2ª Seção – Direito Administrativo

Section 2 – Administrative Law

A) Princípios do Direito Administrativo

A) Principles of Administrative Law

Considerações sobre o princípio constitucional da impessoalidade administrativa

Considerations about the constitutional principle of administrative impersonality

Edilson Pereira Nobre Júnior

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

Recebido em: 13.06.2018
Aprovado em: 20.02.2019

Área do Direito: Administrativo

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.

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

Abstract: This text aims to examining the principle of administrative impersonality, explicit by the art. 37 of the Constitution. After emphasis on the profile of public administration within the framework of the Constitutional State of law, approaches paradigms of foreign law, then investigate the content and the effectiveness of the principle.

Keywords: Principle – Impersonality – Administration – Content – Effectiveness.

Sumário: I. Introdução. II. O direito estrangeiro. III. Um conteúdo para a impessoalidade. IV. A impessoalidade e sua eficácia. V. Síntese conclusiva. Autores e obras consultadas.

"O fim, – e não a vontade, – domina todas as formas de administração."
(Ruy Cirne Lima)

I. INTRODUÇÃO

A mudança do Estado de Polícia para o Estado de Direito teve como finalidade assegurar a proteção dos direitos e liberdades dos indivíduos. Por isso, a submissão do Estado – e, de conseguinte, da Administração Pública – à ordem jurídica*.

Essa vinculação, como o desenvolvimento do Estado de Direito, vai muito além da mera observância à lei formal. Tanto é assim que alude a doutrina, porventura diante de imperfeição conceitual que poderia resultar do termo "legalidade", a um princípio da juridicidade, de maneira a significar que há uma obrigação de agir em conformidade com os diferentes elementos integrantes da ordem jurídica.

Essa ideia está clara em Dupuis, Guédon e Chrétien, ao instante no qual afirmam:

> "Em suma, o *princípio da legalidade*, numa definição correta, significa que a Administração deve respeitar as leis e está inserido num princípio mais amplo: o *princípio da juridicidade*. Este significa que, em toda a sua ação, a Administração deve respeitar o quadro estabelecido pelo conjunto da ordem jurídica (que lhe habilita a agir, define os procedimentos, estabelece garantias para os administrados, etc.)."[1]

Nesse diapasão, dizem[2] que a sujeição da Administração ao sistema jurídico é traduzida por uma exigência de não contrariedade de seus atos diante das normas que lhe são superiores, expressando-se, assim, em modos de compatibilidade ou de conformidade com as elementares normativas. Daí resultar numa tarefa fácil determinar as normas que a Administração se encontra obrigada a aplicar, consistentes na Constituição, nas normas internacionais (tratados e o direito comunitário), nas leis, na jurisprudência e, especialmente, nos princípios gerais do direito e nas normas administrativas (regulamentos e decisões individuais).

---

* Inédito, este texto é realizado em face da execução do projeto de pesquisa "O controle das funções estatais na atualidade 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.

1. "En somme, le *principe de légalité* correctement defini 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 sons action, l' Administration doit respecter le cadre établi par l'ensamble 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.)
2. Loc. cit., p. 84-85.

justiça[33], indicam qual a adequada solução de uma hipótese concreta, inclinando-se pela flexibilidade ou rigidez das disposições normativas, pela extensão ou restrição de seu alcance, pela definição do significado dos conceitos empregados etc.

É de se notar que, nesse âmbito, o princípio, desde que não se cuide de direito fundamental somente restringível mediante lei, pode orientar a prática de decisões judiciais e administrativas.

Especialmente quanto à impessoalidade, a sua inegável condição de conceito jurídico indeterminado faz que possua zonas de certeza positiva e negativa, permitindo-lhe, desse modo, orientar decisões administrativas.

Interessante para demonstrar essa particularidade se mostrou o julgamento pelo Pretório Excelso do Mandado de Segurança 1.748, impetrado contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República e do Órgão Especial do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, decorrente da elaboração de lista tríplice para o provimento de cargo de magistrado togado em vaga destinada à Ordem dos Advogados do Brasil.

Argumentou o impetrante pelo reconhecimento da ilegitimidade da inclusão do candidato nomeado na referida lista, uma vez haver participado da respectiva deliberação colegiada o seu genitor, enquanto que a referida Corte, em sede de informações, acentuou que o procedimento de votação estava disciplinado por resolução, bem como não serem aplicáveis ao caso concreto os arts. 134 e 135 do Código de Processo Civil pretérito, o qual à época enunciava as hipóteses de impedimento e suspeição dos magistrados.

Da motivação consignada no voto do relator, Min. Néri da Silveira, é frisado que, apesar de não serem aplicáveis ao caso concreto os arts. 134 e 135 do Código de Ritos de 1973, nem o art. 128, parágrafo único, da Lei Complementar 35/79, o ato impugnado malferiu desrespeitosamente o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

E mais: não somente teria ocorrido ofensa à moralidade, mas igual e preponderantemente à impessoalidade, acentuando que a ofensa a esta está seguramente associada àqueloutro cânon[34].

33. 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.

34. 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

Vê-se, pois, que o conteúdo do princípio da impessoalidade foi determinante para a aferição da validade de um ato administrativo.

À derradeira, tem-se a função supletiva, comum nos códigos civis, para fins de representar a antiga posição de centralidade destes na órbita jurídica, consistindo na possibilidade de emprego do princípio quando ausente ou insuficiente a legislação sobre a regência de determinado fato social. É a hipótese prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e que possui similaridade no art. 1.4 do Título Preliminar do Código Civil Espanhol.

V. SÍNTESE CONCLUSIVA

Ao final desta exposição, impõe sumariar alguns remates:

a) na evolução conatural às ideias e instituições, tem-se que o Estado de Direito, recentemente, vem se mostrando em sintonia com uma concepção mais ampla do que a de exigir dos poderes públicos – a Administração aí inclusa – a observância apenas da lei formal, mas, contrária e largamente, da ordem jurídica como o todo, cujo ápice se centra na Constituição;

b) especialmente quanto ao direito administrativo, as novas constituições transpuseram para o seu texto referência a princípios regentes da Administração Pública, o que sucedeu entre nós com o art. 37, *caput*, da Lei Básica vigente, despertando atenção o princípio da impessoalidade;

"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 pessoalidade 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."

c) ao que tudo indica semelhante ao princípio da imparcialidade, explicitado noutras constituições, a impessoalidade evoca a concepção de que a atividade administrativa deve se pautar por decisões fundadas em critérios objetivos, as quais hão de ponderar os interesses envolvidos, de modo a permitir a concretização do interesse público, sem que se distinga injustificadamente entre administrados, de sorte que, na sua essência, se identifica com os princípios da finalidade e da igualdade, sem que se possa desconhecer os seus pontos de contato com outros princípios;

d) na sua eficácia, a impessoalidade ostenta a funcionalidade própria dos princípios, possuindo, assim, o caráter informador e de fundamento do ordenamento, a valia de bússola para o intérprete e a supletiva da legislação.

Autores e obras consultadas

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 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. 2°.

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.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrinas

- Impessoalidade administrativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de Luana Noronha – *RDCI* 76/235-262 (DTR\2011\2486);
- O ministério público e a defesa do princípio da impessoalidade, de Emerson Garcia – *RT* 799/145-158 (DTR\2002\247); e
- Os princípios gerais da administração pública e o neoconstitucionalismo: até onde a adesão à doutrina alienígena é válida?, de Francysco Pablo Feitosa Gonçalves – *RT* 910/21-42 e *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo* 1/831-851 (DTR\2011\2293).