

O Princípio da Impessoalidade no Direito Público

Antônio Carlos Cintra do Amaral

No art. 37, “*caput*”, a Constituição elenca princípios que devem ser observados pela Administração Pública. Entre eles, o da **impessoalidade**.

A doutrina jurídica diverge a respeito do conceito de **impessoalidade**. Tentarei, neste breve Comentário, dizer qual minha opinião sobre ele. Para isso, valho-me do conceito de **função estatal**, sobre o qual discorri em meu “*Teoria do Ato Administrativo*” (Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008, pp. 36 e ss.).

São quatro as **funções estatais**: a **constituente** (não a de aprovar uma nova Constituição, mas a de emendar a atual), a **legislativa**, a **administrativa** e a **jurisdicional**. A função constituinte é exercida pelo **Poder Legislativo**. A legislativa, pelos **Poderes Legislativo e Executivo** (este quando edita medidas provisórias). A **administrativa**, pelos **Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**. E a jurisdicional, pelo **Poder Judiciário**. Assim:

Função	Poder
Constituinte	Legislativo
Legislativa	Legislativo e Executivo
Administrativa	Legislativo, Executivo e Judiciário
Jurisdicional	Judiciário

No exercício de uma **função estatal**, o agente público atua como **órgão** do Estado, e não como **pessoa**. O cargo ou mandato que exerce não é seu: é um instrumento necessário para que ele atue no sentido de realizar o interesse público, mais especificamente o interesse coletivo primário, na concepção de **Renato Alessi** (*“Principi di Diritto Amministrativo”*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1974, pp. 226 e ss.).

Enquanto **pessoa**, o agente estatal pode dispor livremente dos seus interesses. É legítimo que ele atue no seu interesse pessoal. É legítimo que disponha desse interesse, fazendo o que não lhe seja proibido pela Lei. Enquanto **órgão do Estado**, porém, não tem essa liberdade. Seus interesses pessoais são irrelevantes. A ele é atribuído, pelo ordenamento jurídico, o **dever** de agir no sentido de realizar o interesse coletivo primário. E esse interesse, como acentua **Celso Antônio Bandeira de Mello** (*“Curso de Direito Administrativo”*, 25ª edição, São Paulo, Malheiros, 2008, pp. 58 e ss.), é **indisponível**.

Costuma-se dizer que o cargo público – ou mandato eletivo – **pertence** a seu ocupante. Não é bem assim. O agente estatal não é **dono** do cargo, ou do mandato. Este – repito – é o instrumento necessário para que ele exerça uma **função**, com vista a realizar um interesse que não é o seu, mas o da sociedade. Só reflexivamente é que se pode dizer que ele realiza **seu** interesse, na medida em que também ele faz parte da sociedade.

Está aí, em poucas palavras, minha **opinião jurídica** sobre o **princípio constitucional da impessoalidade**, que deve ser observado não apenas por aqueles que exercem **função administrativa**, mas por todos os que exercem **função estatal**, incluídas a **legislativa** e a **jurisdicional**, embora esteja previsto explicitamente, pela Constituição, como princípio que deve ser observado pela Administração Pública.