

O Princípio da Impessoalidade e o Estado Democrático de Direito

Antônio Carlos Cintra do Amaral

No Direito brasileiro, os agentes públicos devem observar o princípio constitucional da **impessoalidade**, previsto no artigo 37, “*caput*” da Constituição. Princípio que, embora inserido em dispositivo aplicável à Administração Pública, estende-se a todos aqueles que ocupam e exercem cargos e mandatos públicos. A observância desse princípio é condição necessária à existência de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

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 (da sociedade), 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.

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** de Estado, 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.

É necessário, portanto, controlar os agentes públicos para que ajam impessoalmente. E quem deve fazer esse controle? Se ele é feito por outros agentes públicos, a situação poderá duplicar-se. Também os agentes públicos controladores devem respeitar o princípio da

impessoalidade. Se não o fizerem, quem os controlará? É a célebre questão: quem controla os controladores?

Como diz **Norberto Bobbio** (“*O Futuro da Democracia*”, trad. para o português de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz e Terra, 1986):

“A velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político – ‘Quem custodia os custódios?’ – hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: ‘Quem controla os controladores?’ Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais que de uma promessa não cumprida estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder.”

A existência de um verdadeiro Estado Democrático de Direito no País pressupõe, portanto, a participação da sociedade no controle permanente da observância, pelos agentes públicos, do princípio constitucional da impessoalidade. Em outras palavras, para que haja verdadeira democracia representativa é necessário que haja democracia participativa. Elas não se excluem. Completam-se.