

O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E SUA INOBSERVÂNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

LILYA ANY LEAL COSTA MAGDESIAN

Mestranda em Educação pela Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, São Paulo (Brasil). Atendente da Prefeitura Municipal de Osasco (Brasil).
ilyanydireito@yahoo.com.br

FRANCISCA CANDIDA CANDEIAS DE MORAES

Doutoranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, São Paulo (Brasil). Presidente da Empresa Tangram Social - Educação, Tecnologia e Consultoria - TANGRAM SOCIAL, São Paulo (Brasil)
francisca.moraes@liceucdi.com.br

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar os princípios constitucionais explícitos, norteadores da Administração Pública, com ênfase na Impessoalidade, analisando sua definição e os reflexos de sua não observância pelo gestor público no âmbito da administração direta. Para tanto, foi analisado o texto da Lei Magna e a doutrina jurídica, sintetizando os cinco fundamentos dos atos administrativos. A metodologia utilizada foi a pesquisa teórica descritiva qualitativa, com a revisão da literatura, com a análise do texto constitucional, legislações e súmula pertinentes e o posicionamento doutrinário. Revelou-se que o princípio da impessoalidade é imutável, imperativo e nem sempre inobservado pelo agente público. Os resultados apontam que, embora trate-se de um princípio constitucional específico para direcionar os atos administrativos, ainda permanece custosa sua aplicabilidade e identifica-se a necessidade do gestor público atentar para sua aplicação na realidade governamental, em obediência à lei e em prol do interesse da coletividade.

Palavras-chave: Impessoalidade; Princípios Constitucionais; Administração Pública.

Abstract: This article aims to analyze the explicit constitutional principles, guiding Public Administration, with an emphasis on Impersonality, analyzing its definition and the reflexes of its non-observance by the public manager in the scope of direct administration. To this end, the text of the Magna Lei and the legal doctrine were analyzed, summarizing the five fundamentals of administrative acts. The methodology used was the qualitative descriptive theoretical research, with the literature review, with the analysis of the constitutional text, pertinent legislation and summary and the doctrinal positioning. It turned out that the impersonality principle is immutable, imperative and not always overlooked by the public agent. The results show that, although it is a specific constitutional principle to direct administrative acts, its applicability still remains costly and the need for the public manager to pay attention to its application in governmental reality is identified, in obedience to the law and in favor of the collective interest.

Keywords: Impersonality; Constitutional Principles; Public Administration.

Resumén: Este artículo tiene como objetivo analizar los principios constitucionales explícitos que orientan la Administración Pública, con énfasis en la Impersonalidad, analizando su definición y los reflejos de su incumplimiento por parte del administrador público en el ámbito de la administración directa. Para ello, se analizó el texto de la Magna Lei y la doctrina jurídica, resumiendo los cinco fundamentos de los actos administrativos. La metodología utilizada fue la investigación teórica descriptiva cualitativa, con la revisión de la literatura, con el análisis del texto constitucional, la legislación pertinente y resumen y el posicionamiento doctrinal. Resultó que el principio de impersonalidad es inmutable, imperativo y no siempre pasado por alto por el agente público. Los resultados muestran que, si bien es un principio constitucional específico para dirigir actos administrativos, su aplicabilidad sigue siendo costosa y se identifica la necesidad de que el administrador público preste atención a su aplicación en la realidad gubernamental, en cumplimiento de la ley y a favor de la interés de la comunidad.

Palabras clave Impersonalidad; Principios Constitucionales; Administracion Publica.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo central apresentar uma revisão teórica dos princípios explícitos orientadores dos atos administrativos, expressos no artigo 37º., caput, da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) com ênfase para o Princípio da Impessoalidade e a sua (in)observância pelo agente público.

Partindo dos conceitos descritos por autores do Direito Constitucional e Administrativo, o artigo apresenta, de forma sintética, os citados princípios, no âmbito da administração pública direta. Em destaque, a impessoalidade, quando não observada pelo agente público, ocasiona situações intrinsecamente ilegais e imorais e prejudica os interesses coletivos. Assim, o presente trabalho pretende responder ao seguinte questionamento: **Quais os impactos da não observância do princípio da impessoalidade pelo gestor público nas decisões administrativas?**

Tal princípio é imutável, previsto constitucionalmente como de aplicação imperativa, significando que o agente público, ao gerir a coisa pública, deverá agir de forma legal e impessoal, salientando que tais fundamentos constitucionais estão intrinsecamente relacionados.

O objetivo geral do estudo foi analisar os fundamentos da impessoalidade e analisar sua (in)observância na administração pública direta pelo gestor público no âmbito da administração pública direta, tendo como objetivos específicos:

- Apresentar sinteticamente os princípios basilares dos atos administrativos a partir de um viés constitucional, considerando o posicionamento doutrinário, legislações e súmula pertinentes à temática;
- Detalhar o princípio da impessoalidade no âmbito da administração pública direta, exemplificando sua inobservância em detrimento do bem comum.

REFERENCIAL TEÓRICO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Preceitua o artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988 que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1998, p.1). Tratando-se de definição peremptória, que não admite outra postura pelos ocupantes de cargos e funções públicas.

A Administração Pública, consoante os ensinamentos de Borges e Sá (2019), como objeto do Direito Administrativo, é atividade inerente ao Poder Executivo, conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e dos órgãos auxiliares da chefia do referido poder.

De acordo com Medauar (2016) uma das características da administração direta é a

hierarquia, isto é, a relação de subordinação-supremacia entre seus órgãos e servidores. Tal vínculo parte do chefe do Executivo para seus auxiliares diretos e destes para seus subordinados, no âmbito dos órgãos que chefiam, e assim sucessivamente.

Outra característica da administração direta, consoante os ensinamentos de Mazza (2019), é a generalidade de tarefas e atribuições, que são divididas entre vários órgãos, cada qual desempenhando sua parcela, denominada desconcentração. A desconcentração ocorre do chefe do Executivo para seus auxiliares diretos e destes, para os órgãos e autoridades subordinados.

Essa é a estrutura básica da administração direta brasileira nos níveis federal, estadual e municipal, como preceitua Di Pietro (2016), variando apenas o número, nome e atribuições dos órgãos auxiliares do chefe do Executivo, bem como dos órgãos situados em graus mais inferiores da hierarquia.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS

A Constituição fornece, como leciona Moraes (2019), bases ao direito administrativo em seu artigo 37, caput, ao arrolar alguns de seus princípios, traçando as diretrizes de um modelo de administração pública, como preceitua Lenza (2019).

Por outro lado, a atuação diária da Administração Pública é um dos fatores reveladores da efetividade das normas constitucionais na vida da coletividade, momento este em que a (in)observância pelo gestor público, do princípio da impessoalidade, torna-se evidente.

Os órgãos e entes da administração pública direta, na realização das atividades que lhe competem, são regidos por normas; além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais aplicados aos campos de atuação específicos, o que faz com que todos desempenhem atividades relacionadas com a função administrativa do Estado, denominados de princípios do Direito Administrativo (DI PIETRO, 2016).

Destaca Masson (2018) a importância dos princípios constitucionais para conferir segurança jurídica aos cidadãos quanto à extensão de seus direitos e deveres. Consoante os ensinamentos de Moraes (2013), os cinco princípios constitucionais devem ser observados por toda a administração pública pátria, denominados princípios constitucionais do direito administrativo - legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade.

A **legalidade**, como preceitua Meirelles (2013), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar; assim, na administração pública só é permitido fazer o que e nos moldes que a legislação define. Leciona Gasparini (2012) que o princípio da legalidade refere-se a estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, totalmente vinculada aos ditames legais, deles não se podendo afastar. Para Mazza (2019), a função administração subordina-se à lei; assim, os atos administrativos sujeitam-se aos ditames legais. A Administração Pública só está autorizada a fazer o que as leis determinarem, sendo este o caráter infralegal da função administrativa.

De acordo com Mello (2018), o princípio da **moralidade** está ligado à lisura e aos fins de interesse público. Exige que o administrador público sempre considere as normas morais em sua conduta, de forma que, no entendimento de Medauar (2016), sua obediência seja obrigatória, não se tratando, porém, da moral média da sociedade, mas daquela especificamente dirigida à atuação administrativa. Dessa forma, a moralidade obriga o gestor público a observar padrões éticos de conduta, garantindo o exercício da função pública de forma a atender às necessidades de toda a sociedade (CARVALHO, 2019).

O tema **publicidade** da atuação administrativa encontra-se ligado, segundo lições de Di Pietro (2016) à reivindicação geral de democracia administrativa, na medida em que dá publicidade às atividades inerentes à Administração Pública. Assim, o princípio da publicidade relaciona-se ao fato de que os atos da administração pública devem ser levados ao conhecimento da população. Corroborando a importância do preceito constitucional, foi promulgada a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação (BRASIL, 2011, p.1).

O termo **eficiência**, segundo Medauar (2016), relaciona-se à prestação de serviços públicos e liga-se à ideia de ação, no sentido de produzir resultado de modo rápido e preciso, que satisfaça as necessidades da população. Nesse contexto leciona Moraes (2013) que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes a satisfação do interesse público através do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente e eficiente. Para Lenza (2019), a eficiência é um dever da Administração Pública e um direito da sociedade.

O princípio da impessoalidade, foco do estudo, é analisado de forma detalhada no próximo tópico.

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A impessoalidade, leciona Di Pietro (2016), significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por interesses privados. Assim, somente o interesse público, isto é, de toda a coletividade, poderá motivar o agente público em suas decisões.

Com o princípio da impessoalidade, a Constituição Federal de 1988 visou impedir, como destaca Mello (2018), atuações geradas por simpatia, nepotismo, vingança, favorecimentos diversos, dentre outros, buscando, desse modo, consoante Gasparini (2012), a predominância de que os poderes atribuídos finalizam-se no interesse de toda a coletividade e, portanto, a resultados desconectados de razões pessoais.

Notório é que a atuação das pessoas em geral é impulsionada por interesses próprios, subjetivos, buscando-se a satisfação das próprias necessidades ou daqueles que lhes são próximos. Ocorre que a administração pública, consoante Di Pietro (2016), deve ter como finalidade essencial a satisfação do interesse público, visando os melhores resultados para a

coletividade. Diante disso, deve-se entender por interesse público não alguma concepção ideológica pessoal do agente público, mas, segundo Bobbio (2016), aquilo que é definido como tal pelo Direito.

O princípio da impessoalidade significa, portanto, ter o gestor público a finalidade de satisfazer os interesses da sociedade como um todo, vedada, segundo os ensinamentos de Medauar (2016), a atuação administrativa que tenha por objetivo apenas beneficiar ou prejudicar pessoas ou grupos específicos. Cabe destacar que os atos administrativos devem ser pautados na finalidade genérica (satisfazer o interesse público) e na sua finalidade específica, que é própria a cada órgão.

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, contém diversos dispositivos visando desestimular a prática de atos violadores do princípio da impessoalidade, com imposição de sanções àqueles que, naquela condição, praticarem atos motivados por interesses privados, atentatórios ao interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula Vinculante nº 13 (BRASIL, 2008) conhecida como “súmula antinepotismo”, ampliou a todas as entidades da administração direta e indireta, de todos os entes federados, a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na administração pública. Proibiu-se também, o nepotismo cruzado, aquele em que o agente público utiliza sua influência para possibilitar a nomeação de parente. Destaca Carvalho Neto (2014) que a edição da referida súmula foi resultado de intensos debates sobre a necessidade de se ter lei expressa, em sentido formal, que proibisse a figura do nepotismo na Administração Pública. Com isso, tentou-se coibir a nomeação de parentes, de financiadores de campanha, de vizinhos simpatizantes do partido, enfim, de pessoas as quais o gestor público “deva algum favor” porque em determinada ocasião essas pessoas atenderam a fatores pessoais do ator público.

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014, p. 1) conhecida como “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, estabelece o regime jurídico das parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, visando atender interesse público e recíproco. Além disso, instituiu regras para a desburocratização do processo de prestação de contas, bem como para a transparência na aplicação dos recursos públicos, definindo o chamamento público como regra geral dessas parcerias, evidenciando assim, a impessoalidade nos atos administrativos.

A Constituição Federal impõe conduta impessoal em todos os atos da administração pública, com a promulgação de leis e edição de súmula pela Corte Suprema do país, no sentido de que o gestor público se atente para o princípio da impessoalidade na prática de seus atos.

Um dos motivos que explica essa inobservância é o desconhecimento, por parte desses atores, dos princípios constitucionais norteadores dos atos administrativos, bem como preceitua Coelho (2014), das normas específicas para a administração pública.

Toda ação do agente público, no exercício de suas atividades, deve estar pautada, segundo lições de Carvalho (2019), nos princípios da administração pública expressos na Constituição

Federal. Nesse sentido, para Carvalho Neto (2014), um ato administrativo marcado pelo subjetivismo, pela predileção, favorecimento pessoal etc. pode culminar naquilo que se pretende evitar: a impessoalidade às avessas.

A inobservância do princípio da impessoalidade, segundo Di Pietro (2016), é facilmente identificada em nossos dias, haja vista a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadas das verdadeiras finalidades da administração pública, indicando, conforme Gabardo (2017), que ele nem sempre será aplicado.

Entretanto, um princípio da impessoalidade que não afirmasse a sua preferência, não seria um princípio (GABARDO, 2017). Assim, a supremacia do interesse público precisa afirmar-se como tal, restando como sua decorrência lógica, a imposição de uma supremacia de um interesse (o público) sobre outro (o privado).

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013), que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, em seu artigo 5º, traz como atos lesivos que atentam contra os princípios basilares dos atos administrativos diversas condutas, sendo algumas delas: oferecer vantagem indevida, patrocinar a prática de atos ilícitos, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Dessa maneira, torna-se essencial a compreensão, por parte do gestor público, de que a impessoalidade está intrinsecamente ligada à legalidade e à moralidade, devendo a condução de seus atos, na gestão do que é público, estar pautada no princípio da impessoalidade em prol de satisfazer os interesses de toda a coletividade.

METODOLOGIA

Este artigo analisou os princípios basilares da administração pública, com ênfase para a impessoalidade, assim como sua inobservância pelo ator público, comprometendo a prestação do serviço público que atenda aos interesses da população.

O objetivo geral do estudo consistiu na breve análise dos princípios explícitos, com destaque para a impessoalidade e sua inobservância pelo agente público. Os objetivos específicos foram contemplados na medida em que se conceituou administração pública direta, fez-se uma breve apresentação dos princípios basilares dos atos administrativos a partir de um viés constitucional, baseada na revisão literária, considerando o posicionamento doutrinário, legislação e súmulas pertinentes à temática, e destacou-se o princípio da impessoalidade no âmbito da administração pública direta, exemplificando sua inobservância em detrimento do bem comum.

Foi utilizado o método de pesquisa teórica descritiva qualitativa, com a finalidade de apresentar os princípios constitucionais explícitos que norteiam os atos administrativos, com ênfase no estudo da impessoalidade na administração pública direta e sua (in)observância pelo

agente público, partindo do texto constitucional e de uma revisão bibliográfica baseada em autores da área.

A pesquisa qualitativa, para Gerhardt e Silveira (2009) preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, buscando explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas sem quantificar valores.

Entende Vergara (2014) que a pesquisa descritiva expõe determinadas características, podendo estabelecer correlações entre elas, servindo de base para explicar os fenômenos que descreve.

A pesquisa bibliográfica, segundo Fonseca (2002), é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas sobre o tema a estudar, consistindo sua revisão em expor resumidamente as principais ideias já discutidas por outros autores que trataram do tema .

A finalidade última do estudo é realizar a análise da inobservância do princípio da impessoalidade pelo gestor público na administração pública direta em detrimento da prestação do serviço público que atenda aos interesses da coletividade, visando responder à questão trazida na introdução deste artigo.

Apresentou-se o problema de pesquisa e, através da revisão da literatura de doutrinadores expoentes na temática, conceitua-se administração pública direta, demonstrando-se os princípios explícitos, à luz do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, com destaque para a impessoalidade e seus impactos nas decisões administrativas por sua não observância, com algumas exemplificações, contemplando assim tanto o objetivo geral quanto os específicos do estudo.

Para isso, foi realizada a análise do texto constitucional, legislações e súmulas pertinentes à temática proposta, bem como o posicionamento doutrinário, sendo este baseado em estudo de autores predominantes como, por exemplo, Odete Medauar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini, Alexandre Mazza, Helly Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Alexandre de Moraes, dentre outros doutrinadores que discorreram sobre o tema.

O estudo tem caráter essencialmente qualitativo e teórico, com ênfase na revisão da literatura sobre a matéria, com a exemplificação de alguns entraves ante a inobservância da impessoalidade pelo agente público na administração pública direta.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A revisão da literatura deixa claro que o princípio explícito da impessoalidade é imutável, de aplicação imperativa, significando que o gestor público deverá agir com legalidade e impessoalidade na administração da coisa pública.

Identificou-se que, na administração pública direta, a observância do princípio da impessoalidade pelo gestor público ainda permanece custosa, porque na gerência da “coisa” comum, são priorizados interesses subjetivos, sem a conscientização do agente público de seu

papel como administrador designado para uma única finalidade: atender aos interesses de toda a coletividade, atuando com base nos princípios constitucionais.

São exemplos cotidianos da não aplicação desse princípio, quando o agente público não prioriza o bem comum em benefício de outros interesses, como os casos ilustrativos a seguir, coletados da mídia e da realidade das pesquisadoras no setor público:

- Deixa de respeitar a ordem cronológica da fila de espera para vaga em creche e a destina ao neto da empregada de um apoiador de campanha eleitoral;
- Direcciona um leito no centro cirúrgico priorizando um vizinho, um colega de faculdade ou por alguém de suas relações pessoais e não utilizando critérios objetivos impessoais;
- Destina vaga de trabalho ao parente do empresário que contratou com a Administração, sem qualificação técnica para o exercício daquela função, o que fatalmente comprometerá a prestação do serviço público;
- Não observa que, durante a participação dos cidadãos no Orçamento Participativo fica decidido que determinada parcela do orçamento será destinada para obras de urbanização de um bairro da periferia, mas durante os procedimentos internos a verba é alocada para obras do bairro de determinado vereador que obteve votação expressiva na última eleição.

São inúmeros os casos que poderiam ser retratados pela não observância do princípio da impessoalidade na administração pública direta, comprometendo sobremaneira o interesse público, que necessita da prestação de serviços de qualidade e eficientes. Com o advento da pandemia de COVID-19, houve a criação de normativos específicos mais flexíveis visando atender às necessidades de aquisições e contratações para seu enfrentamento. No entanto, embora com o objetivo de agilizar a capacidade estatal de atendimento em saúde, abriu várias possibilidades de favorecimento de interesses particulares, como destaca o responsável pelo combate a fraudes do TCU em entrevista à TV Senado¹, exigindo a adoção de novos procedimentos de controle interno e externo.

O uso de ferramentas tecnológicas tem sido uma forma de mapear a correção dos procedimentos e identificar irregularidades, não apenas voltados à ação do servidor público, mas também à do cidadão, como ocorreu no caso do Auxílio Emergencial, no qual foram identificados mais de 7 milhões de cidadãos que receberam tal benefício indevidamente, enquanto milhares deixaram de ser contemplados, embora atendessem às condições previstas na referida legislação.

Notou-se, com as exemplificações demonstradas, que tais ações podem ser motivadas por interesses privados e/ou porque o gestor público desconhece e/ou ignora o texto constitucional que trata expressamente da impessoalidade como norteador dos atos administrativos. É possível também que esses fatos justifiquem pela falta de capacitação da maioria dos agentes públicos que ingressam na administração pública direta - por concurso público, em mandato eletivo ou em cargo/função comissionado - sem ter o conhecimento mínimo necessário sobre

¹ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/2020/12/09/entrevista-casos-de-corrupcao-ligados-aos-gastos-com-a-pandemia>

gestão/administração pública.

Conforme lições de Moraes (2019), os fundamentos constitucionais explícitos, trazidos no texto constitucional, a serem observados por toda a administração pública pátria, assim denominados por Lenza (2019) como princípios constitucionais do Direito Administrativo, nem sem são cumpridos com a adequada seriedade.

O princípio da legalidade, segundo Meirelles (2013), significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei. Nesse sentido, entende Mazza (2019) que a função administração subordina-se à lei; assim, os atos administrativos sujeitam-se aos ditames legais. Os casos apresentados indicam que embora a legislação defina claramente os procedimentos a serem adotados, há casos em que as brechas legais abrem espaço para seu descumprimento.

A moralidade, de acordo com Mello (2018), está ligada à lisura e aos fins de interesse público, exigindo que o administrador público sempre considere as normas morais em sua conduta. Corroborando com esse entendimento, Medauar (2016) ensina que sua obediência é obrigatória, não se tratando porém, da moral média da sociedade, mas daquela especificamente dirigida à atuação administrativa. Um ponto importante a ressaltar é a mudança de cultura e padrões morais na sociedade capitalista, que passou a permitir a adoção de atitudes imorais do ponto de vista individual, mas “aceitáveis” de acordo com a ética capitalista, especialmente nas nações menos favorecidas do mundo globalizado (BRATSIS, 2014).

Nesse sentido, quando, por interesse próprio, o gestor público direciona um edital de licitação no intuito de beneficiar uma empresa ou organização social por ele escolhida, sem qualquer critério de relevância para o interesse público, sem observar o princípio da impessoalidade para as contratações, além da inobservância desse fundamento constitucional em prejuízo do interesse da coletividade, comete ato ilegal e imoral.

Já a publicidade, como ensina Di Pietro (2016), relaciona-se ao fato de que os atos da administração pública devem ser levados ao conhecimento da população. Trata-se de um princípio fundamental da democracia, considerando que “para que o ideal republicano e a cidadania se concretizem no sistema político-jurídico, é imprescindível que o Poder Público atue de maneira transparente, pública. Apenas com a visibilidade do agir estatal é possível haver controle sobre o exercício do poder, com vigilância e participação.” (SALGADO, 2017).

Algumas das recentes leis federais, obrigatórias para os demais níveis de governo, definem regras no sentido de que o cidadão possa ter acesso às informações necessárias para o controle social, em cumprimento ao princípio da publicidade. A Lei da Transparência obriga a divulgação, em tempo real, da receita e despesa das entidades públicas no prazo máximo de 24 horas no sítio oficial na internet. A Lei de Acesso à Informação estabelece que as informações governamentais são de natureza pública e define que, no mínimo, deve haver uma página pública na internet com as informações de natureza institucional - funções, competências, estrutura organizacional, telefone e e-mail para contato e horários de atendimento, etc, os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados, execução orçamentária e financeira detalhada, licitações e contratos realizados, ações, programas, ações, projetos e atividades implementadas e perguntas frequentes. Essa lei define, ainda, que qualquer pessoa interessada pode solicitar documentos ao órgão público sem qualquer justificativa, de

forma a ampliar o controle e a participação social na administração pública.

De forma exemplificativa, citamos a implantação da legislação nacional no Município de Osasco, situado no estado de São Paulo, que editou o Decreto nº 11.440, de 25 de maio de 2017, que regulamenta a política de acesso às informações públicas no âmbito desse Município. Há também na cidade supracitada o acesso à informação por meio do “e-SIC” pelo sítio da Prefeitura Municipal de Osasco, bem como a Central 156, canais estes em que qualquer cidadão poderá solicitar acesso a determinada informação. Destaque-se que vários municípios em todo o país adotam serviços similares para cumprimento dos regramentos legais aos quais estão subordinados.

Eficiência, segundo Medauar (2016), relaciona-se à prestação de serviços públicos que produza resultado de modo rápido e preciso, satisfazendo assim as necessidades da população, entendimento ratificado por Lenza (2019) ao lecionar que esse princípio é um dever da Administração Pública e um direito da sociedade. Nesse sentido, destaca-se a Lei n. 14129/2021 aprovada em 29/03/2021², adota o princípio de “presunção de boa-fé do usuário dos serviços públicos”, elimina procedimentos burocráticos desnecessários, define regras e instrumentos para melhorar a eficiência dos serviços públicos nos três poderes, que inclui a adoção de processo eletrônico, amplia a abrangência da Lei de Acesso à Informação e prevê a criação de espaços públicos de participação social para o aprimoramento da gestão pública.

A impessoalidade, leciona Di Pietro (2016), significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por interesses privados. Nesse sentido, destaca Mello (2018) que atuações geradas por simpatia, nepotismo, favorecimentos diversos, dentre outros, buscando resultados impulsionados por razões pessoais, ferem o interesse público. Complementa Di Pietro (2016) que o gestor público, na prática de seus atos, deve ter como finalidade essencial satisfazer as necessidades da sociedade, visando os melhores resultados para a coletividade.

Por serem princípios imutáveis, como constatou-se na revisão da literatura, a definição de cada um deles é invariável, havendo somente eventual complementação ou exemplificação desses fundamentos pelos autores, não se identificando, assim, opiniões divergentes.

Verificou-se que, ao não observar a impessoalidade, agindo em prol dos próprios interesses ou de outrem que não os da coletividade, o ator administrativo presta serviço público ineficiente, haja vista que o interesse da coletividade não foi considerado.

É patente salientar que a interferência do Mercado no Estado tem aumentado constantemente a força política do setor privado na administração pública, como se observa na frequente edição de normativos legais infraconstitucionais que abrem, formalmente, espaços para o enfraquecimento do princípio constitucional de impessoalidade.

Diante disso, o conhecimento produzido respondeu ao problema da pesquisa; na administração pública direta a observância pelo gestor público do princípio da impessoalidade ainda permanece custosa. Ao gerir o patrimônio que pertence a todos, a fim de satisfazer interesses privados, o agente público muitas vezes não observa tal princípio, o que torna seu ato

² Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=411782>.

illegal, imoral, ineficiente. Essa postura prejudica sobremaneira o interesse da coletividade que, frente a um ato desprovido de impessoalidade, não tem suas necessidades atendidas.

A inobservância do princípio da impessoalidade pode trazer sérias consequências ao gestor público e à Administração, como julgamento dos Tribunais de Contas pela irregularidade da contratação, emissão de parecer desfavorável das contas públicas, prejuízos ao interesse público, improbidade administrativa, dentre outras.

Enquanto o princípio da impessoalidade não for considerado, a prestação do serviço público será gravemente comprometida, com a ingerência do que é público e a influência de interesses privados na gestão da administração pública. É relevante ressaltar que esse princípio é fundamental para garantir que a democracia se efetive na realidade nacional, tratando com igualdade todos os cidadãos da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por finalidade apresentar uma revisão da literatura dos princípios constitucionais explícitos que regem os atos administrativos, com enfoque para a impessoalidade e sua inobservância pelos agentes públicos, comprometendo sobremaneira a prestação do serviço público de qualidade e eficiente. Na Constituição Federal de 1988, o constituinte preocupou-se em estabelecer na principal lei do país os fundamentos para os atos administrativos, tendo por dispositivo essencial da administração pública direta e indireta o artigo 37, caput, da Carta Magna.

A pesquisa contemplou os objetivos geral e específicos, contribuindo assim na demonstração dos fundamentos que deveriam nortear o gestor público na prática de seus atos, por meio de legislações vigentes e de exemplos sobre a observância ou não de tais preceitos. Por limitar-se a uma breve apresentação teórica dos princípios explícitos, com ênfase para a impessoalidade, sugere-se um estudo mais aprofundado da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, proporcionando maior compreensão da temática e identificação de forma clara de sua aplicabilidade.

Observou-se que algumas pessoas, ao se tornarem agentes públicos, levam consigo a ideia de que gerir a coisa pública é fundamentar suas ações em seus próprios interesses, desprezando a impessoalidade, as regras constitucionais e legais dos atos administrativos e, principalmente, o interesse público, prestando assim, um serviço público de má qualidade e ineficiente, pois o interesse discutido não foi o da coletividade, mas sim seu próprio interesse. A busca da efetividade pelos gestores públicos deve ser constante, visando sempre a prestação do serviço público de forma ética e responsável, tendo conhecimento dos princípios e normas vigentes, administrando a coisa pública de maneira legal e impessoal, buscando o bem comum.

Porém, isso ocorrerá somente se o gestor público obedecer aos princípios constitucionais, visto que na administração pública direta, onde os interesses são variados, é preciso conciliá-los de maneira a não comprometer sua observância, na medida em que os atos administrativos terão

validade se atendidos os preceitos contidos na Carta Magna, priorizando o bem público.

A necessidade de se pôr em prática a impessoalidade torna-se cada vez mais crítica quando vislumbramos que, mesmo a lei maior do país prevendo meios de controle, muitos gestores públicos não se submetem à sua observância, o que torna o ato público ilegal e compromete a prestação de serviço público que satisfaça os interesses da coletividade, pois é necessário que os interesses públicos tenham supremacia sobre os individuais.

A democracia exige a aplicação constante dos princípios constitucionais definidos para a administração pública, sob risco de favorecer interesses particulares e aumentar a desigualdade no país.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 6ed. São Paulo: Edipro, 2016.
- BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. Manual de Direito Administrativo facilitado. 3ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Juspodim, 2019.
- BRASIL. Constituição de 1988. Diário Oficial da União, Brasília-DF. 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucionalcompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constituicao/constitucionalcompilado.htm)>. Acesso em: 03 de maio 2019.
- BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília-DF. 12 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 06 de maio 2019.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF. 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/lei/l12527.htm>. Acesso em: 03 de maio 2019.
- BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF. 02 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 05 de maio 2019.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Brasília-DF. 1 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/l13019.htm>. Acesso em: 15 de maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13. Diário da Justiça Eletrônico de 29 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>>. Acesso em: 03 de maio 2019.

BRATSIS, Peter. A corrupçãopolítica na erado capitalismotransnacional. Crítica Marxista, n.44, p.21-42, 2017. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2017_10_01_17_45_53.pdf. Acesso em 31 Mar.2021.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 6ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Juspodim, 2019.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas. Faculdade de Direito/USP. São Paulo, 2014, 355p. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/en.php>>. Acesso em: 29 de maio 2019.

COELHO, Ricardo Corrêa. O público e o privado na gestão pública. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES:UAB. 3ed. ver. atual. Florianópolis, 2014, 76p.: il

DIPETRO, MariaSylviaZanella.DireitoAdministrativo.29.ed.rev.atual.ampl.Rio de Janeiro: Forense,2016.

FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da pesquisa científica. Centro de Educação/UECE Ceará,2002,127p.:il. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em 06 de junho 2019.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212>>. Acesso em: 29 de maio 2019.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs.) *Métodos de Pesquisa*. UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, 120p.: il. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 6 de junho 2019.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 6ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Juspodim, 2018.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 9ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 9ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio da publicidade*. In: Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. São Paulo: Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, 2017. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em 31 Mar.2021.

VERGARA, Sylvia Helena Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 200.

**Recebido 23/08/2019
Aprovado 04/05/2020**