

Considerações sobre o princípio constitucional da impessoalidade administrativa

rdai rdai.com.br/ojs/index.php/rdai/article/view/166



Edilson Pereira Nobre Júnior Universidade Federal de Pernambuco (Recife, Pernambuco, Brasil) ● <https://orcid.org/0000-0003-1808-0275>

DOI: <https://doi.org/10.48143/rdai/09.epnj>

Palavras-chave: Princípio – Impessoalidade – Administração – Conteúdo – Eficácia

Resumo

O presente texto objetiva o exame do princípio da impessoalidade administrativa, explicitado pela Constituição de 1988 em seu art. 37. Em seguida à ênfase sobre o perfil da Administração Pública no âmbito do Estado Constitucional de Direito, abordou-se paradigmas do direito estrangeiro para, em seguida, investigar-se o conteúdo e a eficácia do princípio.

Biografia do Autor

Edilson Pereira Nobre Júnior, Universidade Federal de Pernambuco (Recife, Pernambuco, Brasil)

Professor da Faculdade de Direito do Recife – UFPE, instituição perante a qual concluiu Mestrado e Doutorado em Direito Público. Desembargador do Tribunal Regional Federal da Quinta Região. EdilsonNobre@trf5.jus.br

Referências

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Coimbra: Almedina, 2003. t. II.

BASSI, Franco. Lezioni di diritto amministrativo. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1995.

BRAVO, Federico de Castro y. Derecho civil de España. 2. ed. Madri: Civitas, 1984. t. I.

CANANEA, Giacinto Della. L'Amministrazione Europea. In: CASSESE, Sabino (Coord.). Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo generale. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000. t. 2º.

CARVALHO FILHO, Manuel dos Santos. Manual de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

DUPUIS, Georges. GUÉDON, Maria-José; CHRÉTIEN, Patrice. Droit administratif. 9. ed. Paris: Arman Colin, 2004.

ENTERRÍA, Eduardo García. Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Madri: Civitas, 2000.

FERRER, Juan de la Cruz. La elaboración y desarrollo de la teoría de los principios generales del derecho público francés. Revista de Administración Pública, n. 111, set.-dez. 1986.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade – Direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GAMBOA, Jaime Orlando Santofimio. Procedimientos administrativos y tecnología. Bogotá: Universidade Externado de Colômbia, 2011.

LIMA, Ruy Cirne Lima. Princípios de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 1987.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NIETO, Alejandro. Testimonios de un jurista (1930-2017). Sevilha: Instituto Nacional de Administración Pública e Global Law Press, 2017.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade Administrativa: uma leitura do art. 11 da Lei 8.429/1992 (LGL199219) à luz do princípio da segurança jurídica. Revista Trimestral de Direito Público, v. 61, p. 87-98, 2015.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. Principios de derecho administrativo. 4. ed. Madri: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. I.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SANDULLI, Aldo. Il procedimento. In: CASSESE, Sabino (Coord.). Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000. t. 2º.

TÁCITO, Caio. O procedimento administrativo e a garantia da impessoalidade. Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado, ano 3, n. 10, jul.-set. 1996.

TRUCHET, Didier. Droit administratif. 7. ed. Paris : Presses Universitaires de France, 2017.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. O princípio da impessoalidade. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

* Inédito, este texto é realizado em face da execução do projeto de pesquisa “O controle das funções estatais na atualidade e o combate à corrupção”, o qual se vincula à atividade docente do autor perante o Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE.

“En somme, le principe de légalité correctement défini signifie que l'Administration doit respecter les lois il est inclus dans un principe plus large: le principe de juridicité. Celui-ci signifie que, dans toute son action, l'Administration doit respecter le cadre établi par l'ensemble de l'ordre juridique (lequel l'habilite à agir, fixe des procédures, pose des garanties pour les administrés, etc.).” (Droit administratif. 9. ed. Paris: Arman Colin, 2004. p. 84.)

Loc. cit., p. 84-85.

Droit administratif. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2017. p. 46.

Como se observará no curso deste escrito, uma amostra exemplificativa disso está nas constituições italiana de 1947 (art. 97), portuguesa de 1976 (art. 266º), hispânica de 1978 (art. 103), brasileira de 1988 (art. 37) e colombiana de 1991 (art. 209).

Interessante a leitura de Juan de la Cruz Ferrer (La elaboración y desarrollo de la teoría de los principios generales del derecho público francés. Revista de Administración Pública, n. 111, p. 441-457, set.-dez. 1986), ao nos fornecer, com solidez de informações, ideia sobre a formulação e desenvolvimento que obtiveram, com ênfase às primícias do século XX, os princípios gerais do direito público francês, a partir do labor do Conselho de Estado e, posteriormente, do Conselho Constitucional.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Disponível em: [www.cortecostituzionale.it.] Acesso em: 25.06.2018. O parágrafo foi renumerado por força da Lei Constitucional 01, de 20 de abril de 2012, antes figurando como o parágrafo inicial.

Il procedimento. In: CASSESE, Sabino (Coord.). Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000. t. 2º, p. 959.

L'Amministrazione Europea. In: CASSESE, Sabino (Coord.). Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2000. t. 2º, p. 1.587.

Lezioni di diritto amministrativo. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1995. p. 62-63.

Disponível em: [www.tribunalconstitucional.pt.] Acesso em: 26.06.2018.

Curso de direito administrativo. Coimbra: Almedina, 2003. t. II, p. 140.

Loc. cit., p. 141 e 144.

Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996. p. 286-287.

“A lei disciplinará o estatuto dos funcionários públicos, o acesso à função pública de acordo com os princípios de mérito e capacidade, as peculiaridades do exercício de seu direito à sindicalização, o sistema de incompatibilidades e as garantias para a imparcialidade no exercício de suas funções.” (La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Disponível em: [www.congreso.es]. Acesso em: 27.06.2018.)

Principios de derecho administrativo. 4. ed. Madri: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. I, p. 120-121.

“Artigo 209. A função administrativa está ao serviço dos interesses gerais e se desenvolve com fundamento nos princípios de igualdade, moralidade, eficácia, economia, celeridade, imparcialidade e publicidade, mediante a descentralização, a delegação e a desconcentração de funções.” (Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones). Disponível em: [www.corteconstitucional.gov.co]. Acesso em: 27.06.2018.

Procedimientos administrativos y tecnología. Bogotá: Universidade Externado de Colômbia, 2011. p. 104-105.

Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117.

Curso de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 101-102.

Direito administrativo moderno. 19. ed. São Paulo: RT, 2015. p. 152.

O procedimento administrativo e a garantia da impessoalidade. *Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado*, ano 3, n. 10, p. 629, jul.-set. 1996.

Manual de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 20-21.

Direito administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 99.

Entre nós, a pretexto de uma correlação com o direito à sustentabilidade, Juarez Freitas equipara o princípio da imparcialidade ao da impessoalidade, destacando sua aptidão para que a Administração não se deixe guiar pelos caprichos para beneficiar gerações presentes em desprestígio das futuras. Ensina: “Uma gestão sustentável é precisamente aquela desatrelada de objetivos episódicos, na qual vigora a cabal proibição de qualquer discriminação torpe e, concomitantemente, o dever de frear, ou de extinguir, a iniquidade intra e intergerencial.” (Sustentabilidade – Direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 212.)

O princípio da impessoalidade. Rio de Janeiro: Renovar, 200103442671. p. 346-360.

Loc. cit., p. 384-386. A propósito, o conceito que constrói a autora visualiza que “impessoalidade é direito e dever fundamental do indivíduo, garantia a uma Administração Pública proba e eficiente, obtida pela imposição de condutas tendentes à realização do interesse público geral, caracterizado e valorado objetivamente, sem a ingerência de interesses públicos ou privados, admitida apenas a ressalva de outro interesse público específico e compatível”. (loc. cit., p. 389.)

Princípios de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: RT, 1987. p. 20-22.

Loc. cit., p. 20.

Derecho civil de España. 2. ed. Madri: Civitas, 1984. t. I, p. 427-429. Trata-se, na realidade, de uma reimpressão, porquanto tal edição recua a 1949.

A ausência de referência na obra do autor à inconstitucionalidade, com a preferência ao vocábulo antijurídico, deu-se, a bem da verdade, pela inexistência, à época, de um Estado constitucional na Espanha, subjugada pela ditadura de Franco. Sobre o período afirmou Nieto (*Testimonios de un jurista (1930-2017)*). Sevilha: Instituto Nacional de Administración Pública e Global Law Press, 2017. p. 51-52) que os professores de direito constitucional se negavam a ministrar aulas, à alegação de que, não possuindo a Espanha constituição, não se podia explicar nada.

À guisa de exemplo, é possível mencionar os seguintes precedentes: a) ADI 3.853/ MS (STF, Pleno, m. v., rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 25.10.2007), na qual se considerou inconstitucional o art. 29-A da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional 35/2006, que assegurava direito a subsídio mensal e vitalício, transferível ao cônjuge a título de pensão, àquele que exercesse mandato integral de governador; b) ADI 3.745/GO (STF, Pleno, v. u., rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.05.2013, DJe de 01.08.2013), assentada onde se reconheceu a

inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 13.145/97 do Estado de Goiás que permitiu a nomeação para cargos em comissão de até dois parentes dos agentes públicos que menciona; c) ADI 4.259/PB (STF, Pleno, v. u., rel. Min. Edson Fachin, j. 03.03.2016, DJe de 16.03.2016), onde se vislumbrou incompatibilidade vertical na Lei 8.736/2009 do Estado da Paraíba, a qual, ao disciplinar a concessão de benefício fiscal, singularizou de tal maneira os requisitos inerentes à condição do destinatário, de sorte a beneficiar com mais de 75 por cento dos recursos do programa uma única pessoa.

Ver, no particular, opinião expressada por Edilson Pereira Nobre Júnior (Improbidade Administrativa: uma leitura do art. 11 da Lei 8.429/1992 à luz do princípio da segurança jurídica. Revista Trimestral de Direito Público, v. 61, p. 87-98, 2015).

A propósito, calha aqui recordar advertência de Enterría, lançada em trabalho onde manifesta apreensão quanto à segunda crise da lei (Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Madri: Civitas, 2000. p. 104-105), consistente na rapidez de sua produção, com prejuízo à segurança jurídica e à coerência do ordenamento, favoravelmente ao recurso à primazia dos princípios gerais do Direito, na qualidade de resumo ético da justiça e disciplinadores das instituições positivas. Assim o é porque os princípios gerais, em transcendendo às normas concretas, constituem necessariamente uma ordem de valores de justiça material.

Eis a transcrição de passagens do voto do relator: “33. O pecado capital que cometeu o ato guerreado está, muito mais, em ter desafiado o princípio constitucional da “Impessoalidade”, este sim, de Objetiva noção, pois independente de critérios temporais ou espaciais e, ao contrário, jungido, unicamente à ocorrência de pressupostos situados no mundo dos FATOS.” [...] 35. Note-se, de outra parte, que a inobservância da Impessoalidade exigível de todos os atos administrativos – e não só dos atos “judiciais” – induz, necessariamente, a se ter por desrespeitado, concomitantemente, o princípio constitucional da Moralidade: se é possível existir um ato administrativo imoral, sob a ótica da Carta Magna, mas impessoal, seguramente é impossível que haja ato administrativo revestido de personalidade e que não seja, ao mesmo tempo, imoral. 36. Retornando-se à espécie sob exame, é de se atentar para a circunstância de que, na presença das circunstâncias de Fato arroladas nos artigos 134 e 135 do Código de Processo Civil – as quais, como dito, traçam a linha definidora da Impessoalidade do ato –, não é por se tratar de ato Administrativo e, não, 'judicial', que deixa de ser condenável sua prática. 37. A própria Lei das Leis, no 'caput' de seu art. 37, 'Obriga' sejam respeitados, pelo Poder Público, os princípios da Impessoalidade e da Moralidade. 38. A ninguém acudirá sustentar, por certo, que o liame entre 'Pai' e 'Filho' – que é o existente, no caso sob análise – não chega a dar caráter 'Pessoal' ao ato administrativo de interesse do segundo, praticado pelo primeiro: trata-se de vínculo que, pela sua própria natureza das coisas, pressupõe a parcialidade.”

A submissão e a publicação de artigos são gratuitos; avaliados por pares; o periódico utiliza o CrossCheck (antiplágio) e cumpre com o Guia dos Editores da COPE - *Committee on Publication Ethics*, além das recomendações Elsevier e SciELO. Confira as [Regras para a submissão e avaliação da RDAI](#).

