos e pessoais.<sup>28</sup>

Se a administração deve ser isenta, neutra e objetiva, qualquer decisão deve ser fundamentada, a fim de que sejam justificadas as distinções e equiparações feitas entre pessoas e situações, mediante uma referência a princípios e regras pertinentes. Mesmo que essas normas sejam um tanto vagas e abstratas, a permitir eventuais decisões arbitrárias, a exigência de fundamentação expressa e o método da análise de casos, tomará cada vez mais difícil construir justificações plausíveis para julgamentos tendenciosos, sendo então exigida a coerência.<sup>29</sup>

O dever de fundamentação expressa apresenta-se como um instituto, reunindo todas e quaisquer razões que o agente assuma como determinantes da decisão, sejam aquelas que expressem uma intenção justificadora do agir, demonstrando a ocorrência concreta dos pressupostos legais, sejam aquelas que visam explicar o conteúdo da manifestação, indicando a composição dos interesses considerados para adotar a medida adequada à satisfação do interesse público no caso.<sup>30</sup>

### 3.2 CONDUTAS EXIGIDAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA IMPESSOALIDADE

A partir do desenvolvimento esboçado anteriormente, podemos agora definir

---

<sup>27</sup> DUARTE, David: *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra, Livraria Almedina, pp. 403-421.

<sup>28</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 77-78.

<sup>29</sup> RAWLS, John: *Uma teoria da Justiça*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 260. Tradução de Almiro Pissetta e Lenita Maria Rímoli Esteves, a partir do original em Inglês.

<sup>30</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de: *O dever da fundamentação expressa de actos administrativos*, Coimbra, Livraria Almedina, 1992, pp. 20-22.

algumas condutas que são exigidas da administração pública, para que se alcance aquele estado ideal que é determinado pelo princípio da impessoalidade.

Em primeiro lugar, exige-se uma atuação isenta e objetiva da administração pública, no sentido de ser impessoal, ou seja, não ligada a qualquer sujeito, que, para tanto, deve ser baseada em critérios objetivos, lógicos e racionais.<sup>31</sup>

Este parece ter sido o caso do nepotismo. Observe-se que se questionava a constitucionalidade de uma norma estadual que vedada a contratação de parentes para ocupar cargos de comissão, os quais, em função do disposto no art. 37, II, da CF/88, são de livre nomeação e exoneração. Ocorre que a liberdade dada ao agente público não pode ser confundida com arbítrio, devendo ser exercida com responsabilidade e racionalidade, observados critérios objetivos e lógicos. Assim, a vedação da contratação de pessoas próximas, muitas vezes influenciada por questões subjetivas ou afetivas e não racionais, foi considerada conforme à constituição, por contribuir para alcançar o estado finalístico indicado pelo princípio da impessoalidade.<sup>32</sup>

Em segundo lugar, exige-se que a administração pública seja independente e neutra<sup>33</sup>, em relação a interesses políticos e pessoais, que possam ser exercidos por parte de eventuais governantes.

Aqui verificamos o enquadramento do caso relativo à utilização da administração pública para promoção pessoal do governante. Ainda que não existisse a expressa disposição do § 1º, do artigo 37 da Constituição, uma administração que se pretende seja impessoal não pode ser utilizada para fins de propaganda política partidária ou particular, sob pena de total ausência de neutralidade e independência em relação ao eventual titular do poder.

O interessante, nesses casos, é que a violação ou não do princípio da impessoalidade somente se verifica pela análise de circunstâncias muito específicas dos casos concretos. Não por outra razão, aqueles que chegam ao Supremo Tribunal Federal não são conhecidos por envolverem análise de matéria fática. Há um precedente, contudo, em que, embora não conhecido o recurso, entendeu o Tribunal que a publicação oficial, que trazia em sua capa a foto do Governador do Estado, ocupando a página inteira, com os dizeres “ele governou para todos”, às custas do erário, não consistia numa verdadeira prestação de contas pública, mas em um ato de promoção pessoal vedado pela Constituição.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 17-18.

<sup>32</sup> Outro precedente que se enquadra nessa hipótese é o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.814 (R.J.), Relator Ministro Néri da Silveira, julgado pelo Tribunal Pleno em 14 de abril de 1994, publicado no Diário da Justiça de 10 de junho de 1994. Se trata da nomeação de Juiz para o Tribunal Regional do Trabalho (TRT), na vaga de advogado, em que o nomeado, na lista triplíce elaborada pelo órgão especial do Tribunal, obtivera apenas um voto a mais do que outros candidatos, sendo que seu pai participara da votação.

<sup>33</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 35-38.

<sup>34</sup> Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário (REAGR) nº 217.025 (R.J.), Relator Ministro Maurício Corrêa, julgado pela Segunda Turma em 27 de abril de 1998, publicado no Diário da Justiça de 5 de junho de 1998. Sobre a matéria, mas também não conhecido é o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 201.957-7 (SP), Relator Ministro Moreira Alves, julgado pela Primeira Turma em 1º de junho de 1999, publicado no Diário da Justiça de 6 de agosto de 1999.



Há que se observar e distinguir, entretanto, aqueles casos em que não há uma promoção pessoal do governante, e sim uma efetiva publicidade de um programa ou realização de governo, o que é muitas vezes difícil de discernir. Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de uma lei estadual que vedava toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que pudesse constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que estivesse tramitando no Poder Legislativo, pois tal preceito poderia gerar perplexidade na aplicação prática.<sup>35</sup>

Em terceiro lugar, a administração pública, diante de determinado caso concreto, deve considerar a totalidade dos interesses envolvidos e afetados pela própria ação<sup>36</sup>, permitindo a adequada oitiva e participação dos interessados, através de um procedimento que proporcione esse envolvimento.

No caso do concurso público à magistratura, não foi oportunizado à interessada participar do processo de decisão sobre sua aprovação ou reprovação, o que acabou conduzindo à procedência de seu recurso.

É interessante observar que o Supremo Tribunal Federal já admitiu que é possível, em tese, a instituição, por lei, do exame psicotécnico, com caráter eliminatório.<sup>37</sup> O que distingue o caso em pauta é que a eliminação não foi decidida com oitiva da parte interessada, e com base em um exame de caráter objetivo e científico, mas sim em uma sessão secreta e através de uma decisão não motivada, o que evidentemente não se coaduna com o princípio ora desenvolvido.

Em quarto lugar, todas as ações e decisões da administração pública devem observar um procedimento adequado, com a devida publicidade, e com uma fundamentação expressa, que permita o controle intersubjetivo da atuação.<sup>38</sup>

No mesmo caso da reprovação no concurso, verificamos que existia um exame psicotécnico desfavorável à candidata. No entanto, sendo a sessão secreta e não havendo fundamentação da decisão, não existe como verificar se a ação se pautou por critérios objetivos, impessoais e isentos, e é justamente essa impossibilidade de controle do processo decisório, por ausência de publicidade, procedimento e publicidade, que comprometeu a atuação.

#### 4 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se afirmar que a impessoalidade, como princípio constitucional expresso, seja através de sua previsão central no *caput* do artigo 37, seja em outros institutos relacionados, determina um estado ideal de coisas a ser alcançado.

<sup>35</sup> Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 2.472-8 – medida liminar (RS), Relator Ministro Maurício Corrêa, julgado pelo Tribunal Pleno em 13 de março de 2002, publicado no Diário da Justiça de 3 de maio de 2002.

<sup>36</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 17-22.

<sup>37</sup> Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 188.234-4 (DF), Relator Ministro Néri da Silveira, julgado pelo Plenário em 19 de março de 2002, publicado no Diário da Justiça de 24 de maio de 2002.

<sup>38</sup> RIBEIRO, Maria Teresa de Melo: *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 77-78.

Para determinar as condutas concretas que são exigidas dos agentes para alcançar a finalidade estabelecida pelo princípio, é indispensável a análise do ordenamento jurídico constitucional atual, bem como o exame das posições doutrinárias, e, especialmente, a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, através do método de casos.

Assim procedendo, concluímos que o princípio da impessoalidade exige uma atuação isenta e objetiva do administrador público, fundada em critérios racionais e lógicos, com independência e neutralidade em relação aos governantes, o que somente pode ser garantido pela consideração da totalidade dos interesses envolvidos em determinada questão, através de um procedimento adequado, que garanta publicidade e fundamentação expressa da decisão, a permitir seu controle intersubjetivo.

Há, contudo, que se observar a necessidade de manter renovada a análise dos casos paradigmáticos dos tribunais superiores, que, diante de novos problemas surgidos da realidade prática, nos permitirão, à luz do conceito sistematizado, proceder reformulações<sup>39</sup>, que possibilitem a concretização cada vez mais definida das condutas que são necessárias para alcançar a impessoalidade na administração pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever da fundamentação expressa de actos administrativos**. Coimbra: Almedina, 1992. p. 20-22.

ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 151-179, jan./mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 19, p. 177-178, mar./2001.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. p. 273-277. Tradução de Antonio Menezes Cordeiro, a partir do original alemão.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996. p. 403-421.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 243-245.

LARENZ, Karl. **Base del negocio jurídico y cumplimiento de los contratos**.

---

<sup>39</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm: *Pensamento Sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, 2ª edição, 273-277. Tradução de Antonio Menezes Cordeiro, a partir do original alemão.

Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1956.

RAWLS, John. **Liberalismo político**. México, Fondo de Cultura Econômica, 1996. p. 219-228. 1. ed. em espanhol, tradução de Sergio René Madero Báez, a partir do original em inglês.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 260. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves, a partir do original em Inglês.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. **O princípio da imparcialidade da administração pública**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 28-29.

ROCHA, Cármen Lucia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 159-160.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 1999. p. 1068-1069. Tradução de José Medina Echevarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo Garcia Maynez e José Ferrater Moura, a partir da quarta edição do original em alemão.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. **O princípio da impessoalidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 137-144.