



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**ISAAC JADER RODRIGUES**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PAUTADA PELO PRINCÍPIO DA  
IMPESSOALIDADE**

**BRASÍLIA  
2023**

**ISAAC JADER RODRIGUES**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PAUTADA PELO PRINCÍPIO DA  
IMPESSOALIDADE**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Alessandro Rodrigues da Costa.

**BRASÍLIA  
2023**

**ISAAC JADER RODRIGUES**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PAUTADA PELO PRINCÍPIO DA  
IMPESSOALIDADE**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Alessandro Rodrigues da Costa.

**BRASÍLIA, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor orientador: Alessandro Costa**

---

**Professor(a) avaliador(a)**

**BRASÍLIA  
2023**

# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PAUTADA PELO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Isaac Jader Rodrigues<sup>1</sup>

**Resumo:** A presente obra se propõe ao estudo do princípio constitucional da impessoalidade no serviço público. O tema adotado suscitou abordagem dogmático-instrumental, pois a coerência em relação a como o princípio da impessoalidade é entendido no meio acadêmico, jurídico e público-institucional foi examinada a partir da lei e da doutrina. Além de definir o conceito de impessoalidade, e de diferenciá-lo de outros princípios constitucionais, foram discutidos meios de conferência de impessoalidade às decisões executivas, a fim de que a Administração se afaste de vícios como o nepotismo, o partidarismo e a promoção pessoal. Com base na pesquisa realizada, sugere-se que a fundamentação, a processualização e a participação do administrado são formas essenciais de se promover a impessoalidade nas decisões administrativas. Contudo, concluiu-se que tais mecanismos, embora pertinentes, não impedem totalmente a ocorrência de vícios relacionados à impessoalidade. Logo, mesmo diante do amadurecimento pelo qual passou a democracia brasileira, atualmente a administração pública ainda sofre em razão de práticas relacionadas ao uso do aparelho estatal para a consecução de objetivos alheios ao interesse público.

**Palavras-chave:** Administração pública. Decisão administrativa. Impessoalidade. Processualidade. Fundamentação. Participação democrática.

Sumário: INTRODUÇÃO. 1 – A DOUTRINA EM TORNO DA TEMÁTICA DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. 2 – O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE EM RELAÇÃO A OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. 2.1 – A impessoalidade e a legalidade. 2.2 – A impessoalidade e a moralidade. 2.3 – A impessoalidade e a publicidade. 2.4 – A impessoalidade e a eficiência. 2.5 – A impessoalidade e a imparcialidade. 3 – OS REQUISITOS DA IMPESSOALIDADE. 3.1 – Fundamentação. 3.2 – Processualização. 3.3 – Participação democrática. 4 – OS VÍCIOS DA IMPESSOALIDADE. 4.1 – Nepotismo. 4.2 – Partidarismo. 4.3 – Parcialidade. 4.4 – Promoção pessoal. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília

## INTRODUÇÃO

O presente artigo disserta sobre o estudo do princípio constitucional da impessoalidade no serviço público. Trata-se de uma tarefa complexa, pois o tema relaciona-se com diversos outros; além disso, alguns autores acabam atribuindo à impessoalidade a mesma carga semântica que se atribui, por exemplo, à imparcialidade ou à igualdade, o que pode, a depender do contexto, causar problemas de interpretação de casos concretos.

Um dos problemas que se apresenta diante desse tema é a dificuldade de se estabelecer definição em abstrato daquilo que seja conduta impessoal. Também convém mencionar a complexidade de articulação de mecanismos que poderiam ser utilizados para garantir, com boa eficácia, a impessoalidade no processo administrativo.

Tendo em vista os aludidos problemas, intencionou-se, como objetivo geral, analisar o princípio da impessoalidade sob a luz da doutrina e da lei. Nessa toada, como objetivos específicos estipulou-se: (1) cotejar o princípio da impessoalidade com outros princípios constitucionais; (2) apresentar a fundamentação, a processualização e a participação democrática como requisitos essenciais de garantia de impessoalidade nas decisões administrativas; (3) discutir o nepotismo, o partidarismo, a parcialidade e a promoção pessoal como vícios da impessoalidade.

Embora seja consenso que a administração pública deva decidir em função do interesse público, deixando de lado interesses pessoais ou de grupos políticos, a assimilação do princípio da impessoalidade na prática administrativa está ainda por ser consolidada.

Inegável que, desde a constituição da República Federativa do Brasil até o presente momento, houve avanços em relação à gestão da máquina pública. Entretanto, não raro, ainda são noticiadas denúncias sobre práticas lesivas aos princípios constitucionais que regem a Administração. Dentre essas práticas, é possível citar o partidarismo, a promoção pessoal, a parcialidade na elaboração normativa, entre outras. Tratam-se, pois, de casos que não implicam apenas

aplicação literal da lei, mas o exame, em vista do caso concreto, de princípios e valores democráticos inter-relacionados, dentre os quais se destaca a impessoalidade.

Embora a impessoalidade seja apenas um princípio, entre tantos que orbitam o mundo jurídico, interessante avaliar a quantidade de materiais científicos que já foram produzidos em relação ao tema e perceber que, apesar dos vários livros, artigos e julgados, além de leis, que dedicaram atenção ao princípio da impessoalidade, a matéria ainda não foi exaurida.

São inúmeros os processos judiciais em que a solução depende da correta análise do princípio da impessoalidade. Por diversas vezes o Supremo Tribunal Federal julgou ações diretas de inconstitucionalidade em que se discutiu, por exemplo, sobre a necessidade ou não de realização de processo seletivo para contratação de estagiários para atuação em órgãos públicos; ou ainda, sobre a legalidade de se conceder benefícios fiscais de acordo com regras que oferecem vantagem desproporcional a uma parte em detrimento das demais. O julgamento desses, e de outros diversos casos, passam pela ponderação do princípio da impessoalidade.

A realização deste artigo foi viabilizada por meio da pesquisa bibliográfica, com destaque para os materiais produzidos por Livia Zago, Tarcísio Neto e Ana Ávila.

Zago (2001) balizou, principalmente, a discussão sobre as interfaces entre o princípio da impessoalidade e outros princípios do direito. Por sua vez, o aprofundamento do conteúdo no que concerne aos requisitos da impessoalidade foi possível por efeito do estudo da obra de Neto (2015). Finalmente, Ávila (2004) contribuiu, sobretudo, na elaboração do tópico vícios da impessoalidade.

O tema abordado se apresenta com especial relevância dado o contexto político atual, marcado pela polarização e pelo debate afetado. O momento se mostra oportuno para delimitar as fronteiras entre os interesses de grupos e de pessoas específicas e os interesses da coletividade como um todo, o que só será possível mediante a adoção de um comportamento impessoal em seu conceito teórico mais lapidado.

## 1 – A DOUTRINA EM TORNO DA TEMÁTICA DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Segundo Di Pietro (2017, p.138), o princípio da impessoalidade “está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros”. Em que pese diversos autores tenham se debruçado sobre o princípio da impessoalidade, a fim de dar a ele contornos mais precisos, de fato, poucos deles se empenharam em trabalhos completos sobre o tema. Nas obras clássicas de Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello e da própria Maria Sylvia Zanella Di Pietro verificam-se poucas páginas dedicadas ao estudo da impessoalidade. Cumpre fazer justiça aos nomes de Ana Paula Oliveira Ávila e de Livia Maria Armentano Koenigstein Zago, que, embora escritoras menos conhecidas, assinam, cada uma, a autoria de livro que disserta especificamente sobre o princípio da impessoalidade.

A conceituação técnica daquilo que seja a impessoalidade na administração pública pode esbarrar em algumas dificuldades em razão de certa margem de subjetividade que é inerente a qualquer princípio do direito, o que pode dar azo a, pelo menos, aparentes dissensos entre diversos autores, como veremos a seguir.

Para Mello (2015, p.117), no princípio da impessoalidade “se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas”. Por sua vez, Filho (2020, p. 96) disserta que o princípio da impessoalidade “objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica”. Oliveira (2018, p.259) chega a conceituar que “o princípio da igualdade, no âmbito da prestação dos serviços públicos, nada mais é do que o princípio da impessoalidade que rege toda a administração pública.”. Diante dessas definições, convém, ao leitor, atenção quanto à distinção entre o princípio da igualdade e o princípio da impessoalidade. Zago (2001) defende que os princípios da impessoalidade e da igualdade estão tão imbricados que, em alguns contextos, há doutrinadores que os tomam como sinônimos. Não obstante, a autora destaca que esses princípios têm peculiaridades próprias. Enquanto a impessoalidade seria

um dever titularizado pela administração pública; a igualdade, por outro lado, seria um direito titularizado pelo cidadão.

Conforme Meirelles (2016, p. 97), "o princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal". Lívia Maria Armentano Koenigstein Zago reserva, no livro "O princípio da impessoalidade", um capítulo específico para esclarecer diferenças entre o princípio da impessoalidade e outros princípios do direito. De acordo com Zago (2001, p. 347), embora "haja pontos de confluência às vezes bastante estreitos, os princípios, cada qual, guardam sua individualidade e traços específicos e característicos". Apesar do exposto, Zago não abordou eventuais distinções entre o princípio da impessoalidade e o princípio da finalidade, ou se ambos poderiam ser entendidos como sinônimos. A nosso ver, o respeito ao princípio da finalidade é requisito para o atendimento do princípio da impessoalidade, este sendo mais amplo que aquele.

Interessante observar que a lei reguladora do processo administrativo em âmbito federal, ao listar, em seu art. 2º, os princípios que devem orientar a Administração, não menciona explicitamente a impessoalidade, apesar da importância dela. Vejamos:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (BRASIL, 1999, art. 2º)

No entanto, ainda que ausente a citação direta do princípio da impessoalidade no referido artigo da lei em discussão, o legislador preocupou-se em deixar expresso o princípio da finalidade, suscitando que a menção deste dispensou a abordagem explícita daquele, o que remete à afirmação de Meireles (2016), de que o princípio da impessoalidade nada mais é do que o princípio da finalidade.

## 2 – O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE EM RELAÇÃO A OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

De acordo com Zago (2001), existe uma inter-relação, em um sentido de complementaridade, entre a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a

publicidade e a eficiência, de maneira que o entendimento de quaisquer desses princípios só é possível a partir do reconhecimento das interfaces que eles possuem entre si.

Zago (2001) afirma que, ao se comparar o princípio da impessoalidade com os demais princípios, é possível retirar dele tanto os traços que lhes são próprios quanto os compartilhados. Nesse viés, foram dedicados adiante quatro subtítulos que cuidam especificamente da comparação entre o princípio da impessoalidade e os demais princípios constitucionais explícitos da Administração; além disso, também há um subtítulo que trata da impessoalidade em relação à imparcialidade.

## 2.1 – A impessoalidade e a legalidade

Sobre a legalidade, convém esclarecer que ela pode ser entendida a partir do sentido amplo ou estrito. Enquanto os particulares são regidos pela legalidade em sentido amplo; a Administração, em seu turno, é regida pela legalidade em sentido estrito. O aspecto de distinção entre uma e outra é, sobretudo, o grau de liberdade. Nohara (2011) leciona que os particulares podem praticamente tudo o que a lei e o direito não proíbem, mas a Administração pode/deve somente o que a lei autoriza ou determina. Segundo ela:

Cumpra à Administração Pública, na execução de suas atividades, atuar de acordo com a lei e com as finalidades previstas, expressa ou implicitamente, no Direito. Portanto, a Administração não desfruta da liberdade dos particulares e, não obstante utilizar-se de agentes para a realização de suas atribuições, sua ação deve estar sempre alicerçada nos comandos legais, sendo irrelevantes, pois, os processos psíquicos desses agentes (os chamados móveis) na formação da vontade administrativa, que deve ser compatível com a legalidade e com o interesse público. (NOHARA, 2011, p.16)

Acerca do princípio da legalidade em relação ao da impessoalidade, Zago (2001) afirma que, tendo em vista que a função administrativa sujeita-se à legalidade estrita, o administrador público, mesmo na hipótese de atos discricionários, não pode extrapolar as fronteiras legais, ou cometerá desvio de finalidade ou abuso de poder.

Zago (2001) aduz que o princípio da impessoalidade é corolário da teoria do desvio da finalidade ou do excesso de poder. Logo, fica estabelecido o ponto de conexão entre o princípio da legalidade e o princípio da impessoalidade, os quais, segundo Zago (2001, p.350), “guardam estreitas relações no que concerne à objetividade”.

## 2.2 – A impessoalidade e a moralidade

Zago (2001) afirma que os princípios da impessoalidade e da moralidade têm em comum o viés inibidor da corrupção e da improbidade. Apesar disso, em todo o corpo da Lei 8.429/1992, a qual dispõe sobre as sanções cabíveis em casos de atos de improbidade administrativa, tais princípios não são mencionados de forma explícita, o que seguramente não os afasta da qualidade de norteadores para a interpretação dos dispositivos do instrumento normativo em referência.

Note-se que, embora a Lei 8.429/1992, em sua redação atualizada, não mencione expressamente os princípios da impessoalidade e da moralidade, o artigo 4º desse normativo, agora revogado pela Lei nº 14.230, de 2021, prescrevia que os agentes públicos deveriam: “(...) velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”.

Mesmo não citando atualmente os princípios da impessoalidade e da moralidade de forma expressa, a Lei 8.429/1992, no *caput* do artigo 11, aborda estatutos que estão no mesmo campo semântico, quais sejam: a imparcialidade e a honestidade. Vejamos:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas (...).

Para Zago (2001, p. 354) “a prossecução da objetividade e a finalidade pública constituem, também, o cerne do princípio da moralidade, e, nesse ponto, a impessoalidade é verdadeira condição à efetivação da moralidade administrativa”. Assim, a impessoalidade é um dos requisitos da moralidade na administração pública.

### 2.3 – A impessoalidade e a publicidade

Zago (2001, p. 354) assevera que os princípios da impessoalidade e da publicidade encontram relação “na exigência da motivação, da publicação dos atos administrativos no Diário Oficial e na vedação de propaganda e publicidade para fins de promoção pessoal [...]”. Segundo ela, ao exercer as atividades de maneira impessoal, a Administração age com transparência e publicidade, sem margem para o poder oculto, já que, em regra, os atos administrativos devem estar dentro das possibilidades de que os cidadãos estejam a par deles (ZAGO, 2001). Logo, a validade de certos atos administrativos passa pela publicidade em diário oficial como parte dos requisitos de atendimento do princípio da imparcialidade.

Nohara (2011, p. 20) afirma que: “Todos têm direito de conhecer as ações dos agentes públicos no trato da coisa pública. A publicidade é princípio básico da administração pública, que propicia a credibilidade pela transparência”. Obviamente, ficam ressalvadas informações que, por serem sensíveis, devem guardar sigilo, conforme o artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, que prescreve:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A classificação de uma informação como sigilosa ocorre por via de exceção e deve obedecer ao critério da menor restritividade. Além disso, o sigilo deve ser função do interesse público, seja em relação à soberania do Estado, à segurança do território nacional, entre tantas possibilidades; contudo, é o princípio da impessoalidade que deve ser salvaguardado, jamais eventuais interesses particulares.

### 2.4 – A impessoalidade e a eficiência

O princípio da eficiência foi introduzido no rol dos princípios explícitos da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Contudo, desde muito antes a eficiência já era objeto de preocupação dos gestores públicos,

tanto que a Administração passou por diversas reformas ao longo da história do Brasil, passando pelos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Para Miragem (2017, p.47-48), a Administração deve atualizar-se “em relação a métodos e conhecimentos técnico-científicos acreditados, visando ao oferecimento das melhores respostas com vistas à realização do interesse público (...)”. Nesses termos, o autor afirmou o dever de observação do princípio da eficiência.

Tendo em vista que as relações entre o Estado e a sociedade estão em constante processo de mudança, o direito administrativo deve manter-se atualizado, de outra forma, caso não sejam adotados valores e instrumentos modernos em relação à realidade vigente, as ações do Estado se tornarão ineficientes.

A administração pública será eficiente uma vez que, na busca de suas finalidades, lance mão das melhores técnicas e faça uso racional dos recursos. Assim, a atenção ao princípio da eficiência enfatiza os meios de alcance dos objetivos: contempla, pois, instrumentalidades. Note-se que enquanto a eficiência está relacionada ao modo como os objetivos são alcançados, a eficácia, por sua vez, diz respeito à consecução dos objetivos. Portanto, não se confundem.

O princípio da impessoalidade relaciona-se ao da eficiência na medida em que ambos se colocam a serviço da finalidade de interesse público. Zago (2001, p. 355) defende que a eficiência “é o resultado de uma Administração norteadas pelo princípio da impessoalidade”. Vejamos:

A eficiência só pode ser obtida se observado o princípio da impessoalidade, sobretudo no significado de finalidade exclusiva de interesse público, de objetividade, de neutralidade, da profissionalização dos servidores, da constante avaliação de seu desempenho, do exercício firme e correto do poder disciplinar, da efetiva e interessada participação do usuário no serviço público, como consumidor e avaliador (ZAGO, 2001, p. 355).

Oportuno observar que, ao esboçar o conceito jurídico da eficiência, Miragem (2017) não deixa de citar a finalidade pública, o que, consoante Zago (2011), remete ao princípio da impessoalidade. Com efeito, espera-se, da Administração, eficiência face aos interesses coletivos, observada a impessoalidade; diversamente, o instituto perderia seu objeto.

## 2.5 – A impessoalidade e a imparcialidade

Ao dissertar sobre a impessoalidade e a imparcialidade, Miragem (2017, p. 303) confirma que esses princípios não encerram entre si relação de sinonímia, pois afirma categoricamente que essas expressões "designam fenômenos semelhantes, mas não se confundem". Para o autor citado, convém cautela ao se falar em neutralidade do Estado, uma vez que a ação de um ente federativo é, em última análise, a ação de grupos políticos que legitimamente representam os interesses de uma maioria que os elegeram. Então, aceitável conceber que o Estado atue de forma parcial, mas há limites, os quais são impostos pelo dever de obediência à impessoalidade, sob pena de ofensa à lei. Vejamos:

(...) a impessoalidade coíbe eventual subordinação do Estado a fins parciais que desafiem os objetivos constitucionalmente estabelecidos para a ação administrativa, o que resulta na exigência de igualdade na definição de benefícios e encargos públicos (MIRAGEM, 2017, p.304).

Zago (2001) admite que existam correspondências entre os princípios da impessoalidade e da imparcialidade. Por exemplo, ambos privilegiam a objetividade e a isenção. Esses princípios são tão próximos um do outro que “a desobediência ao princípio da impessoalidade tem profundos reflexos no princípio da imparcialidade, maculando-o também” (ZAGO, 2001, p. 365). Contudo, a autora destaca distinções. A saber:

O princípio da impessoalidade é a proibição de trato subjetivo, é a determinação de objetividade, é o sentido do interesse público. Não depende, necessariamente, de valoração, como ocorre com princípio da imparcialidade, que depende desta valoração para o alcance de uma ação de justiça e de equilíbrio (ZAGO, 2001, p. 365).

Tendo em vista o exposto, Zago (2001, p. 365) sustenta que “no Brasil, entretanto, o princípio da impessoalidade não é e nem se submete ao princípio da imparcialidade, do qual é absolutamente autônomo”. De fato, se existem interesses próprios a serem defendidos, a parte será subjetivamente parcial, o que não a impede de ser impessoal.

Zago (2001) argumenta que a administração pública tem o dever de perseguir o interesse público, o qual lhe é próprio, assim sendo, estando na condição de parte, ela deve ser parcial, mas não "pessoal". Nesse mesmo sentido,

Ribeiro (1996, p.114) declara que “a Administração não pode ser imparcial perante seus próprios interesses”.

É comum a afirmação de que as decisões administrativas devem ser imparciais. Mas se tomarmos a Administração como parte em determinada demanda, natural que ela seja parcial, pois a parcialidade é inerente à qualidade de parte. Para Zago (2001) não se pode exigir imparcialidade de quem é parte e, no caso da administração pública, tal exigência, caso feita, não atenderia ao interesse coletivo.

Alguns doutrinadores levantaram a tese de que a Administração, nos casos em que atue como parte e como juiz, é parte *sui generis*; esclarecendo-se, é parte imparcial, pois deve perseguir os objetivos que lhes são determinados por lei. Tais objetivos não seriam propriamente da Administração, mas da coletividade. Desse modo, discordando da concepção de parte imparcial, Ribeiro (1996) propõe que, na verdade, a Administração não é parte e deve ser qualificada como imparcial, apenas.

### 3 – OS REQUISITOS DA IMPESSOALIDADE

A reflexão sobre o princípio da impessoalidade aplicado à função administrativa do Estado remete ao problema dos mecanismos que poderiam ser utilizados para garantir a impessoalidade no processo administrativo. Neto (2015) defende a fundamentação, a processualização e a participação do administrado como formas essenciais de se assegurar a impessoalidade nas decisões administrativas. Assim, para o autor, esses três deveres fundamentais, os quais serão estudados adiante, figurariam como requisitos da impessoalidade.

#### 3.1 – Fundamentação

A respeito da fundamentação, o legislador preocupou-se em ressaltar que as decisões administrativas carregassem consigo importante carga de convencimento, deveriam, portanto, ser motivadas. Assim, o art. 50, § 4º, da Lei 9.784/1999 prescreve: “A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo

consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”.

Neto (2015) defende que até mesmo as decisões administrativas de índole processual e perfil interlocutório devem ser motivadas, ainda que de forma sucinta. O autor também assegura que os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa aplicam-se integralmente tanto ao processo judicial quanto ao processo administrativo.

A satisfatória fundamentação é indispensável requisito para que a decisão administrativa seja caracterizada pela impessoalidade. Os vícios de fundamentação constituem entrave ao direito de defesa, pois o desconhecimento das razões que sustentam a decisão dificulta o exercício do contraditório, que deve contemplar o acesso à informação e a possibilidade de reação.

Segundo Nojiri (2000 apud NETO, 2015, p. 221) "são defeitos correntes na atividade jurisdicional decisória: (i) ausência de fundamentação; (ii) deficiência de fundamentação; (iii) ausência de correlação entre fundamentação e decisão". Claramente, esses mesmos defeitos também ocorrem em decisões administrativas.

Andrade (2003 apud NETO, 2015, p. 229) comenta que "uma declaração obscura não é uma fundamentação, porque não contém sequer um discurso, faltando-lhe o conteúdo semântico". Portanto, não basta apenas fundamentar as decisões, é necessário que a motivação seja coerente.

### 3.2 – Processualização

Neto (2015, p.239) sustenta, em relação à processualização, que “o ato administrativo deverá ser, em regra, resultado de um processo administrativo”. Assim sendo, coloca-se em relevo o modo como as decisões são tomadas pela Administração face às demandas dos administrados.

O processo administrativo é regido, no âmbito federal, pela Lei Nº 9.784/1999, a qual aduz que a Administração deve decidir com justiça, facilitar as atividades de controle, promover o exercício da cidadania, entre outros objetivos. Filho (2011 apud NETO, 2015, p. 230) traz um rol de quatro fins que são

perseguidos pela procedimentalização, são eles: (i) o controle; (ii) a democracia; (iii) a isenção de defeitos; e (iv) a redução dos encargos de Poder Judiciário. Logo, cumpre o desenvolvimento de um modelo de atuação que favoreça as determinações impostas à Administração pela lei.

Para Medauar (1993, p. 69), “o processo administrativo configura-se como ponto de encontro ou ponto de convergência de vários princípios e regras comuns que presidem à atividade administrativa”. Tem-se que a processualização é um caminho viável para aprimorar o desempenho da função administrativa. Entretanto, adequar o processo administrativo ao favorecimento das imposições normativas não é tarefa fácil, uma vez que muitas dessas imposições se apresentam como princípios e, às vezes, até conflitantes entre si.

Decisões administrativas demandam processo administrativo justo. Assim, Neto (2015, p. 214-215) aponta que “procedimentos *ad hoc* e critérios subjetivos conduzem mais facilmente a resultados vedados e, por isso mesmo, devem ser rejeitados”.

Neto (2015) defende que os órgãos e agentes administrativos se afastem de comportamentos parciais por meio da adoção de garantias preventivas de impessoalidade que implicam impedimentos e suspeições. O autor alude a estruturação da administração pública segundo um modelo que favoreça a tomada de decisões impessoais. Nesse sentido, defende ele que o decisor seja preferencialmente servidor efetivo, pois estará menos suscetível a pressões ilegítimas; defende, também, que é possível criar rotinas administrativas estáveis com base em critérios objetivos. Assim sendo, o autor aborda a viabilidade de produção de súmulas administrativas sobre matérias repetitivas.

Para Neto (2015, p. 248), “a processualização da decisão administrativa tem como uma das suas maiores virtudes proporcionar ao administrado a possibilidade de participar da construção da decisão administrativa impessoal”. Com isso, cumpre abordar a temática da participação; pois, por meio dela, é favorecido o requisito da impessoalidade. Para Neto (2015), a participação, bem como a publicidade, são bases imprescindíveis do princípio da impessoalidade.

### 3.3 – Participação democrática

Segundo Medauar (1993) o conhecimento, pelo cidadão, do processo de tomada de decisões no âmbito da administração pública, proporciona a ele melhores condições de reivindicar direitos. Para Neto (2015, p. 249), “um dos pilares sobre os quais se funda o desenvolvimento de uma atuação administrativa eminentemente impessoal é o da ampla democratização da Administração Pública”.

Neto (2015) leciona que a democracia passou por transformações substanciais ao longo da história. Atualmente, diversas ordens constitucionais, dentre elas a brasileira, dispõem de instrumentos que permitem não apenas a escolha dos representantes, mas, também, em alguns casos, o exercício direto da democracia, bem como a participação e o controle sobre a gestão pública. Para o autor:

A democratização das instâncias e esferas administrativas, associada à motivação e à processualização das tomadas de decisão pela administração pública, representa aspecto essencial para aferir a aplicação normativa do princípio da impessoalidade como fundamento da ação/organização administrativa (NETO, 2015, p. 250).

Para Medauar (1996, p. 66) "o processo administrativo, suscitando o afloramento de vários interesses, posições jurídicas, argumentos, provas, dados técnicos, obriga à consideração dos interesses e direitos co-presentes". Dessa forma, a impessoalidade é oportunizada em decorrência da necessidade de ponderação entre os aspectos envolvidos em relação ao objeto do processo.

Consoante Neto (2015), a viabilização da determinação constitucional de exercício direto do poder pelo povo – conforme art. 1º, § único, da CF –, passa pela oferta de meios para que os cidadãos atuem ativamente na gestão e no controle das atividades e finalidades públicas:

O fortalecimento institucional de instrumentos de participação popular efetiva e direta nas tomadas de decisão na esfera pública foi erigido pelo constituinte como pilar de legitimação dos poderes constituídos, em face do aludido fenômeno de democratização das relações sociais (NETO, 2015, p. 250).

De acordo com Neto (2015, p. 257), “não há como pensar a administração pública fora dos contornos políticos institucionais desenvolvidos a partir da consolidação da democracia participativa”. De fato, a democracia pressupõe participação popular, que deve ser a mais ampla possível. Segundo Bobbio (2009, p. 31 apud NETO, 2015, p. 253):

O processo de democratização nas últimas décadas passou a transcender a esfera das relações políticas para alcançar o campo muito mais amplo das relações sociais, as quais abrangem não só o vínculo entre cidadão e Estado, mas todas as conexões entre indivíduos na sociedade civil, a exemplos das relações entre empregado e empregador, professor e aluno, pai e filho, produtor e consumidor etc.

Nessa perspectiva, o art. 193, § único, da Constituição Federal, vincula que: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Dessa forma, aos poucos, a sociedade brasileira vai ganhando mais protagonismo na elaboração do orçamento, na gestão do SUS, na gestão escolar, entre outras atividades de finalidade pública.

Neto (2015, p. 256) enfatiza que “a escolha de governantes eleitos não esgota o poder democrático do povo”. Para ele, “um Estado Democrático de Direito não pode conviver com a concepção de uma Administração Pública autoritária, que se coloca em posição de distanciamento do cidadão” (NETO, 2015, p. 260).

#### 4 – OS VÍCIOS DA IMPESSOALIDADE

Rocha (1994 apud Ávila, 2004) elenca como vícios da impessoalidade: o nepotismo, o partidarismo, a pessoalidade e a promoção pessoal. Para Ávila (2004), a parcialidade também é um vício da impessoalidade, desse modo, o tema será aqui abordado segundo a perspectiva da referida autora.

Diante de tantos vícios relacionados à impessoalidade, Ávila (2004, p. 95) assevera que “A fiscalização pelos órgãos competentes, como Ministério Público e Tribunais de Contas, e especialmente pela população consiste na melhor forma de

extirpar as práticas partidaristas que levam à violação da impessoalidade.”. A autora afirma ainda que:

As disposições da Constituição Federal de 1988 levam a crer que hoje se respiram novos ares. Submetendo-se a administração a princípios como os da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37, caput), e também da probidade (artigo 37, § 4º), resta vedada a utilização da máquina estatal para a sustentação de interesses político-partidários. É claro que se verificam, ainda, comportamentos comprometedores nesse setor, mas a tolerância do administrado em relação a tais práticas - antes havida como sua grande incentivadora - é que parece estar-se esgotando (ÁVILA, 2004, p. 95).

Concordamos com Ávila sobre os meios de combate às práticas que ofendem a impessoalidade. Entretanto, convém a ressalva de que a afetação é inerente ao ser humano. Logo, ainda que minimamente, e até dentro dos limites da lei, haverá parcialidade na administração pública.

Sabemos que, formalmente, a contratação de primos não configura a prática de nepotismo; mas, em termos práticos, o gestor público que assim o faz não poderia estar revelando favoritismo? Não estariam as condutas humanas, ainda que inconscientemente, quase sempre impregnadas de parcialidade? Neto (2015, p. 40) afirma: "Sabe-se muito bem que a neutralidade política no 'agir' administrativo é um mito, mas não deve ser (tanto) assim na seara decisória".

#### 4.1 – Nepotismo

Segundo Ávila (2004, p.82), “um vício frequente à impessoalidade, na administração pública brasileira, é a prática denominada de nepotismo”. De acordo com a autora, no nepotismo, o vício de pessoalidade existe porque o subjetivismo e o preferencialismo ganham cena em função de laços familiares. Filho (2000, p.27) concorda ao afirmar que:

A prática do nepotismo na administração pública constitui a mais corriqueira violação do princípio da impessoalidade. Entende-se por nepotismo a concessão por agentes públicos, valendo-se das funções por eles exercidas, de favores, ajudas e privilégios de cunho público a seus parentes, amigos e correligionários. E se concretiza, especialmente, com a nomeação ou admissão desses para cargos ou empregos públicos, bem assim em favorecê-los tanto nas contratações de obras, serviços e compras, como nas concessões,

permissões, alienações e locações da Administração Pública direta e indireta.

Ávila (2004) afirma que o nepotismo remete ao favoritismo e ao patronato, que estão tão enraizados na administração pública, na história da sociedade brasileira e na cultura nacional que nem mesmo o advento do sistema republicano, o qual se caracteriza pela neutralidade e objetividade público-administrativa, não conseguiu banir as práticas associadas ao nepotismo.

Fato que existe um abismo entre os modelos patrimonialista e burocrático e o atual modelo de administração - o gerencial. Pelo menos do ponto de vista teórico, não existe mais espaço para o nepotismo. Entretanto, o contexto prático da administração pública sempre inclui aspectos que, por vezes, podem desafiar consensos.

Para Ávila (2004, p. 93), o nepotismo é "absolutamente inconciliável com o princípio da impessoalidade da Administração Pública". Apesar disso, Ávila (2004) lembra que já houve, no legislativo federal, proposta de lei que instituía cotas para que parlamentares pudessem contratar parentes.

#### 4.2 – Partidarismo

Outro vício da impessoalidade é o partidarismo. Segundo Ávila (2004), no partidarismo, os interesses político-partidários tomam a vez do interesse público. Examinemos:

As trocas de favores, tão comuns na vida política, passam a ser realizadas a custa da máquina pública, seja através do pagamento de salários aos correligionários agraciados com a distribuição de cargos de confiança, seja pela concessão de favores indevidos àqueles que de algum modo cooperaram com a ascensão de determinada pessoa ao poder (ÁVILA, 2004, p. 93).

Ávila (2004, p.92) entende que “o partidarismo – assim como o nepotismo – conta com uma forte carga cultural, resultante de práticas reiteradas, e por muito tempo intocadas, dos gestores da Administração Pública brasileira”. De acordo com essa autora, o partidarismo designa "a prática consistente na utilização da estrutura da administração pública para assegurar a permanência de determinado grupo no

poder e tutelar os interesses desse grupo e das pessoas que dele participam" (ÁVILA, 2004, p. 93).

#### 4.3 – Parcialidade

Ávila (2004), ao citar Rocha, observa que esse autor não arrolou a parcialidade como um vício da impessoalidade, contudo, tal possibilidade não foi excluída. Em seu turno, Ávila (2004, p.82) assegura que "a violação do dever de imparcialidade também é vício da impessoalidade".

Segundo Ávila (2004), a parcialidade é o vício mais comum. Para ela, "esse vício ocorre quando o administrador, no desempenho da função pública, deixa-se levar por influências externas ao serviço e passa a motivar subjetivamente a sua conduta" (ÁVILA, 2004, p.81-82).

Ávila (2004, p.82) ensina que a parcialidade resta configurada nos casos em que, "na tomada de decisões ou na prática de atos administrativos, surgir o risco de que possa o administrador agir influenciado por fatores que sejam impertinentes às finalidades públicas e ao bem comum."

Cada vez que o servidor faz intervir uma vontade que pouco ou nada tem a ver com o processo de aplicação da lei e com os atos que esta exige, adquire uma vontade que não lhe foi permitida pelo ordenamento: ele se apropria da vontade que deve ser do ordenamento (ÁVILA, 2004, p.83).

Galligan (1996 apud ÁVILA, 2004) lista três espécies de parcialidade: a pessoal, a sistêmica e a cognitiva. Segundo Ávila (2004, p. 84), "a parcialidade pessoal abrange a ampla esfera dos interesses pessoais, sentimentais ou financeiros, inclusive em benefício de terceiros". A autora prossegue dissertando que, quanto à parcialidade sistêmica, ela guarda sentido "nas predisposições do indivíduo, que resultam do fato de ele pertencer a uma determinada classe social, ou ter tido determinada vida pregressa, ou trabalhar em determinado segmento" (ÁVILA, 2004, p. 84). Por fim, "a parcialidade cognitiva compreende a ideia de que no processo de formação da decisão assumem-se certas premissas que são injustificadas à luz dos fatos e que levam a conclusões falsas" (ÁVILA, 2004, p. 85).

Tendo em vista a dificuldade de se provar eventual parcialidade por parte do agente público, “no Brasil, a imparcialidade é assegurada por um sistema em que o risco de avaliação imprópria dos casos concretos justifica a invalidação da decisão” (ÁVILA, 2004, p. 86).

Ávila (2004) defende que, assim como existem hipóteses legais que ensejam o impedimento ou a suspeição do magistrado, também o administrador público deveria ser regido por regramento semelhante. Nesse sentido, a Lei Nº 9.784/99, Art. 18 e incisos I, II e III, prescreve que:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:  
I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;  
II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;  
III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Para Ávila (2004), o mero risco de que o decisor ou por interesse pessoal, ou por incapacidade de avaliar o caso concreto com isenção, por si só já justificaria a invalidade do processo que resultou na decisão. Assim, “sinais exteriores de que possa haver um posicionamento parcial do decisor são suficientes para que o ordenamento lhe interdite a prática do ato ou a tomada da decisão [...]” (ÁVILA, 2004, p. 86). Dessarte:

O que ocorre nas hipóteses de impedimento e suspeição é que, ao invés de se presumir a atividade administrativa impessoal, imparcial, objetiva e isenta, presume-se exatamente o contrário, e precisamente em face disso é que se impõe o afastamento do agente público daquelas situações em que seu desempenho seja comprometido por alguma questão subjetiva que lhe diga respeito (ÁVILA, 2004, p. 88).

Haja vista o exposto, a parcialidade por parte do tomador de decisões na seara público-administrativa fere a consecução do interesse coletivo em favorecimento ao interesse particular, razão por que deve ser combatida. Dada a dificuldade de prova da parcialidade, a lei arrola hipóteses de suspeição, face às quais o agente público será impedido de atuar, conforme já apresentado.

Ressalvamos que a parcialidade aqui discutida remete a interesses alheios ao bem comum da coletividade, notadamente relacionados à conveniência

do agente público; pois, conforme levantado anteriormente, é cabível que a Administração, em favor do interesse público, seja parcial nos processos em que é parte.

#### 4.4 – Promoção pessoal

Quanto à promoção pessoal, Ávila (2004, p.100) afirma que "a publicidade deve incidir sobre os atos, obras e, serviços e campanhas dos órgãos públicos e nunca sobre a pessoa dos agentes públicos.". Assim sendo, a impessoalidade veda ao administrador público a promoção do próprio nome à custa de benfeitorias realizadas com recursos financeiros do erário. Até porque, em época de escrutínio, os partidos políticos contam com o fundo eleitoral, que recebe verbas públicas, para financiar as campanhas dos candidatos. Nesse contexto, Mazza (2021, p. 330-331) afirma que:

Desdobramento fundamental do princípio da impessoalidade é a vedação da promoção pessoal de agentes ou autoridades. A maior preocupação do legislador foi impedir que a propaganda dos atos, obras e programas do governo pudesse ter um caráter de pessoalidade por meio da associação entre uma realização pública e o agente público responsável por sua execução. A atuação deve ser impessoal também nesse sentido. Note que a impessoalidade é caminho de mão dupla. De um lado, o administrado deve receber tratamento sem discriminações ou preferências; de outro, o agente público não pode imprimir pessoalidade associando sua imagem pessoal a uma realização governamental.

Existe certa dificuldade de estabelecimento de definição em abstrato do que seja impessoalidade. Ávila (2004), em relação à impessoalidade exigida nas publicidades do setor público, afirma, por exemplo, que o Art. 37, § 1º da Constituição Federal de 1988, o qual orienta fundamentalmente sobre o tema, é repleto de conceitos jurídicos indeterminados.

Quando a conduta do agente público será considerada impessoal e quando não será? Consta-se que a resposta para essa pergunta dependerá do caso concreto e quase sempre abrirá espaço para dúvidas ou polêmicas. Nesse sentido, Ávila (2004, p. 102-103) afirma que:

A incidência, pois, do dispositivo ora tratado, dependerá do caso concreto e de seus intérpretes, de modo que a análise da publicidade

realizada pelos órgãos públicos deverá ser feita sempre caso a caso e, uma vez constatada a ilicitude da manifestação publicitária, estará configurado desvio de finalidade, considerando-se, via de regra, o ato inválido e a decorrente responsabilidade do agente pelos prejuízos causados ao erário público.

Ávila (2004) sugere que existe frequente conexão entre interesses públicos e privados e, por essa razão, a tarefa de determinar se há ou não prática de promoção pessoal em publicidade pública só é viável à luz do caso concreto. Assim sendo, viável que eventuais controvérsias sobre tal matéria sejam dirimidas pelo Poder Judiciário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar sobre o princípio da impessoalidade significa revisitar a doutrina, examinar a jurisprudência e a lei, além de buscar compreender, a partir do que foi estudado, a realidade sociocultural pertinente à administração pública. Portanto, não se trata de tarefa simples. Nesta obra, em razão de delimitação de escopo, o enfoque recaiu principalmente sobre a revisão da doutrina e da lei.

Existem referências abundantes sobre o tema, e, tendo em vista que o assunto não foi esgotado, a quantidade de materiais existentes só contribuiu para realização de um trabalho que adiante um passo a mais rumo à construção de consensos sobre a matéria.

Desvendar qual é o conteúdo semântico dos princípios que regem a administração pública ajuda a construir discussões mais técnicas. No entanto, é preciso ter em mente que qualquer princípio em Direito está imbuído de certo grau de subjetividade e, certamente por esse motivo, alguns doutrinadores não apontem diferenças relevantes entre a impessoalidade e, por exemplo, a igualdade ou a imparcialidade, ao mesmo tempo em que outros autores preferem atribuir conteúdos distintos a esses significantes.

Entre os juristas, parece haver consenso quanto à relevância do estudo do princípio da impessoalidade, tanto que os autores mais referenciados em Direito Administrativo frequentemente reservam um subtítulo em suas respectivas obras

para tratarem sobre o tema, o que é esperado, já que a impessoalidade é um dos cinco princípios da administração pública que estão expressos na Constituição.

Nesta obra, foram citados os conceitos de impessoalidade lapidados por Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, entre outros. Face às definições apresentadas, conclui-se que a impessoalidade é um princípio constitucional que se inter-relaciona com outros princípios do direito e, assim, amplia seu conteúdo no sentido de orientar os agentes do Estado a agirem de acordo com a finalidade pública, observado o tratamento equitativo que deve ser dado aos cidadãos.

Mais do que estabelecer consensos sobre o que seja o comportamento de impessoalidade, esta obra propôs refletir os valores que devem dirigir as discussões e os processos que originam decisões administrativas, as quais moldam o Estado e que repercutem sobre o bem comum da coletividade.

Entendemos que, nos últimos anos, houve uma desvalorização do princípio da impessoalidade, expressa, por exemplo, em dispositivos da Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 e, ao fazê-lo, põe fim ao crime de improbidade na modalidade culposa. Como a comprovação do dolo nem sempre é fácil em alguns casos concretos, a porta da ilegalidade ficou entreaberta para ofensas contra os deveres de honestidade, de moralidade e de imparcialidade, entre outros que estão intimamente ligados ao princípio da impessoalidade.

Apesar do exposto, consideramos que eventuais prejuízos que advenham de retrocessos no trato da coisa pública não passarão ao largo da análise acadêmica e da crítica popular, e que mudanças serão propostas por novos representantes populares, a fim de sanear desvios relacionados ao não cumprimento de preceitos constitucionais.

Na seara legislativa, esperávamos mais menções explícitas ao princípio da impessoalidade, especialmente na lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal e na lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Mas, apesar de esses normativos não se referirem diretamente ao princípio da impessoalidade,

eles abordam estatutos que o tangenciam, como o princípio da finalidade e o da imparcialidade.

Consideramos que os objetivos inicialmente traçados foram atingidos com a conclusão desta obra. O tema da impessoalidade foi abordado com bastante ênfase. A doutrina e a lei, como já mencionado, foram os principais balizadores da discussão, que passou pela análise do princípio da impessoalidade diante de outros princípios constitucionais, pela apresentação dos pressupostos de impessoalidade e, por fim, pelos vícios relacionados à não observação do princípio estudado.

Apesar do esforço aqui empreendido, o tema não foi exaurido. Pesquisas futuras talvez privilegiem um enfoque mais jurisprudencial sobre o assunto, o que não foi oportunizado nesta obra. A maneira como o princípio da impessoalidade é concebido pelo magistrado certamente orientará para uma ou outra decisão em processos judiciais. Portanto, existe interesse em saber como os tribunais vêm tratando o tema.

Também interessaria a realização de um estudo sócio-jurídico sobre a pessoalidade nas decisões administrativas, pois se trata de problema que certamente tem relação com questões de viés sociológico, a exemplo do paternalismo. Não seria verdade que, para muitos, a imparcialidade é um conceito em descrédito? Já se observou que os governantes procurarão beneficiar a base eleitoral que os elegeram; também que, não raro, cargos de confiança ficam à disposição de interesses alheios à coletividade. Assim, indagações relacionadas a esses apontamentos talvez sejam mais bem respondidas a partir de uma pesquisa que não se restrinja especificamente ao Direito.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. *O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2023. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 mar 2023.

BRASIL. Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 nov 2022.

BRASIL. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 2022. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 nov 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FILHO, Marino Pazzaglini. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário*. São Paulo: Atlas, 2000.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova administração pública e o direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. *O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Organização administrativa*. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. *O princípio da imparcialidade da administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. *O princípio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.