

O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NO BRASIL E OS DOIS CORPOS DO REI

*Timóteo Ágabo Pacheco de Almeida**

Sumário: Introdução. 1 O Princípio da Impessoalidade. 1.1 O panorama histórico e a jurisprudência aplicável. 2 Os dois corpos do Rei. 2.1 Aplicação no Direito pátrio. 3 Análise de casos concretos no Brasil. 3.1 Nos Poderes Legislativo e Executivo. 3.2 No Poder Judiciário. Conclusão. Referências.

Resumo: Nos tempos modernos, o Princípio da Impessoalidade é ponto prioritário de análise jurídico-acadêmica, especialmente na realidade política nacional. Frequentemente, cargos públicos, postos, funções e questões pessoais aparentam se miscigenar, tornando a linha divisória da impessoalidade na gestão pública muito mais tênue, por diversos motivos, em sua maioria de viés político e/ou pessoal. Nesse ínterim, o presente artigo abordou o tema, sob a luz da ideia dos “dois corpos do Rei”, fixando suas bases conceituais, o tratamento jurídico e casos concretos que demonstram a problemática atual. Igualmente abordou como a teoria reflete no cenário atual, em que a corrupção ganha mais força no próprio âmbito público, chegando a estruturar-se e organizar-se de modo a, muitas vezes, impossibilitar que a respectiva investigação e responsabilização sejam levadas a efeito. Ao fim, estabeleceu-se uma breve conclusão sobre a relevante temática, tornando evidente, por diversos exemplos, como os “dois corpos do Rei” ainda são confundidos no Brasil.

Palavras-chave: Princípio; Impessoalidade; Teoria dos Dois Corpos do Rei; Brasil.

*Promotor de Justiça do Ministério Público Estado do Amazonas. Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

INTRODUÇÃO

Por séculos, a impessoalidade na gestão pública foi abordada como uma anomalia fictícia, visto que, para as sociedades clássicas, o Chefe de Estado ou de Governo carregava como principal dever o atendimento dos interesses daqueles que o colocaram no alto posto que ocupava. Tais interesses tendiam a sempre prevalecer sobre o interesse público primário e sobre a majoritária vontade democrática.

A própria concepção, na longa idade medieval, a respeito dos Estados do clero e de nobreza – explicitados pelo Emmanuel Sieyès em “O que é o Terceiro Estado?” –, demonstrava claramente isso, pois “os ‘comuns’, do Terceiro Estado, embora compusessem a absoluta maioria da população, eram sempre derrotados, em razão da aliança entre a nobreza e o clero” (SARMENTO e NETO, p. 217, 2012).

Com o despontar dos ideais democráticos, mormente no ínterim do Século XX, a impessoalidade foi elevada a princípio-núcleo da atuação pública. No Brasil, apenas com a Constituição da República de 1988 (CRFB/88), as ideias contíguas a outros princípios e noções de Direito foram unificadas no citado princípio, referente à atuação da Administração Pública. Desde então, a jurisprudência pátria tem se debruçado sobre a aplicação, os fundamentos, a finalidade e os desdobramentos do princípio em voga.

Nesse contexto, uma antiga prática, muito peculiar às antigas monarquias e aos regimes absolutistas, ganhou maior espaço no recente cenário político: o uso de instituições, órgãos e prerrogativas públicas para fins motivadamente pessoais. A ideia remete à premissa dos “dois corpos do Rei”, a qual, muito antes da Era Vitoriana, já distinguia cristalinamente o

“corpo público” do agente público, que detém prerrogativas e deveres funcionais, do seu “corpo privado” e suas respectivas necessidades e interesses pessoais.

Apesar da fácil percepção, diversos casos demonstram a necessidade de se rediscutir a ideia, por exemplo, ao se indagar sobre: (a) a atuação funcional da Advocacia-Geral da União na defesa de ocupante do mandato de Presidente da República em processo de *impeachment*; (b) a aceleração na tramitação de processos de lei tendentes a limitar a atuação de órgãos de investigação, levada a cabo pelos próprios parlamentares investigados; (c) a realização de almoços, festividades e apadrinhamentos entre membros das cúpulas dos Poderes da República, sem que seja arguida – e reconhecida – a eventual suspeição processual; etc.

Todos esses temas serão devidamente analisados, nas linhas que se seguem.

1 O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O Poder Constituinte Originário brasileiro preocupado em prever expressamente a impessoalidade no Texto Constitucional, elevou-a a princípio geral no *caput* do art. 37 da Carta Magna de 1988, declarando 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 (...)”.¹

A doutrina constitucionalista, por sua vez, explica que o citado princípio é verdadeiro imperativo de mão dupla, pois, além de impor que a atividade administrativa se destine a toda a coletividade sem que parcialmente se prejudiquem ou privilegiem certos indivíduos, no que tange ao administrador público a norma jurídica estabelece que os atos e prerrogativas

¹ Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 dez. 2017.

públicas são inerentes à função pública, não ao agente que respectivamente os pratica ou as possui; são, portanto, do órgão ou da entidade da Administração Pública, jamais do agente que exerce a função. Nessa mesma esteira, Dirley da Cunha Jr. (p. 741, 2014) leciona que:

12.3.4 Princípio da Impessoalidade. Este princípio exige que a atividade administrativa seja exercida de modo a atender a todos os administrados, ou seja, a coletividade, e não a certos membros em detrimento de outros, devendo apresentar-se, portanto, de forma imparcial. A atuação impessoal da Administração Pública é um imperativo que funciona como uma via de mão dupla, pois se aplica em relação ao administrado e ao administrador. Assim, de referência ao administrado, a atividade administrativa deve ser necessariamente uma atividade destinada a satisfazer a todos, de sorte que a Administração Pública não pode atuar de forma a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear o seu comportamento; já respeitante ao administrador, ela é imputada à pessoa jurídica, jamais à pessoa física dos agentes públicos. Isso que dizer que **esse princípio também significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao agente que os pratica, mas sim ao órgão ou entidade da Administração Pública, em nome do quais o agente atua.** (grifo nosso)

Logo, se, *verbi gratia*, o Presidente da Câmara dos Deputados realiza análise de admissibilidade de abertura de processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República, nos ditames do Texto Constitucional e do Regimento Interno da Casa Legislativa, assim o faz – ou deveria fazer – sempre em nome da função que exerce, sem que motivações pessoais ou atributos e relações políticas dos agentes em tais cargos influenciassem a decisão.

Do mesmo modo, a ação penal pública contra o Presidente

da República é, em regra, atribuição do Procurador-Geral da República, independente de quem exerça a função. Gustavo Scatolino e João Trindade (2016, p. 59) também reiteram tal viés principiológico, ao explanarem que, *in verbis*:

2.2. Impessoalidade

Tem por objetivo evitar que administrador pratique ato visando ao interesse pessoal ou de terceiros ou com finalidade diversa daquela determinada em lei, uma vez que é sempre o interesse público que deve ser buscado com a prática do ato.

Existem vários dispositivos que decorrem do princípio da impessoalidade como, por exemplo, a obrigatoriedade da realização de concursos, pagamento por meio de precatórios, exigência de procedimento licitatório antes da realização de contratos etc. (...) **As realizações governamentais não são do agente, e sim da Administração;** o agente público pratica o ato em nome do Estado naquele momento da realização. Assim, **se administrador pretender utilizar sua função para a promoção pessoal, estará violando o princípio da impessoalidade** e, portanto, sujeito à ação de improbidade administrativa. (grifo nosso)

Estabelecida de modo claro essa premissa, condutas reiteradamente observadas no cenário nacional começam a destoar da juridicidade e da licitude que se devem fazer presentes na gestão pública.

Quadros com fotos de governadores e prefeitos em repartições públicas, *outdoors* e estratégias visuais de autopromoção de gestores públicos por atos administrativos, manifestações expressas de magistrados que prestigiam ou desmerecem um ou outro lado da esfera política ou diretamente

algum parlamentar, projetos legislativos apoiados por políticos especificamente voltados para uma determinada classe ou para a categoria profissional à qual pertencem – muitas vezes, em detrimento de outras –, são apenas reduzida parcela de exemplos que rotineiramente violam o princípio em tela.

Sem embargo disso, a Lei não olvida por completo o tema, como se destaca pelo art. 2º, parágrafo único, inc. III, da Lei n. 9784/99, ao fixar que ²:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:** (...)

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
(grifo nosso)

Logo, o fator norteador no atendimento ao interesse público é a objetividade com a qual esse deve ser exercido, com a ressalva de que tal interesse nuclear não deve dirigir as diretrizes apenas da atuação do Chefe do Poder Executivo, mas também é alicerce principal da conduta de cada agente público, seja na função legislativa, seja na área judicante, ou mesmo no exercício das diversas funções essenciais à Justiça.

Nesse mesmo trilhar, o art. 37, § 1º, da CRFB/88, decreta:

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 dez. 2017.

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (...)§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A obviedade do comando constitucional é tal que significativa parcela doutrinária sequer diferencia a impessoalidade, enquanto norma jurídica, da finalidade dos atos públicos praticados pelo administrador no exercício de suas funções. É dessa forma que Hely Lopes Meirelles (p. 89 e 90, 2002) ensina que tal princípio “nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal”, concluindo, em término, que “o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”.

1.1 O Panorama Histórico e a Jurisprudência Aplicável

A priori, urge que se ressalte o ineditismo da especificação do Princípio da Impessoalidade como princípio constitucional da Administração Pública, novidade trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), não havendo nos textos constitucionais pretéritos referência anterior a esse princípio.

No Texto Constitucional, sua previsão faz referência,

ainda que mediata, aos clássicos princípios da isonomia e da finalidade, além de enfatizar, como ressalta Di Pietro (2016), a ampla aceitação interna da famosa Teoria do Órgão, de Otto Gierke, para quem a imputação dos atos de cada ocupante de uma função pública, no exercício dessa função, deve ser feita à própria Administração Pública.

Sua base conceitual dorme nas primeiras previsões normativas da isonomia, que remontam à Revolução Francesa e na Constituição dela advinda, de 1791, a qual influenciou na expressa menção no art. 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, de que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”³.

Desse modo, é possível relacionar a impessoalidade, enquanto elemento que abrange os pressupostos da finalidade, da legalidade, da isonomia e da imputação não personalista dos atos públicos, ao surgimento do próprio Estado de Direito, em ruptura com o absolutismo.

Ressaltando os critérios da finalidade e objetividade pública, Alexandre Mazza (p. 112, 2016), esclarece:

Ao agir visando a finalidade pública prevista na lei, a Administração Pública necessariamente imprime impessoalidade e objetividade na atuação, evitando tomar decisões baseadas em preferência pessoal ou sentimento de perseguição.

A impessoalidade possui outro aspecto importante. A atuação dos agentes públicos é imputada ao Estado, significando um agir impessoal da Administração. Assim, as realizações não devem ser atribuídas à pessoa física do agente público, mas à pessoa jurídica estatal a que estiver ligado. Por isso que, em regra, a responsabilidade pela reparação de danos causados no exercício regular da

³ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

função administrativa é do Estado, e não do agente que realizou a conduta.

Tal posição resta consolidada nos pretórios nacionais, já havendo inúmeras manifestações do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido, senão vejamos:

PUBLICIDADE DE ATOS GOVERNAMENTAIS. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ART. 37, PARÁGRAFO 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. **A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.** 2. Recurso extraordinário desprovido. (Processo: RE 191668 RS. Primeira Turma do STF. Relator: Menezes Direito. Julgamento: 15 de Abril de 2008) ⁴

Entretanto, em um país cujas raízes nasceram nas relações de favores entre colônia e metrópole, no qual o “coronelismo” é marca de séculos de exorbitante influência política – ainda presente em diversos locais, especialmente nas áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos –, e onde, mesmo nos dias atuais, a política de coalizão influencia diariamente na tomada de decisões voltadas a certos grupos ou interesses, o princípio

⁴ Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/753409/recurso-extraordinario-re-191668-rs>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

em tela perde muito da sua eficácia social, quando analisado sob o prisma da aplicabilidade e da força normativa.

Com olhos voltados a essa problemática, Diógenes Gasparini (págs. 62 e 63, 2012) chega a afirmar que, “com ele (Princípio da Impessoalidade) quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão do seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação”. De fato, os dois corpos do rei parecem ainda não ser bem separados.

2 OS DOIS CORPOS DO REI

A premissa é de amplo conhecimento nas academias jurídicas internacionais, sendo, em terras pátrias, muito difundida por Lênio Streck, que prioritariamente a vincula à atividade judicante.

Segundo esta, o ocupante do cargo público – juiz, parlamentar etc – deve assumir sua função social de modo não determinado por suas idiossincrasias, tal como o antigo rei, uma vez que não detém poder político *de per se* – emanado pelo e destinado ao sujeito individualmente considerado –, mas possui, sim, responsabilidade política, que o obriga a prestar contas sobre seus atos na atuação como agente político.

A premissa, muito difundida por MClwain e de autoria de Ernest Kantorowicz⁵, remete a análise histórica do reinado de Henrique VII, da Inglaterra, o que, por sua vez, remonta a meados de 1495. O surgimento da ficção jurídica dos dois corpos do rei em muito colaborou para que a divindade dos reis e chefes de Poder fosse afastada no início da modernidade, permitindo o fim do despotismo, a queda dos regimes absolutistas e o início do Estado de Direito, hoje consagrado como Estado Democrático de Direito.

⁵ Para maiores esclarecimentos, *vide*: MClwain, C.H. *The High Court vs Parliament and its Supremacy*, 1920, p.389 e segs.; também E.H. Kantorowicz. *The King's Two Bodies*. Princity University Press, 1957.

Segundo Streck (p. 47, 2016):

O auge dessa aplicação se deu quando o Parlamento inglês recorreu a essa ficção (1642) para conjurar, em nome e por meio da autoridade de Carlos I (corpo político-divino-imaterial do Rei), os exércitos que iriam combater o mesmo Carlos I (corpo natural e material do Rei). Fantástico, não? Por intermédio da Declaração dos Lordes e Comuns, o corpo político do Rei era retido no e pelo Parlamento, enquanto o corpo natural era colocado “no gelo”.

Isto porque o Rei é a fonte da justiça e da proteção, mas os Atos de Justiça e proteção não são exercidos em sua própria pessoa, nem dependem de seu desejo, mas por meio de suas Cortes e seus Ministros que devem cumprir seu dever nesse sentido.

Em similar direção, Luiz Edson Fachin (2015), ao criticar a existência da jurisprudência de conjuntura, também afirma que:

É conhecida a elaboração de Ernest Kantorowicz que desenvolveu a teoria dos dois corpos do rei. De um lado, o corpo natural, calcado nas efemeridades humanas, na visão conjuntural e contingente inerentes ao agir e pensar humano. De outro lado, revela-se o corpo místico e político do rei, engendrado na idéia de verdade, legitimidade e perenidade. Esse quadro buscado por Kantorowicz na tradição medieval, metaforicamente, pode ser bem aplicado ao paradoxismo da segurança jurídica na contemporaneidade (...).⁶

Desse modo, é possível constatar que o ocupante da função pública – rei, presidente, juiz, promotor, senador, deputado etc – possui “dois corpos” distintos e bem delineados. O primeiro se trata do corpo político, que diz respeito à autoridade, enquanto ocupante da função pública. O segundo, por outro lado, refere-se

⁶ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-05/processo-familiar-corpos-rei-seguranca-juridica-esperar-cortes-superiores>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

ao “corpo natural e material do rei”, personificado no próprio sujeito, individualmente considerado, bem como em suas responsabilidades pessoais, seus atributos, interesses, relações, gostos etc.

Essa distinção, clara em terras inglesas desde o Século XV e muito difundida na ordem jurídica internacional, há pouco tempo ganhou força nas linhas doutrinárias pátrias, sendo novidade na realidade social.

Com efeito, suas ideias carregam as mesmas linhas basilares do mencionado Princípio da Impessoalidade. Contudo, em uma realidade nacional tão desobediente aos ditames objetivos da ausência de preferências, da não autopromoção e da imputação não personalista dos atos públicos, a ideia surge com um curioso ineditismo, não sendo matéria bem-vinda por aqueles que exercem as mais altas funções públicas.

2.1 Aplicação no Direito Pátrio

No Brasil, a referida ideia ganha especial enfoque, mormente pelo seu diuturno descumprimento. Lênio Streck (p. 49 e 50, 2016) resume a problemática:

A confusão entre os dois corpos do rei ocorre todos os dias. Como explicar a tese dos dois corpos do rei que existe desde 1495? Simples. **Quando alguém vai ao Judiciário, não vai pedir a opinião pessoal do juiz – corpo natural - acerca do tema.** Nem vai perguntar se o que diz a lei é justo ou injusto. Fosse para discutir a justiça ou a injustiça seria mais fácil pedir a opinião de um filósofo moral. Quem recorre ao Judiciário quer saber o que o direito, enfim, a estrutura jurídica composta de leis, doutrina e jurisprudência, têm a dizer. **E quem deve dar a resposta é o corpo imaterial do juiz (ou membro do Tribunal).** Ora, exatamente porque a resposta tem sido

subjetiva, pessoal, vivemos tempos de razão te(le)ológica, não secularizada. (grifo nosso)

Apesar de muito enfático em seus exemplos, a ponto de levantar relevantes opiniões divergentes quanto a estes, o autor apresenta uma sucinta e esclarecedora explanação de como, em terras pátrias, os agentes políticos usualmente confundem seus interesses pessoais com o exercício do cargo público que ocupam.

Ainda nesse diapasão, a ficção jurídico-política dos dois corpos do rei esclarece a diferenciação que deve(ria) existir na tomada diária de decisões, pelos agentes políticos ocupantes das respectivas funções. A premissa enfatiza o Princípio da Impessoalidade na gestão pública, ao consagrar a imputação não personalista dos atos públicos, praticados em último grau pela própria Administração. José dos Santos Carvalho Filho (p. 20 e 21, 2016) sintetiza a ideia acima exposta:

A referência a esse princípio no texto constitucional, no que toca ao termo *impessoalidade*, constituiu uma surpresa para os estudiosos, que não o empregavam em seus trabalhos. *Impessoal* é “o que não pertence a uma pessoa em especial”, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas (...). Por outro lado, **para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente ao interesse público, e não para o privado, vedando-se em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. (...) o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.** (grifo nosso)

Resta, portanto, clara a íntima relação entre o ideário e o referido princípio.

3 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS NO BRASIL

Todo o exposto cenário fica ainda mais claro quando, visando propósitos pessoais, argui-se o uso de prerrogativas inerentes à função pública. É, *e.g.*, a ilustração do foro por prerrogativa de função, erroneamente tido como sinônimo de foro privilegiado no Brasil. No entanto, para que haja uma coerente análise, mostra-se imprescindível o breve exame de casos concretos verificados no âmbito nacional.

3.1 Nos Poderes Legislativo e Executivo

Passa-se ao estudo do primeiro exemplo. No dia 02 de dezembro de 2015, o Partido dos Trabalhadores (PT) anunciou retirar o apoio ao Deputado Federal Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados, no Conselho de Ética, onde pendia um processo contra este último, por quebra de decoro parlamentar.⁷

O fato não teria maior relevância histórica, não fosse uma curiosidade: o Deputado, enquanto Presidente de uma das Casas deliberativas do Congresso Nacional, detinha a autoridade para acolher qualquer um dos vários pedidos de *impeachment*, à época existentes, apresentados contra a outrora presidente Dilma Rousseff. Tais pedidos ficaram por meses pendentes de apreciação, em um nítido e midiático jogo de ameaças veladas entre ambos os lados, porém sem que medidas fossem concretamente tomadas.

Entretanto, bastou que houvesse a mencionada declaração de retirada do apoio ao parlamentar pelo PT, para que este, poucas horas depois, anunciasse sua decisão de acolhimento

⁷ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

do pedido apresentado pelo doutrinador Hélio Bicudo, ainda anunciando que não estaria fazendo “por motivação de natureza política”.⁸

Da problemática já exposta, quanto à premissa dos dois corpos do rei, emana a indagação nesse caso concreto: ao finalmente abrir o processo de *impeachment*, poucas horas após a perda do apoio político, estaria o parlamentar agindo no “corpo político e imaterial”, sem qualquer motivação de ordem pessoal, ou no seu “corpo físico e material”, nitidamente usando das funções de Presidente da Câmara dos Deputados como represália, independente da justiça da decisão *stricto sensu*?

Tal exemplo não é ato isolado de um governo na história política brasileira. Diversos políticos e partidos de direita ou de esquerda, da situação ou da oposição, atuaram – e atuam ainda hoje – em prol de benefícios pessoais. Em outro exemplo, no dia 1º de agosto de 2017, o Presidente da República Michel Temer, na véspera de votação da denúncia apresentada pela PGR contra o mesmo, jantou e almoçou com vários parlamentares ainda indecisos.

Como amplamente divulgado pela imprensa⁹, foram recebidos no apartamento do parlamentar diversos deputados e senadores, além de onze ministros licenciados dos mandatos de deputado federal terem, por ordem do Presidente, retornado à Câmara a fim de assegurarem votos contra a denúncia.

Mas desse cenário, indaga-se: um jantar, o retorno de uma licença ou a distribuição de quinze bilhões em programas e emendas a parlamentares, na véspera da votação sobre o recebimento da denúncia da Procuradoria-Geral da República contra o então ocupante da Presidência da República, são fatores suficientes para afastarem a tipicidade de eventual

⁸ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/politica/1449089233_244586.html>. Acesso em: 13 dez. 2017.

⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/temer-vai-a-jantar-com-deputados-na-vespera-da-votacao-da-denuncia.ghtml>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

conduta delitiva daquele? Os parlamentares votam com seus “corpos políticos” e levam em consideração apenas os preceitos constitucionais? Ou os votos são exarados pelos “corpos físicos” e as promessas e tratativas do jantar, na véspera, podem mudar e formar opiniões?

De igual modo, a prática do Presidente da República, ratificada pelo próprio gestor público, de distribuir cerca de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais) em prol de programas e emendas parlamentares, na véspera da análise, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, da denúncia contra ele apresentada, visivelmente esbarra nos ditames da impessoalidade. Os dois corpos do rei, de novo, confundem-se na gestão da máquina pública e medidas públicas aparentemente se tornam moeda de troca para sobrevivência pessoal no exercício do mandato.

Pode-se, todavia, afirmar: mas isso não é capaz de gerar efeitos, pois o Poder Legislativo não se submete aos interesses do gestor do Executivo! A realidade, porém, demonstra o contrário, especialmente no conhecido sistema de coalizão. Exemplo disto se deu neste caso, em que o referido Presidente conseguiu, logo em seguida, angariar votos na CCJ; o parecer inicial que lhe era contrário foi rejeitado na Comissão; e, após isso, foi promovida a aprovação de outro relatório, pelo arquivamento da denúncia, culminando com a votação em Plenário, em seu favor.

Por fim, outro exemplo que deve ser citado se deu na votação final do processo de *impeachment* contra a anterior Presidente da República Dilma Roussef. O art. 52, da CRFB/88, em seu *caput*, inc. I e parágrafo único, é claro ao definir que:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma

natureza conexos com aqueles; (...) Parágrafo único. **Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis**

Não bastasse a clareza da redação constitucional, a doutrina constitucionalista é pacífica no sentido de que tais sanções do crime de responsabilidade – perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública – são cumulativas, e não alternadas ou subsidiárias. Ou seja, condenado o Chefe do Poder Executivo federal por crime de responsabilidade, faz-se necessária a aplicação de ambas as sanções, sem possibilidade de alternatividade entre estas.

Entretanto, no supracitado julgamento, após proposta do então Presidente do Senado Renan Calheiros, aceita e prestigiada pelo à época Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, foi sugerido, votado e aprovado que a ex-presidente, Dilma Roussef, fosse condenada tão somente à perda de cargo, sem que houvesse a respectiva inabilitação por oito anos de qualquer função pública; em sentido contrário, inclusive, ao próprio precedente do Senado Federal que, em recente evento histórico, determinou que as mesmas sanções fossem necessariamente cumuladas no processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor.

Logo, questiona-se: por quê? Haveria alguma diferença fática – sem menção à nítida disparidade de forças políticas apoiantes de tais ex-presidentes – entre ambos? Um seria menos presidente do que outro? Que mudança histórica fundamentaria essa mutação constitucional *contra legem*, se a própria Carta Magna impõe que as sanções sejam cumuladas? Se ambos gozavam do mesmo “corpo político” – a saber, da função de

Presidente da República – a diferença de tratamento se deu pela diferença entre seus “corpos materiais”?

Tais peculiaridades, que demonstram tantos indícios de ingerência política, apenas reiteram como o Princípio da Impessoalidade faz-se letra morta muitas vezes nos planos mais altos da atuação política. Observa-se a premissa de que o tratamento dado pelos agentes políticos aos administrados – e, reitera-se, também a si mesmos – destoa completamente da isonomia consequente da abordagem impessoal da atuação e gestão públicas. Os corpos do rei se confundem, misturam-se na tomada de decisões e, muitas vezes, sequer se omite que determinado voto ou medida está-se realizando em busca de benefícios da ordem pessoal.

Porém, isso não é exclusividade das funções legislativa e executiva. Mesmo no âmbito do Poder Judiciário, os dois corpos do rei ainda turvam a mente dos que confundem motivos decisórios com benesses, idiosincrasias e excessos de poder.

3.2 No Poder Judiciário

Um dos mais fortes críticos à falência da impessoalidade na esfera judicial é, sem dúvida, Lênio Streck. O doutrinador nacional desenvolve a teoria da responsabilidade política, pela qual o juiz deve também ser devidamente responsabilizado, caso não fundamente idoneamente seus atos decisórios, ou mesmo não apresente qualquer motivação.

A ideia parece ter ressoado nos corredores das academias jurídicas e do Congresso Nacional, encontrando, ao fim, guarida nos dizeres no art. 489, do recente Código de Processo Civil, que consagra o dever de motivação dos atos judiciais e esclarece, em visíveis hipóteses, em que casos não se considera fundamentada a decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão.

Com razão, o dispositivo determina que:

Art. 489. São **elementos essenciais da sentença**:

- I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;
- II - **os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito**;
- III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º. **Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:**

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.¹⁰ (grifo nosso)

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> . Acesso em: 14 dez. 2017.

Fica, portanto, claro que a fundamentação jurídica possui especial destaque no Código de Processo Civil de 2015, o qual, ao contrário do anterior, não apenas a elevou a elemento essencial da sentença, como também trouxe um rol de hipóteses – comuns na rotineira práxis forense judicial – que preceituam quando não se considerará fundamentada a decisão judicial, muito embora conste no ato judicial a suposta fundamentação, inserta em qualquer dos seis incisos do aludido art. 489.

Embora em uma primeira análise, tal dever de motivação não aparente ter elo direto com o Princípio da Impessoalidade, exame mais detido demonstra o oposto.

Pelo Princípio da Impessoalidade, quem concretiza o ato público é o agente público – geralmente o agente político, na definição defendida por Celso Antônio Bandeira de Melo –, sendo o ato imputado à Administração Pública, conforme ensina a já citada Teoria do Órgão. Desse modo, na elaboração e execução do ato público, a vontade que prevalece, de fato, é a da própria Administração, em prol do interesse público primário, sendo apenas externada pelo seu agente, que lhe faz vezes, ora diretamente a presentando, ora a representando.

Dessa feita, caso o juiz elabore uma sentença, o ato decisório é imputado ao Estado, não ao magistrado individualmente considerado. Logo, é irrazoável se imaginar que, mesmo diante da independência funcional inerente a carreiras como a magistratura e o Ministério Público, possa-se decidir *contra legem* de modo imotivado; ou se ignorar precedentes vinculantes; ou se motivar genericamente, sem prestigiar o contraditório processual etc.

Para que haja, desse modo, a análise da fundamentação do ato decisório, de modo a diferenciar claramente os dois corpos do rei e se permitir concluir que a sentença fora exarada pelo Estado-Juízo – evitando-se priorizar as ideologias, preconceitos, crenças e gostos pessoais do magistrado –, faz-se imprescindível

que a motivação dos atos judiciais seja devidamente demonstrada, sob pena de, por causa e efeito, a impessoalidade restar maculada.

Streck (p. 78 a 80, 2016) também exemplifica a questão exposta em relação ao Poder Judiciário, citando um caso emblemático, a saber:

Salto mais de 700 anos e chego ao Rio Grande do Sul, para o ano de 2005. Em um bucólico dia de julho, o juiz da comarca de Lavras do Sul fez um furdúncio na pequena cidade, movimentando um delegado de polícia, vários policiais militares e dois oficiais de justiça para, na agência bancária do Banco do Brasil, prender em flagrante o gerente. O referido juiz estava inconformado com o que ocorrera com a sua conta-corrente no BB. Quitado seus débitos, exasperou-se porque demorava a baixa na restrição creditícia ao seu nome nos registros do Serasa. (...) O que importa é que o juiz agiu em causa própria, indo ao Banco para resolver a coisa na marra. E prendeu o pobre do gerente, que parece que não tinha nada a ver com o peixe (...). Como só havia um juiz na Comarca (...), o caso foi passado, então, para a juíza de uma bucólica comarca vizinha, que homologou a prisão em flagrante, mas concedeu ao gerente a liberdade provisória, afinal obtida só às 2 horas da madrugada seguinte. Foi mal o judiciário. O gerente mofou horas no ergástulo municipal da vizinha cidade. Poucas semanas depois, inverteram-se as posições: o Ministério Público estadual denunciou o juiz, que foi condenado pelo Órgão Especial do TJ-RS pelo crime de abuso de autoridade a quatro meses de prisão, pena afinal substituída por prestação pecuniária (50 salários mínimos). O magistrado foi também compulsoriamente removido para outra Comarca. Palmas para todos. Ministério Público e Órgão especial jogaram certinho. Por outro lado, houve uma ação civil de reparação intentada pelo gerente aprisionado ilegalmente. A juíza da 2ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre reconheceu “a abusividade e a falta de

razoabilidade do réu em utilizar medida coercitiva penal para resolver questão eminentemente cível” e condenou o juiz a indenizar com o valor nominal de R\$ 80 mil o bancário-gerente do Banco de Pindorama. Até aqui, tudo bem. Ocorre que a apelação teve seu julgamento iniciado dia 18 de dezembro de 2014 e, ao votar, o desembargador relator proveu a apelação do juiz para impor apenas ao Estado (a Viúva pampeana) a condenação financeira pelo ilícito civil. O eminente desembargador entendeu que o juiz agira na condição de agente do Estado e não em nome próprio. Simplificando o voto do relator: a patuleia gaúcha é que deve arcar com as diatribes do juiz. (...) Ou seja, o juiz, conforme reconheceu o TJ-RS, cometeu abuso de autoridade ao resolver na marra um problema pessoal junto ao Banco do Brasil. Só que, todavia, no entender do desembargador relator, o magistrado agiu em nome do Estado e não em seu nome próprio, pessoal, isto é, de alguém-com-raiva-porque-seu-nome demorava a sair do Serasa. O que o Estado gauche teria a ver com o Serasa? A pergunta é: Como assim, Excelência? Fosse verdadeira a tese da relatoria, o juiz — ele mesmo — poderia (deveria) ter homologado o próprio flagrante que decretara. Afinal, segundo o voto, ele estava ali como juiz e não como o ex-devedor-irado.

O preocupante caso narrado ainda se reitera Brasil afora. A impessoalidade se confunde. Os dois corpos do rei se miscigenam. E muitas vezes o próprio Estado – leia-se: a sociedade – acaba arcando com excessos, abusos, crimes, infrações e absurdos praticados por agentes públicos, que, no exercício da função pública, fazem por prevalecer os sombrios interesses de seu corpo físico e material.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se ainda haver muito que galgar na efetivação do Princípio da Impessoalidade. Em complemento, José Afonso da Silva (p. 647, 2003) ensina que

o princípio ou regra da impessoalidade significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

Logo, levarem-se em consideração as ideologias pessoais de quem ocupa a função pública, em detrimento do interesse público primário inerente à própria função, é, no mínimo, incidir em desvio de finalidade, o que nulifica o ato público praticado, como estabelece o art. 2º, parágrafo único, alínea e, da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular).¹¹

Das linhas da mencionada doutrina, insta ainda destacar que, para que haja verdadeira impessoalidade, a preocupação maior da Administração é voltar-se ao interesse público primário, e não para gostos ou benefícios privados, sem que sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros.

Dentre esses indivíduos, por óbvio, não se incluem apenas terceiros indevidamente beneficiados pelos atos dos agentes políticos, como também os próprios agentes, que precisam sempre recordar que, antes de ocupantes de relevantes funções, são servidores públicos, os quais, como a descrição já explica, servem à população, ao povo, de quem todo o poder emana (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88).

¹¹ Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: (...) e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: (...) e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Por triste constatação, como abordado em todos os exemplos descritos, ainda se nota que, no âmbito pátrio, os dois corpos do rei se misturam e equivocadamente se entrelaçam na tomada de decisões e no gozo de prerrogativas funcionais, confundindo, por exemplo, conceitos díspares como foro por prerrogativa de função e foros privilegiados.

Contudo, cabe à doutrina e à atividade acadêmica clarear os ideais mitigados na práxis política e forense, a fim de, dia após dia, esclarecer como certas condutas excessivas e abusos pessoais não podem resultar na responsabilização do Estado, sem qualquer sanção ao agente público infrator. Da mesma forma, ideários políticos e atuação legislativa não podem se curvar a jantares, interesses financeiros pessoais ou promessas de maiores repasses.

Nesse ponto, impessoalidade e ética mais uma vez se entrelaçam. Há muito ainda que se melhorar, para um dia, quem sabe, não pairar mais dúvida sobre quem são os dois corpos e qual dos dois pode atuar no exercício das funções públicas.

THE PRINCIPLE OF IMPESSOALITY IN BRAZIL AND THE TWO BODIES OF THE KING

Abstract: In modern times, the Principle of Impersonality is a priority point of legal-academic analysis, especially in the national political reality. Often, public offices, positions, functions and personal issues seem to mix, making the dividing line of the impersonality in the public management much more tenuous, for a variety of reasons, mostly of political and / or personal bias. In this context, the present article has approached the theme, in the prism of the idea of the “two bodies of the King”, establishing its conceptual bases, legal treatment and concrete

cases that demonstrate the current problematic. It also addressed how the theory reflects in the current scenario, where corruption gets stronger in the public sphere, becoming structured and organized, and often making impossible that the respective investigation and accountability be carried out. Finally, a brief conclusion on the relevant thematic was established, making evident, for several examples, how the “two bodies of the King” are still confused in Brazil.

Keywords: Principle; Impersonality; Theory of the Two Bodies of the King; Brazil.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Atlas, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FACHIN, Luiz Edson. Os “corpos do rei” e a segurança jurídica: o que esperar das cortes superiores?. In: *Consultor Jurídico*, 05 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-05/processo-familiar-corpos-rei-seguranca-juridica-esperar-cortes-superiores>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

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

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo:

Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lênio Luiz. *Juiz não é Deus: juge n'est pas Dieu*. Curitiba: Juruá, 2016.