

PAULO DE TARSO BILARD DE CARVALHO

**Princípio de impessoalidade:  
Direito Administrativo com Sociedade**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Edmir Netto de Araújo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

São Paulo  
2019

PAULO DE TARSO BILARD DE CARVALHO

**Princípio de impessoalidade:  
Direito Administrativo com Sociedade**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em direito, da Faculdade de direito da Universidade de São Paulo, com exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, Subárea Direito Administrativo, sob a orientação do Professor Doutor Edmir Netto de Araújo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

São Paulo  
2019

Ficha catalográfica  
(Departamento Técnico do Sistema Integrado de Biblioteca da USP)

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. Princípio de impessoalidade: Direito Administrativo com Sociedade. 2019. 121 fl. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Orientador: Dr. Edmir Netto de Araújo

Tese apresentada Universidade de São Paulo, São Paulo 2019. 1. Princípio de impessoalidade administrativa. 2. Constituição de 1988. 3. Direito Administrativo. 4. Político. 5. Liberdade. 6. Sociedade.

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de

Princípio de impessoalidade: Direito Administrativo com Sociedade

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para  
conclusão do curso de Doutorado em Direito, Departamento do  
Direito do Estado, Subárea Direito Administrativo.

\_\_\_\_\_ em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Edmir Netto de Araújo pela oportunidade acadêmica e convivência fraterna!

À Ana Maria Pedreira, pelo apoio acadêmico necessário!

Aos meus pais, que comunicam amor!

À Raquel e Mariana: alegrias comunicantes!

Aos caros colegas e amigos de trabalho, cuja experiência convvida fez ressaltar o valor da comunicação!

A todos, porque são professores, que direta ou indiretamente comunicam e inspiram!

## RESUMO

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. Princípio de impessoalidade: Direito Administrativo com Sociedade. 2019. 121 fl. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Esta tese trata do princípio de impessoalidade administrativa, do art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, considerado como um aspecto de ser do modo constitucional de e para a comunicação da Administração Pública com a Sociedade, orientado e materializado pelo Direito Administrativo.

Contrapõe-se a esta compreensão uma realidade baseada na *pessoalidade*, na incomunicabilidade entre Estado e Sociedade, própria do pensamento pré-político até 1988.

A abordagem analítica parcial realizada pela doutrina confere ao princípio constitucional um sentido normativo aquém dos valores e dos objetivos e dos compromissos da Constituição de 1988.

A incompreensão do caráter *político* da atividade administrativa em bases constitucionais de 1988 é subjacente a esta abordagem parcial, que não reconhece a complementaridade entre fato, valor e norma.

A atividade da Administração Pública tem sido pautada pela teoria administrativa que gera distinções opositivas e, assim, pela noção de processo, ao modo judicial, e, por conseguinte, ao de controle judicial, como forma de comunicação entre a Administração Pública e a Sociedade.

O *princípio de impessoalidade*, como *referente teórico-doutrinário*, redireciona a atividade administrativa de uma teoria geral do processo para uma teoria geral de comunicação, potencializando a comunicatividade interna e externa da Administração Pública e empenhando-se com a atividade administrativa propriamente dita e não em seu controle judicial.

Palavras-chaves: Princípio – impessoalidade – Administração Pública – Sociedade – pessoalidade – político – Liberdade – comunicabilidade.

## RÉSUMÉ

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. Le principe d'impersonnalité administratif: Droit Administrative avec Société. 2019. 121 pages. Doctorat – Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Cette thèse porte sur *le principe d'impersonnalité administratif*, art. 37, *caput*, de la Constitution de 1988, considérée comme un aspect d'être en mode constitutionnel de et pour la communication de l'Administration Publique avec la Société, orientée et matérialisée par le Droit Administratif.

S'oppose à cette compréhension d'une réalité basée sur *la personnalité*, l'incommunicabilité entre l'État et la Société, propre à la pensée politique jusqu'en 1988.

L'approche analytique partielle de la doctrine donne au principe constitutionnel un sens normatif qui n'est pas conforme aux valeurs, aux objectifs et aux engagements de la Constitution de 1988.

L'incompréhension du caractère *politique* de l'activité administrative sur les bases constitutionnelles de 1988 sous-tend cette approche partielle, qui ne reconnaît pas la complémentarité entre fait, valeur et norme.

L'activité de l'Administration Publique a été guidée par la théorie administrative qui génère des distinctions opposées et donc par la notion de process, par le mode judiciaire et, par conséquent, par le contrôle judiciaire, comme forme de communication entre l'Administration Publique et la Société.

*Le principe de l'impersonnalité*, en tant que *référence théorico-doctrinale*, réoriente l'activité administrative d'une théorie générale du process vers une théorie générale de la communication, renforçant la communication interne et externe de l'Administration Publique et s'engageant dans l'activité administrative elle-même et non son contrôle judiciaire.

Mots clés: Principe – impersonnalité – Administration Publique – Société – personnalité – politique – Liberté – communicabilité.

## ABSTRACT

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. The principle of impersonality: Administrative Law with Society. 2019. 121 page. Doctorate Degree. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

This thesis deals with the principle of administrative impersonality, of art. 37, caput, of the 1988 Constitution, considered as an aspect of being in the constitutional way of and for the communication of Public Administration with Society, oriented and materialized by Administrative Law.

This understanding is contrasted with a reality based on personality, incommunicability between State and Society, typical of pre-political thinking until 1988.

The partial analytical approach of doctrine gives the constitutional principle a normative sense that falls short of the values and goals and commitments of the 1988 Constitution

The incomprehension of the political character of administrative activity on the constitutional bases of 1988 underlies this partial approach, which does not recognize the complementarity between fact, value and norm.

The activity of Public Administration has been guided by the administrative theory that generates opposing distinctions and, thus, by the notion of process, to the judicial mode, and, consequently, to judicial control, as a form of communication between Public Administration and Society.

The principle of impersonality, as a theoretical-doctrinal reference, redirects the administrative activity of a general theory of the process to a general theory of communication, enhancing the internal and external communicativity of the Public Administration and engaging in the administrative activity itself and not in its judicial control.

Key words: Principle - impersonality - Public Administration - Society - personality - political - Freedom - communicability.



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	10
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	12
<b>CAPÍTULO 1 - Um princípio de compreensões múltiplas num mundo de cultura.</b>	
1. Considerações iniciais sobre o princípio de impessoalidade e sua inserção em um mundo da cultura.....	20
2. O que faz a doutrina compreender o princípio de impessoalidade como o compreende.....	27
3. As dicotomias do Direito Administrativo brasileiro.....	33
4. A existência de uma teoria brasileira do Direito Administrativo.....	42
<b>CAPÍTULO 2 - O político no pensamento político brasileiro</b>	
1. Considerações preliminares sobre a noção de <i>político</i> .....	46
2. Elementos da formação do pensamento político brasileiro.....	55
<b>CAPÍTULO 3 - Uma Constituição política e sua relação com o Direito Administrativo</b>	
1. Considerações sobre a Constituição de 1988 e suas coimplicações com o Direito Administrativo.....	77
2. Uma compreensão do <i>político</i> antes e depois do princípio de impessoalidade.....	80
<b>CAPÍTULO 4 - Uma abordagem teórica em busca de valores e objetivos constitucionais.</b>	
1. A abordagem teórica por <i>referência</i> .....	82
2. O que leva alguém a escrever sobre Direito Administrativo.....	88
3. Considerações sobre o Direito Administrativo na Constituição de 1988.....	90
4. O Direito Administrativo e sua comunicabilidade.....	94
5. O princípio de impessoalidade e a construção de uma teoria da comunicação para o Direito Administrativo.....	104
<b>CONCLUSÃO.....</b>	108
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	114

## APRESENTAÇÃO

Esta tese de doutorado, na área de Direito Administrativo, na Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, tem por objeto de estudo o princípio de impessoalidade, do art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, na perspectiva de a relação entre Administração Pública e Sociedade ser orientada pela complementaridade.

A Constituição de 1988, em seu art. 1º, dispõe que a República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado Democrático de Direito, e seu parágrafo único estabelece que “Todo o poder emana<sup>1</sup> do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Este parágrafo único nos remete à famosa frase de Abraham Lincoln no discurso que ficou conhecido como o *Discurso de Gettysburgh*, em 19.11.1863, no sentido de que o poder é “do povo, pelo povo, para o povo”.

As preposições das extremidades “do” e “para” parecem não trazer dúvidas de interpretação porque se reconhece que a atuação da Administração Pública se sustenta em poder que não lhe pertence e que visa a beneficiar o povo, embora, na prática, por causa da incompreensão do termo do meio, a realidade tenha nos surpreendido.

Entretanto, em relação à preposição do meio, historicamente parece não ter havido uma boa compreensão da expressão “pelo povo”. Esta expressão tem sido compreendida como “no lugar do povo” e não “com o povo”. E, assim, se perpetua, mesmo com o advento da Constituição de 1988, uma administração pública sem o povo.

O princípio de impessoalidade parece ter relação com este tema.

A tese é dividida em cinco partes: introdução, quatro capítulos e conclusão.

Na introdução, põe-se o objeto da tese; no primeiro capítulo, insere-se o princípio no mundo da cultura, com análise da compreensão doutrinária pesquisada; no segundo, aborda-se a questão do *político* no pensamento político brasileiro; no terceiro, estabelecem-se correlações entre a Constituição de 1988 e o Direito Administrativo; no quarto, faz-se uma abordagem para uma *compreensão teórico-doutrinária* do princípio que o relacione à busca de valores e objetivos constitucionais; por fim, na conclusão, também em síntese, apontam-se considerações sobre reflexos sobre a compreensão adequada do princípio como o modo de comunicação da Administração Pública com a Sociedade pelo Direito Administrativo, por meio do acesso e do processo.

---

<sup>1</sup> O verbo *emanar* aqui tem o sentido de o poder ter origem no povo, provir do povo e permanecer com o povo, e não no sentido de se desprender do povo, com se vê na frase “o perfume que emana das flores”.

Pode-se dizer que a hermenêutica é uma teoria de como compreender textos. E a abordagem do intérprete em busca de compreensão poderia, por exemplo, se dar sob um olhar confiante ou cético. Esta distinção, contudo, é apenas didática, na medida em que nos parece que as duas perspectivas se complementam, são pressupostos uma da outra.

Abordar-se-á o princípio, sob estes dois olhares, na perspectiva do texto constitucional e do que está subjacente a ele, não para lhe determinar o significado correto, mas na tentativa de construir uma compreensão teórico-doutrinária “melhor” do que aquelas que a doutrina o confere. Diz-se “melhor” no sentido de se tentar aproximar mais daquilo que se mostra constitucionalmente adequado.

Toda compreensão hermenêutica está aberta a questionamento. Entretanto isso não implica dizer que um texto – aqui, o princípio de impessoalidade – possa significar o que queremos que ele signifique, ou que qualquer interpretação seja tão boa quanto outra. Por certo não existe uma única interpretação que é *a* melhor, mas existem interpretações mais plausíveis do que outras.

Ao propor o ensino de uma nova gramática, Irandê Antunes<sup>2</sup>, apontando o sentido positivo desta gramática de representar um conjunto de possibilidades que regulam o funcionamento de uma língua, observa que “Todos sabemos que nenhum de nós pode juntar as palavras a seu bel prazer, escolhendo não importa o que e na forma que se queira. Há regras bem definidas para se fazer uma pergunta, para se dar uma resposta, para se fazer uma declaração, para se fazer uma promessa, para se dizer, enfim, qualquer coisa que nos ocorra, em uma determinada situação. Isto é, a gramática regula, mas regula para possibilitar, isto é para tornar possível a interação”.

Busca-se um encontro de horizontes, no sentido de um diálogo de nossa compreensão sobre o mundo (nosso “horizonte” que inclui o princípio) com a do horizonte do princípio no texto socioconstitucional, na tentativa de dar uma feição constitucional à interação entre a Administração Pública e a Sociedade.

Enfim, como esclarece Fernando Pessoa<sup>3</sup>, não se escreve sobre *o* princípio de impessoalidade, mas sobre *nossa compreensão teórico-doutrinária* (ou dogmática) do princípio de impessoalidade administrativa.

---

<sup>2</sup> Lutar com Palavras: coesão e texto. São Paulo: Parábola Editorial, 2005, p. 166.

<sup>3</sup> O universo, em O eu profundo e os outros eus: seleção poética. Alberto Caeiro. Editora Nova Fronteira: 1980, p. 178.

## INTRODUÇÃO

O objeto desta tese é o *princípio de impessoalidade administrativa*, do art. 37, *caput*, da CRFB/88, considerado pelo aspecto de ser o modo constitucional de e para comunicação da Administração Pública com a Sociedade, orientado e materializado pelo Direito Administrativo.

Esta impessoalidade só pode ser pensada com a Sociedade, porquanto a Administração Pública não age sozinha e de qualquer modo: ela não age para a Sociedade, mas com a Sociedade, visando à satisfação de interesses e à obtenção de entendimentos. Ela age comunicando-se continuamente com a Sociedade, e consigo mesma também, para buscar a consolidação dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e a concretização de objetivos e direitos referidos na Constituição de 1988.

A doutrina nacional<sup>4</sup> não apresenta um mínimo de convergência sobre o significado deste princípio constitucional, o que revela a necessidade de aprofundamento do tema. Compreensões que variam da identificação dele com inúmeros outros princípios constitucionais, infraconstitucionais e doutrinários, afastam-no de sua própria identidade. Em outras palavras, a doutrina desenvolve concepções que vão identificá-los com o princípio de igualdade e/ou isonomia, com o de legalidade, de moralidade e o de publicidade; por vezes, com o princípio de finalidade, de imputação, de objetividade ou o de neutralidade; por último, culmina em concepção de além-mar para ajustá-lo ao princípio de imparcialidade; enfim, a doutrina percorre um caminho que se desvia, ao menos, das indicações constitucionais, revelando incompreensões que reproduzem o dissenso e alimentam a falta de sentido e de

---

<sup>4</sup> Por *doutrina*, entenda-se o conjunto de trabalhos autorais, destinados a expor o direito pelo ângulo do conteúdo (opinião dos juristas, conectado ao pensamento individualizado dos autores), sem caráter prescrito, nos termos da lição de ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 66-71. A doutrina a que nos referimos é aquela reunida em nossa dissertação de mestrado, na Universidade de São Paulo, defendida em 15 de abril de 2014, sob orientação da professora PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di., intitulada *O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no Direito Administrativo brasileiro: uma releitura*, p. 64-92. A propósito, estudos monográficos sobre o princípios continuam a ser produzidos, como, por exemplo, aquele de Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, objeto de tese de doutorado na Universidade de São Paulo, que deu origem ao livro *O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas* (1ª edição Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2015), cuja perspectiva, no todo, embora centrada no fato de que as decisões administrativas devem observar os deveres da motivação, processualização e participação, não refoge às percepções que identificamos em nossa dissertação, conforme se infere, por exemplo, da seguinte afirmação: “A impessoalidade só pode ter a forma de círculo grande, abrangente de círculos menores, não menos dignos, consubstanciados nas noções de imparcialidade, objetividade e neutralidade política da Administração Pública” (p. 351).

comunicabilidade interna e externa da relação jurídico-constitucional da Administração Pública com a Sociedade que são próprios da impessoalidade administrativa.

De plano, põe-se a hipótese de que a *compreensão doutrinária* deste princípio, fruto de abordagem analítica parcial, *não é constitucionalmente adequada*; é como princípio em situação de poço<sup>5</sup>, como diria João Cabral de Melo Neto (2006), é como palavra no dicionário, significa, mas comunica, não compreende, não impessoaliza.

Pretende-se, seguindo a lição de Miguel Reale<sup>6</sup>, a construção de uma compreensão teórico-doutrinária (ou dogmática) do princípio de impessoalidade constitucionalmente adequada<sup>7</sup>, a partir de uma abordagem ampliada e crítica<sup>8</sup>, que seja apta a orientar-lhe alguma normatividade jurídica compatível com a ordem constitucional de 1988, não se detendo sobre ordenamentos, legislação e jurisprudência.

O princípio de impessoalidade (CRFB, art. 37, *caput*) é uma *referência constitucional*, mas a Constituição de 1988 não revela seu sentido normativo, de modo que esta tese investiga

<sup>5</sup> MELO NETO, João Cabral de. A educação pela pedra. Posfácio de Carlos Mendes de Sousa. Edições Cotovia. Lisboa, 2006, p. 70.

<sup>6</sup> “Cumprido, por conseguinte, ter presente que, a propósito do sentido ou valor das normas jurídicas vigentes, são formuladas pelos juristas interpretações de natureza doutrinária ou científica, destituídas de força cogente, limitando-se sua função a dizer o que os modelos jurídicos significam. Como variam os critérios e paradigmas interpretativos, as proposições e modelos hermenêuticos – que no seu todo compõem o corpo da doutrina, ou o Direito Científico, conforme terminologia de SAVIGNY – dependem da posição de cada exegeta, os quais se distribuem em distintas teorias ou correntes de pensamento” (Fontes e modelos de direito: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 107).

<sup>7</sup> Anote-se que este estudo tem como ponto de partida, como matéria-prima, as compreensões doutrinárias reunidas em nossa dissertação de mestrado. Naquela ocasião apontamos, a título de conclusão do trabalho, - aqui de forma sintetizada -, que o princípio de impessoalidade parecia ser uma nova concepção de mundo para a Administração Pública; seria antes de tudo uma decisão política, política-administrativa, cuja ordem constitucional estruturante, sem pretensão de exaustividade, se materializaria no princípio do Estado de Direito (CR, art. 1º), do princípio republicano (art. 1º), do princípio democrático (art. 1º, *caput*, parágrafo único), do princípio de inafastabilidade de jurisdição (CR, art. 5º, inc. XXXV), do princípio de dignidade da pessoa humana (CR, art. 1º, inc. III) e daquele que se poderia denominar princípio de construção social (CR, art. 3º, inc. I); que o termo *impessoal* do dicionário tem contribuído para a falta de sentido do princípio e de que o agir administrativo somente se exerceria, nesta ordem constitucional, no âmbito da impessoalidade, com o predicado de uma razão jurídica crítica. Em síntese, identificou-se, a partir do exame da doutrina pesquisada, a compreensão que se tem tido do princípio e, de forma intuitiva, tateante, apontamos um sentido para ele. Nesta tese de doutorado, a pretensão é completamente outra. A propósito, trazendo a lição de Virgílio Afonso da Silva, no sentido de que “os resultados obtidos em um trabalho são o ponto de partida do trabalho seguinte” (A Constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas Relações entre Particulares. 1ª Ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 13), pretende-se, agora, aprofundando e ampliando a questão, construir uma compreensão teórico-doutrinária do princípio. Aliás, nesta tese nos afastamos de algumas percepções obtidas na dissertação, fato a evidenciar que o tema, em nossa compreensão, não estava superado e caminha para outra direção.

<sup>8</sup> Parece haver um determinismo administrativo em matéria de Direito Administrativo. É necessário a tentativa de um pensamento crítico e interdisciplinar do Direito Administrativo que inspire a tomada de consciência, a discussão teórica e prática da atividade da Administração Pública e a modificação de valores e compreensões na busca de uma visão administrativa mais pluralista, democrática, solidária. Sobre o pensamento jurídico crítico, a lição de WOLKNER, Antônio Carlos, em “Introdução ao pensamento jurídico crítico. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

esta questão para propor-lhe uma *referência teórico-doutrinária ou dogmática*<sup>9</sup>, propiciando-lhe diretrizes para um adequado entendimento constitucional.

A propósito, a pesquisa jurídica, ensina Miguel Reale (1991)<sup>10</sup>, tem duplo momento inseparável: o compreensivo, que é o da descoberta de relações constantes, que denominaríamos princípios, leis, e o normativo, “que implica um modelo de atividade ou de conduta a ser seguido”.

Alguns elementos concretos parecem estar subjacente a cada uma daquelas compreensões encontradas na doutrina pesquisa, podendo-se antecipar desde já, que elas são fruto de uma abordagem analítica parcial, vinculada à etimologia, à noção de República ou à noção de processo judicial.

Em vez de uma abordagem parcial, faz-se uma aproximação com visão de integralidade de modo a encarar o princípio administrativo constitucional como uma *referência jurídica*, tal como compreendido por Miguel Reale<sup>11</sup>.

Nesse sentido, o Direito Administrativo é considerado como uma *macroreferência* de e para a ação do Estado, na dimensão da Administração Pública.

A abordagem parcial, é uma hipótese, não atinge o cerne da questão ao abstrair, em especial, o aspecto *político*<sup>12</sup> que subjaz à atividade da Administração Pública.

Tal aspecto, aliás, esta na linha da percepção de Villar Palasí, mencionada por Juan Alfonso Santamaría Pastor (2006)<sup>13</sup>, quando afirma que o Direito Administrativo é um Direito *transido de politicidad*.

---

<sup>9</sup> Anote-se a lição de Miguel Reale (O Direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 184) a respeito: “no momento da manipulação de um modelo jurídico, torna-se necessário recorrer a outros, para interpretá-los e aplicá-lo: são mais uma vez, os modelos dogmáticos que decidem do caminho a seguir, oferecendo as bases da solução jurídica mais adequada à previsão-tipo. Além disso, frequentes são as hipóteses em que o modelo legal ou é omissivo ou faz remissão a comportamentos típicos, confiando à prudente discricção do juiz a sua configuração *in concreto*. No primeiro caso, cabe à Dogmática Jurídica a tarefa de construir modelos destinados a preencher as lacunas verificadas; no segundo, compete-lhe a missão de determinar os ‘modelos de conduta’ correlacionados com a previsão genérica do legislador. É o que ocorre especialmente no caos dos chamados *standards*, que se põem como ponte de passagem entre o modelo legal e o caso concreto, pela concepção de ‘um tipo médio de conduta social correta’, em função da qual caberá ao juiz julgar a hipótese ocorrente. Os *standards* são modelos instrumentais, fundamentalmente empíricos e plásticos, como os que determinam, segundo variáveis de lugar e de tempo, o que se deve entender, em tais ou quais circunstâncias, pro ‘boa-fé’, ‘bons costumes’, ‘dedicação ao trabalho’, ‘abuso de confiança’, ‘aproveitamento devido da terra’, etc., etc.”.

<sup>10</sup> Lições preliminares de direito. 19ª ed., ver.. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 319.

<sup>11</sup> Fontes e modelos de direito: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1994. A título de registro, embora se adote a lição de Miguel Real, faz-se uma modificação da terminologia: em vez de *modelo*, utilizados *referência*, por nos parecer mais adequada à perspectiva desta tese.

<sup>12</sup> Este aspecto *político* está contido tanto no modo de agir, quanto na teoria construída.

<sup>13</sup> PASTOR, Alfonso Santamaría. Sobre La Génesis Del Derecho Administrativo Espanol En Siglo XIX (1812-1845). Madrid: Iustel, 2006, p. 26. Algo que poderíamos traduzir livremente como cansado de política, angustiado de política, consumido por política, impregnado de política. Aliás, o tema *político*, no âmbito do estudo do Direito Administrativo, não passou ileso ao expediente das distinções.

O art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, menciona os princípios de legalidade, de impessoalidade, de moralidade, de publicidade e de eficiência, e parece intuitivo que o oposto deles (ou, seu desvalor), indesejado pela Sociedade e pelo Direito Administrativo, seria a ilegalidade, a pessoalidade, a imoralidade, a impublicidade<sup>14</sup> e a ineficiência.

Embora os princípios possam também ser pensados pelos seus opostos, a relação entre eles é de *complementaridade*, e o princípio de impessoalidade, diversamente dos demais, atua em relação aos outros, como condição de *verificabilidade* ou *realizabilidade*<sup>15</sup>.

No universo da impessoalidade, a dignidade da pessoa humana – também na dimensão do agente público – é prestigiada, tornando-se não menos importante que a possibilidade efetiva do controle, a possibilidade do conhecimento e do entendimento do que efetivamente foi realizado pela Administração Pública e do modo como ela o realizou.

No contexto sociojurídico brasileiro, o termo *pessoalidade* parece ter um significado menos óbvio do que o de ser o oposto de coisa pública.

Quanto se pensa em *pessoalidade*, deve-se entender algo como *pré-político*, apontando para um *individualismo estatal* ou *Estado autocentrado*, que age por uma racionalidade instrumental – missão religiosa, cívica, jurídica e, atualmente, constitucional –, que mascara fatos e valores que devem orientar sua atividade administrativa e a comunicação advinda desta atividade.

O respeito à norma, contudo, subjaz pressuposta pelo fato de se tratar da autoridade, dando azo ao que Alexis de Tocqueville, citado por Charles Taylor (2011)<sup>16</sup>, denominava

<sup>14</sup> A propósito, um neologismo para manter a construção simétrica ou paralelismo do legislador constituinte numa versão de oposição àqueles princípios constitucionais.

<sup>15</sup> Aqui, de maneira intuitiva, diríamos como quem diz “é comunicando-se que se administra”. Vale dizer, é dialogando que se verifica se a Administração Pública atendeu a legalidade, a moralidade, a eficiência e a publicidade *etc.*. Anote-se, a propósito, que Tércio Sampaio Ferraz Jr. Compreende o princípio como sendo aquele destinado a disciplinar a consistência interna da atividade administrativa, assim como o da legalidade estrita e moralidade. Ele não é um princípio condição, mas princípio fim (Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas. Barueri, SP: Manole, 2007, p. 379).

<sup>16</sup> “Mas há outro tipo de perda de liberdade (...) uma sociedade em que as pessoas acabam sendo o tipo de indivíduo que é ‘fechado em seu próprio coração’ é aquela em que poucos vão querer participar ativamente no autogoverno. Eles preferirão ficar em casa e desfrutar da vida privada, contanto que o governo vigente produza os meios para tais satisfações e os distribua livremente. Isso expo o perigo de uma nova, especificamente moderna, forma de despotismo que Tocqueville chama de despotismo ‘suava’. Não será uma tirania do terror e da opressão como antigamente. O governo será moderado e paternalista. Pode até manter formas democráticas, com eleições periódicas. Mas, na realidade, tudo será governado por um ‘enorme poder tutelar’ sobre o qual o povo terá pouco controle. A única defesa contra isso, pensa Tocqueville, é uma vigorosa cultura política na qual a participação é valorizada, em muitos níveis do governo e nas associações voluntárias também. Mas o atomismo individual autoabsorto luta contra isso. Uma vez que a participação diminui, que as associações periféricas que eram seus veículos murcham, cidadão individual é abandonado sozinho perante um estado burocrático vasto e se sente, corretamente, impotente. Isso desmotiva o cidadão ainda mais, e o ciclo vicioso do despotismo suave está posto.” TAYLOR, Charles. Três Mal-estares. In: A ética da autenticidade. Tradução de Talyta Carvalho. São Paulo: É realização, 2011, p. 17-18.

despotismo suave, com *perda da liberdade política* de controlar a atividade pública, na dimensão administrativa.

Seguindo a percepção de Luís Felipe Colaço Antunes (2008)<sup>17</sup>, citando História do Direito Administrativo, de F. Burdeau, se na Inglaterra prevaleceu o imaginário do poder privado, e na França o do poder público, no Brasil o imaginário é o do poder privado sem o público, ou contra o público, ou indiferente ao público.

Nesse sentido, o modo de agir da Administração Pública está estruturado na prática e na teoria sob a noção de *pessoalidade*.

É comum, na linguagem forense, dizer-se que “o juiz manifesta nos autos, só fala nos autos”. Tal modo de comunicação<sup>18</sup> é orientado, em especial, pelo princípio de inércia<sup>19</sup>, segundo o qual o juiz atua por provocação do interessado.

E a Administração Pública?

Ela se comunica apenas nos autos? E apenas quando provocada?

Naquilo em que sua atividade for correlata à da atividade judicial, a Administração Pública também o fará nos autos (entendido estes como a materialização do processo), naquilo que se tem compreendido como *processualidade administrativa*<sup>20</sup>.

Mas ela não age apenas na processualidade administrativa, de modo que compreender sua atividade apenas como semelhante à da judicial é olvidar um universo gigantesco de atuação da Administração Pública, que deverá comunicar-se com a Sociedade por outros distintos modos.

Após breve análise do sentido do termo *político*, percorre-se o caminho da experiência sociojurídica do Brasil, no sentido de recuperar as fontes da formação do pensamento político

<sup>17</sup> ANTUNES. Luís Felipe Colaço. O Direito Administrativo sem Estado. Coimbra Editora: 2008, p. 26.

<sup>18</sup> Esta tese trata da impessoalidade administrativa, mas compreende a existência de impessoalidade legislativa e judicial. Aliás, o tema da impessoalidade judicial se instaura quando indagamos da qualidade da comunicação dos juízes com a Sociedade, levando-nos a refletir se faz sentido, em bases comunicacionais constitucionais, conceber, por exemplo, uma teoria que compreenda que o juiz é o único destinatário das provas, ou que sustenta que o juiz, no processo civil, não está adstrito ao exame de todas as teses das partes, ou, ainda, que admita a possibilidade genérica de o órgão revisor adotar ou ratificar o juízo de valor firmado em sentença sem que tal medida não encerre omissão ou ausência de fundamentação do acórdão. Imagine-se, ainda, por exemplo, a possibilidade de o juiz antecipar verbalmente, antes de um interrogatório ou de defesa oral, que sua decisão já estaria tomada com bases nos elementos já existentes nos autos com a finalidade de abreviar a comunicação no processo.

<sup>19</sup> Que se infere do NCP, art. 2º - O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.

<sup>20</sup> Esta noção de processualidade é extraída do disposto no art. 6º, inc. LV, da CRFB, no sentido de que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerente. Aliás, o que se tem entendido por processualidade administrativa não difere, em essência, da processualidade judicial. A propósito, por todos, MEDAUAR, Odete (2008), em A processualidade no Direito Administrativo. 2ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.



no Brasil, com base na lição de Francisco C. Weffort (2006)<sup>21</sup>, em *Formação do Pensamento Político Brasileiro: ideias e personagens*, desde já observando que se preferiu - não se olvidando que transcrições e notas de rodapé podem eventualmente prejudicar a leitura e também porque, em princípio, não seriam recomendadas academicamente -, trazer uma exposição mais próxima da narrativa do autor, com detalhes por ele apresentados, com a finalidade de dar maior compreensão a este aspecto de nossa história e evidenciar elementos de convicção que dão sustentação a esta tese.

Além da incompreensão do caráter *político* da atividade da Administração Pública, nota-se que a teoria<sup>22</sup> do Direito Administrativo brasileiro se estrutura também em *dicotomias opositivas*, sinal de que adotou claramente uma ideia de *político* compatível com a noção de pessoalidade aqui apontada.

A propósito, a incompreensão do caráter político da atividade administrativa faz por exemplo administrativistas<sup>23</sup> terem imaginado que a noção de processo era exclusiva da atividade judicial ou ainda que teria sido “zelo da doutrina” a preocupação com “a garantia *a posteriori* dos direitos dos administrados, representadas pelo controle jurisdicional”.

Na pessoalidade, a Administração Pública também é instrumentalizada para a ação “administrativa” daquele que individual e egoisticamente exerce o poder.

Estas dicotomias, por sua vez, na verdade, terminam por mascarar o exercício da atividade administrativa, dificultando ou evitando o conhecimento, a participação, o controle e a crítica (e assim o aprimoramento) desta atividade pública por parte da Sociedade e da própria Administração Pública.

O princípio de impessoalidade, acreditamos, surge<sup>24</sup> no texto constitucional de 1988 em razão de nossa experiência sociojurídica, mas também está em sintonia com os três dos

---

<sup>21</sup> WEFFORT, Francisco C. *Formação do Pensamento Político Brasileiro: ideias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

<sup>22</sup> Por *teoria*, entenda-se o conjunto de ideias, de pensamentos produzidos em dado contexto social e histórico, sem cogitação de pensamento de determinado autor, formando um processo involuntário de abstração coletiva, a partir do pensamento produzido por autores e materializados em obras, nos termos da lição de ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de., em *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 66-7. Entretanto, ao contrário do que compreende aquele autor, esta teoria – aqui denominada das distinções opositivas - parece incorporar um caráter prescritivo.

<sup>23</sup> Veja-se a narrativa de MEDAUR, Odete, em *A processualidade no Direito Administrativo*. 2ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 18. A autora registra, na mesma página, que “Além do mais, o Direito Administrativo permeou-se de concepções subjetivistas, do que fornece exemplo a conceituação do ato administrativo, como manifestação de vontade da autoridade. Tais concepções dificultam a percepção do esquema processual na atividade administrativa”.

<sup>24</sup> O princípio para a Administração Pública não surge para reafirmar ou consolidar a República ou o Estado de Direito. Ambos já são realidades constitucionais antigas.

mal-estares<sup>25</sup> da modernidade, que por certo também afetam o Estado brasileiro: individualismo, primazia da razão instrumental e, por conseguinte, o surgimento de estruturas administrativas teóricas e institucionais que afastam a Sociedade da atividade da Administração Pública.

Quando se constata como linha de pesquisa do Departamento de Direito do Estado, na área de concentração de Direito Administrativo, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, *Direito Administrativo e Sociedade*, é possível afirmar haver relação de oposição ou de complementaridade entre ambos, ou tais abordagens são indiferentes para a construção teórica do Direito Administrativo em bases constitucionais de 1988?

Chega-se, a caminho do final desta introdução, no objetivo desta tese que é de afirmar que o princípio de impessoalidade, como *referente doutrinário* ou *dogmático*, traz consigo o *valor comunicação*<sup>26</sup>, invertendo a lógica formal em que se estrutura a *pessoalidade*. Na *pessoalidade*, cuja base se assenta no *valor propriedade*, a ação administrativa se desenvolve como ação individual e monológica. Na impessoalidade, cuja base é o valor liberdade, a ação administrativa se expressa como ação conjunta, participativa e dialógica, em bases constitucionais de 1988.

Em outras palavras, pela impessoalidade pretende-se a comunicação constitucionalmente adequada da Administração Pública sob duas perspectivas: dela consigo mesma e dela com a Sociedade, buscando, com parâmetros constitucionais, concretizar direitos e valores e objetivos concretos, e aprimorar a atividade continuamente.

O pensamento político brasileiro no curso de sua formação se orientou pelo valor propriedade: propriedade real, pela propriedade imaterial (escravidão), pela propriedade material (latifúndio) e pela “propriedade privada”<sup>27</sup>. E nela vige a *pessoalidade*, por extensão, o poder monológico de autoridade, encoberto por múltiplas máscaras.

<sup>25</sup> A expressão “mal-estares” e sua compreensão foi extraída da obra de TAYLOR, Charles. Três Mal-estares. In: A ética da autenticidade. Tradução de Talyta Carvalho. São Paulo: É realização, 2011. 11-20.

<sup>26</sup> E sobre ser a comunicação um valor, isso reposiciona o Direito Administrativo no mundo da ciência. A propósito, VOGT, Carlos e outros autores registram que “a ciência, em cada uma de suas fases, sempre foi fortemente ligada a formas variadas de difusão, arquivamento, discussão da informação e do conhecimento. É fácil concordar com o historiador da ciência Paolo Rossi, que diz que a ciência nasce quando a comunicação do conhecimento – que era considerada intrinsecamente negativa no âmbito dos saberes herméticos e alquímicos – se transforma num valor.” (SAPO (Science Authomatic Press Observer) Construindo um Barômetro da Ciência e tecnologia, em Cultura Científica: Desafios. Carlos Vogt (org.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2006, p. 86).

<sup>27</sup> Aqui no sentido de que, desde a Invasão, em 1500, o poder foi exercido, sob as mesmas bases patrimoniais, com as alterações superficiais durante o passar da história, por uma autoridade que administrou como se fosse “dona do poder”. Parece que a autoridade nasceu para fazer/realizar o que ela eventualmente fizesse, se entendesse oportuno e conveniente, com as justificativas ou fundamentos que ela também entendesse oportuna e conveniente, mas sempre sem a participação ativa daqueles que seriam atingidos pela sua administração.

Efetivamente o princípio de impessoalidade se dará, em síntese, nesta *compreensão teórico-doutrinária*, pela comunicação em diálogo autêntico<sup>28</sup> entre a Sociedade e a Administração Pública: externamente pela via do processo e do acesso amplo, e, internamente, pelo aprimoramento do diálogo entre os agentes públicos.

Os instrumentos ditos impessoais<sup>29</sup> – como as noções de neutralidade, objetividade, finalidade - não reafirmam o princípio de impessoalidade; pelo contrário, o negam, o infirmam, mantendo o *status quo* indesejado pela Constituição de 1988.

Com a lição de Charles Taylor (2011)<sup>30</sup>, concluímos esta introdução observando que a mudança, também no campo da compreensão, deverá, para além das dimensões individuais, atingir também as dimensões institucionais:

“Nossos graus de liberdade não são zero. Há um momento de deliberar o que devem ser nossos fins, e se a razão instrumental deve desempenhar um papel menor em nossa vida. Mas a verdade nessas análises é que não se trata apenas de uma mudança de perspectiva dos indivíduos, não é apenas uma questão de conflito entre ‘corações e espíritos’, ainda que seja importante. A mudança nesse domínio terá de ser também institucional, muito embora não possa ser tão radical e total quanto os grandes teóricos da revolução propunham.”

---

<sup>28</sup> Um diálogo autêntico, aqui esboçado como sendo aquele que se dá na direção da participação problematizada da ação e de seus resultados em que aqueles que dialogam tomam conhecimento e consciência da forma como estando conhecendo e dão causa à necessidade ou possibilidade de conhecer melhor continuamente.

<sup>29</sup> Registre-se que a expressão “impessoais” não tem relação alguma com o princípio de impessoalidade. É o perigo das palavras descontextualizadas, sem história.

<sup>30</sup> TAYLOR, Charles. Três Mal-estares, em A ética da autenticidade. Tradução de Talyta Carvalho. São Paulo: É realização, 2011, p. 16-17.

## CONCLUSÃO

Uma investigação científica não está limitada ao ramo das ciências exatas ou biológica; limitante e equívoca a compreensão de que o Direito, como ciência humana, social e jurídica, não pudesse ser submetida a esta modalidade de conhecimento. Aliás, em se tratando de conhecimento de humanidades, se mostra mais complexa a aproximação do pesquisador que pretenda produzir conhecimento jurídico de um determinado ramo do Direito. Mais complexo ainda se tornaria a empreitada de se o estudioso acrescentasse o lugar a ser aplicado e interpretado o Direito, por exemplo, no país territorialmente extenso, multicultural da América do Sul.

A complexidade pode estar na escolha da perspectiva que se pretenda abordar tal tema, ou de tantas quantas forem as perspectivas em que o objeto de pesquisa será examinado. Embora não seja uma característica do estudo científico do Direito, esta tese adotou uma perspectiva crítica, tentando buscar características pouco articuladas no estudo das coisas jurídicas, que é o caráter compreensivo, pedagógico, construtivo e verificável do Direito.

A abordagem muito comum no estudo do direito é seu caráter normativo e descritivo. E este modo de tratar o Direito embora seja bastante importante para a ciência jurídica, por vezes não se obtém dele meios de aprimorar a convivência humana e atingir finalidades sociais e individuais.

O caráter científico de uma tese, na didática apresentação do tema por Eduardo C. Silveira Marchi<sup>228</sup>, consiste em o trabalho de pesquisa atender a dois aspectos: originalidade e veracidade. Aquela diz respeito à exigência de se apresentar algo de novo sobre o tema estudado. Ou seja, na expressão deste autor, “‘Descobrir algo’, em Direito pode significar, por exemplo, uma nova interpretação para um dispositivo legal ou para um problema jurídico. Ou, ainda, a apresentação de novos e inéditos argumentos em favor de uma tese anterior já conhecida”<sup>229</sup>. Esta outra característica reside na possibilidade de provar que as afirmações feitas correspondem à verdade em uma linguagem própria da comunidade científica, de modo que tal prova possa ser submetida à verificação de sua autenticidade, possibilitando, por exemplo, que outros pesquisadores continuem a pesquisa, infirmando-a, ratificando-a, aprofundando-a ou aprimorando-a.

---

<sup>228</sup> Guia de Metodologia Jurídica. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 20.

<sup>229</sup> Ibid., p. 21.

Acrescenta-se, entretanto, a estes dois requisitos, também inspirado na lição de Eduardo C. Silveira Marchi, duas outras exigências para conferir cientificidade a um trabalho jurídico: a utilidade e a produtividade. Útil no sentido de que ela tenha o potencial de produzir resultados concretos à sociedade e produtivo no sentido de que possa provocar, viabilizar a construção de novos conhecimentos. A ciência jurídica necessita buscar nos homens e mulheres o que eles têm de bom, de justo, de fraterno, de individual, de coletivo.

E, neste sentido, o Direito não pode ser compreendido como ferramenta, como instrumento. Esta visão cerceia a capacidade de produtividade. O caráter instrumental ou ferramental do Direito pode ser útil em alguma medida, mas mecaniza, objetifica e cristaliza as pessoas e suas instituições.

Este tese compreende o Direito, aqui o Direito Administrativo, como um modo de convivência, pelo princípio de impessoalidade, marcado pela comunicação autêntica da Administração Pública com a Sociedade em bases constitucionais de 1988.

A história do pensamento político por Francisco C. Weffort nos revela uma realidade desse país enorme, pobre e desigual: “um país político” e “um país real”, uma precedência sociológica ao político, ambos orientados pela alternidade e pelo estrangeirismo.

A compreensão constitucionalmente adequada do princípio de impessoalidade inspirará novas construções teóricas e trará à realidade valores constitucionais que lhe são próprios: a liberdade, a comunicação, a verificabilidade e a realizabilidade da atividade da Administração Pública, com a compreensão de que *político* diz respeito ao modo pelo qual Sociedade e Estado, com o Direito Administrativo, pela comunicabilidade decidem em diálogo autêntico multilateral com objetivo de conseguir satisfação de interesses e entendimentos sobre a própria atividade administrativa em bases constitucionais de 1988 continuamente.

Fernando Dias Menezes de Almeida<sup>230</sup>, em *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*, no subitem “Tendências de Evolução da Teoria em torno dos Macromodelos da Legalidade e da Justicialidade”, afirma que “a teoria do direito administrativo haverá de evoluir para propor solução aos novos rumos da democracia no Estado de direito, ante a amplificação do alcance do controle jurisdicional”.

A compreensão do princípio de impessoalidade por certo será uma possibilidade de solução de novos rumos da democracia no Brasil e poderá trazer uma conformação diversa à teoria do Direito Administrativo.

---

<sup>230</sup> Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 424.

Aliás, é em diálogo autêntico que *princípio* e *teoria* podem tomar consciência de que não devem olhar para o jardim dos outros para se reorganizarem, realizarem-se e orientarem-se.

Até hoje parece que o direito/teoria estrangeiro e o poder judiciário pautam o Direito Administrativo brasileiro.

A Administração Pública, pelo Direito Administrativo, para que possa atender à realidade sócio-jurídica nacional, tem de se preocupar com a atividade administrativa e não com o controle judicial. Do contrário, se perdem muitas potencialidades de aprimoramento da comunicabilidade interna e externa da Administração Pública, e de construção, aqui com Miguel Reale, de suas *referências do Direito*.

O controle (não só o judicial) é inafastável e precisa ter seus limites e parâmetros conhecidos pela Sociedade e pela Administração Pública, mas estas precisam aprimoram sua comunicação e, por conseguinte, sua atividade administrativa.

A atividade administrativa não deve ser pautada pela atividade jurisdicional e seus institutos.

Como já se observou, a propósito, compreender impessoalidade como finalidade, moralidade, objetividade, neutralidade etc. é conferir, mais uma vez, ao Poder Judiciário (ou qualquer outro controlador) um poder de controle que ele, constitucionalmente, parece não ter.

A procura de autonomia do Direito Administrativo – como ciência ou como atividade de uma faceta do Estado – parece tê-lo afastado não só da Sociedade, mas da própria Administração Pública.

Em se tratando do princípio de impessoalidade, em sua compreensão doutrinária há subjacente um descompasso entre a norma (pura abstração) e seus outros dois interlocutores: o fato e o valor.

A norma parece protagonizar a compreensão parcial de uma realidade múltipla e complexa. Olvida-se que em paralelo e indiferente à complementaridade destas três dimensões do Direito, distante da norma, historicamente caminharam sempre juntos o fato (desde 1500 até 1988 o foco do *político* não está na Sociedade, no povo, na convivência humana em sociedade, mas no exercício monológico do poder) e o valor (o da *propriedade*, sob o qual age a Administração Pública).

A lição de Hannah Arendt<sup>231</sup> nos auxiliou a expressar uma compreensão do termo *impessoal* e agora nos sugere a relevância de pensar o *público* e o *político*<sup>232</sup>, intimamente ligados à impessoalidade administrativa:

“Ao contrário do que acontece na vida privada e na família, no recolhimento das quatro paredes, aqui tudo aparece naquela luz que só pode ser criada em público, o que quer dizer na presença dos outros. Mas essa luz, condição prévia de toda a manifestação real, é enganadora enquanto for apenas pública e não-política.”

Longe do Direito, do Direito Administrativo, fato e valor resumem-se em personalidade, incomunicabilidade. É a realidade de um país, com seu “modelo” de Direito Administrativo importado, que se impõe à Sociedade muda, sem *referências*, pelo *seu* Direito Administrativo.

Adotando uma abordagem por *referência hermenêutica*, com a ampliação que lhe é própria, nota-se que a compreensão do princípio parece ser outra.

Em bases constitucionais de 1988, os fatos (consequências da história do país, resumidos em desigualdade social, pobreza, violência) e a norma (os fundamentos, os objetivos fundamentais, valores e direitos fundamentais) evidenciam que o valor não é a propriedade e, por extensão personalidade, mas a liberdade, a comunicabilidade, a impessoalidade.

A tridimensionalidade desta abordagem evidencia que a questão principal da Administração Pública no Brasil é menos de corrupção do que de incompreensão.

Pela impessoalidade, o foco no controle cede ao foco na atividade administrativa. A centralidade no processo à maneira judicial cede para o aprimoramento da atividade administrativa com descentralização comunicativa.

O que ontem foi centralização<sup>233</sup> com princípio da Administração Pública, hoje é a centralização do controle pelo poder judiciário, subsistindo a incomunicabilidade entre Sociedade e Administração Pública.

Com o princípio de impessoalidade, amplia-se a comunicação e seus modos (acesso e processo).

---

<sup>231</sup> Nossa dissertação de mestrado, p. 95-97.

<sup>232</sup> O que é política? Organização Ursula Ludz. Prefácio Kurt Sontheimer. Tradução Reinaldo Guarany. 10ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 54.

<sup>233</sup> Talvez a centralização como princípio da Administração pública, como referência jurídica, de origem francesa, com base nas dicotomias que disfarçam uma espécie de democracia, possa sem a base teórico-doutrinária de nossa incomunicabilidade.

A centralização da comunicação administrativa na processualidade administrativa à maneira do processo judicial nos remete àquela expressão utilizada por quem já tendo feito o que deveria fazer e encontra singela oposição do interlocutor lhe diz, sem delongas e de imediato, para ir “buscar seus direitos na Justiça” (“direitos” aqui no sentido amplo, incluindo o interesse concreto e o aprimoramento da atividade administrativa em base constitucionais).

Em outras palavras, a comunicação inexistente, a não ser para aceitar o que foi manifestado pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário.

Há direitos e deveres na Administração Pública.

Pessoalidade é Direito Administrativo sem Sociedade.

Impessoalidade administrativa é a busca da Sociedade por comunicação autêntica com a Administração Pública, em bases constitucionais de 1988, com Direito Administrativo em bases teóricas constitucionais.

Lembrando Otto Mayer, muda a Constituição, muda a *referência* do Direito Administrativo e a de sua teoria.

Em vez do Direito Administrativo como “instrumento”, com suas *dicotomias opositivas*, instrumentalizando a Sociedade, um Direito Administrativo como modo de agir do Estado com a Sociedade em contínuo comunicação autêntica.

Sobre a importância da comunicação, mostra-se pertinente lembrar as considerações de Miguel Reale<sup>234</sup>, com base na lição de Karl Jaspers:

“Ninguém melhor do que Karl Jaspers soube sublinhar a importância primordial da comunicação, a partir da afirmação radical de que ‘para ser genuinamente verdadeira, a verdade tem de ser comunicável’. Nós somos o que somos, diz ele, apenas através da comunhão de entendimentos mutuamente conscientes.

Dessas duas colocações infere Jaspers a sua conhecida tese de que os homens, - ao contrário dos outros animais, que constroem comunidades nas quais vivem imersos, segundo estruturas inhistóricas jungidas à lei natural estrita, - constituem comunidades em mudança contínua e potencial, segundo estruturas históricas abertas, cujos começo e fim não são visíveis, comunidades nas quais a comunicação das existências empíricas, das consciências e dos espíritos se concretiza como comunhão de pessoas, capacitadas de que o lugar que lhes cabe só tem o seu sentido próprio enquanto partícipes de um todo”.

Se o Direito Administrativo nasceu da desconfiança<sup>235</sup>, no Brasil, em bases constitucionais de 1988, ele deve renascer sob o suporte da confiança, que começa pela

<sup>234</sup> O Direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 174-175.

<sup>235</sup> Trata-se do episódio da lei de 16-24 de Agosto de 1790, que estabelecia completa autonomia funcional entre os juizes, de um lado, e os agentes da Administração, do outro. Havia uma desconfiança do poder revolucionário em relação aos tribunais judiciais, que representariam ainda a continuação do *Ancien Régime*, porque estavam



ampliação e aprofundamento da comunicabilidade autêntica entre Sociedade e Administração Pública.

Para terminar, um episódio de experiência jurídico-administrativa: certa vez, em uma reunião administrativa, um administrador público reunido com sua equipe de agentes públicos administrativos para entender, avaliar e propor, em conjunto, medidas para o aprimoramento das atividades administrativas; em dado momento, ao ser indagado pelo administrador público superior hierárquico sobre as medidas já adotadas, sobre os resultados que estavam sendo obtidos, e instada a dar sugestões e fazer críticas sobre as atividades realizadas, um dos agentes públicos observou que sentia que mudanças administrativas haviam de fato sido realizadas, que os resultados positivos já eram percebidos e que apenas teria um registro a fazer, mais ou menos, nos seguintes termos: estava há quase 30 anos naquela atividade administrativa, estando próximo da aposentadoria, e era a primeira vez que ele era chamada pelo nome.

Em Direito Administrativo, na perspectiva do princípio de impessoalidade (CRFB, art. 37, *caput*), começar pelo nome pode ser um bom início.

---

sob o controle da nobreza. A propósito, Diogo Freitas do Amaral (Curso de direito administrativo. 2ª. ed. Almedina: Coimbra, 2011, p. 17-18) e Gustavo Binbenjy (Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª Ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 13).

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 6ª Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

ABERASTURY, Pedro. Tendencias actuales del procedimiento administrativo em Latinoamérica y Europa: presentación de la Ley alemana de procedimiento administrativo. Coordinado por Pedro Aberastury y Hermann-Josef Blanke. Buenos Aires: Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

\_\_\_\_\_. Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. In MARRARA, Tiago (org). São Paulo Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Contrato administrativo. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. Noções de Direito Administrativo. São Paulo: Edição Saraiva, 1956.

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. Volume II. Coimbra: Almedina, 2011.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. O Direito Administrativo sem Estado: crise ou fim de um paradigma? Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 3ª ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ilícito Administrativo e seu processo. São Paulo: Revistas Editora dos Tribunais, 1994.

ARENDT, Hannah. O que é política? Tradução Reinaldo Guarany. 10ª ed. Organização Úrsula Ludz, prefácio Kurt Sontheimer, tradução Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

\_\_\_\_\_. A promessa da política. 3ª. ed. Organização e introdução de Jerome Kohn, tradução Pedro Jorgensen Jr. e revisão técnica Eduardo Jardim. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

\_\_\_\_\_. A dignidade da política. Tradução Helena Martins, Frida Coelho, Antonio Abranches, César Almeida, Claudia Drucker e Fernando Rodrigues. Organização, introdução e revisão técnica Antonio Abranches. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

\_\_\_\_\_. Entre o passado e o futuro. 7ª ed. tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2013.

ARISTÓTELES. A Política. Tradução Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala Educacional, 2006 (Série Filosofar).

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8.3006. São Paulo: Malheiros, 2006.

BASBAUM, Leôncio. Em a história Sincera da república: 1889 a 1930. 6ª edição. São Paulo: Alfa-Omega.

BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do direitos administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRÜNING, Raulino Jacó. Processo administrativo constitucional. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

BUENO, José Antônio Pimenta, Marquês de São Vicente. Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império apud KUGELMAS, Eduardo (organização e introdução). José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente. São Paulo: Ed. 34, 2002.

CABRAL, P.G.T Veiga. Direito Administrativo Brasileiro. Comprehede os Projectos de Reforma das Administrações Provinciaes e Municipaes que o progresso da civilização reclama. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. O princípio da impessoalidade nas licitações. Maceió: EDUFAL, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. ampliada e atualizada até 03.01.2012. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Manual de Direito Administrativo. 18ª ed. ampliada e atualizada até 30.06.2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. Tratado de Sciencia da administração. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.

CASTRO, Sílvio. A carta de Pero Vaz de Caminha. Porto Alegre: L&PM, 2010.

CAVALCANTE, Temístocles Brandão. Tratado de direito administrativo. Volume I. 3ª ed. Teoria Geral do Direito Administrativo – Atos e Contratos Administrativos – responsabilidade do Estado. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1955.

\_\_\_\_\_. Tratado de direito administrativo. Volume II. 3ª ed. Serviço Público, Execução direta, Autarquia Economia Mista, Concessões. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1956.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo. 4ª edição refundido e atualizado. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S/A, 1956.

COMTE-SPONVILLE, André. Dicionário de filosofia. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COVIELLO, Pedro J. J. Procedimiento administrativo. Pedro J.J. Coviello, Homero M. Bibiloni, Verónica L. Arias. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, J. Tratado de direito Administrativo: teoria do direito administrativo. 2ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo de acordo com a Constituição de 1998. 11ª ed. revista e atualizada, Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Fundamentos da república e os direitos fundamentais. Apresentação de André Ramos Tavares. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Princípios constitucionais. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. Tratado de direito administrativo, 1. Coordenadores Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do nascimento, Ives Granda da Silva Martins da Silva. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo. 29ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DUARTE, David. Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

DUROZOI, A. Dicionário de filosofia. G. Durozoi e A. Roussel. Porto; Porto Editora, 2000

EAGLETON, Terry. A ideia de cultura. Tradução Sandra Castello Branco; revisão técnica César Mortari. 2ª Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

FERRAZ, Sérgio. Processo Administrativo. 3ª edição. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 8ª ed. revista, ampliada e atualizada até a emenda Constitucional 52/2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. (Coord). Devido processo legal na Administração Pública. Coleção Oswaldo Aranha Bandeira de Mello de Direito Administrativo. – São Paulo: Editora Max Limond, 2001.

FONSECA, Tito Prates da. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1939.

FREITAS, Juarez de. O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais. 4ª ed. refundida e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2009.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 12ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 7ª edição. São Paulo, Malheiros, 2011.

GUEDES, Demian. Processo Administrativo e democracia - prefácio de Leonardo Greco; apresentação de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUERRA, Sérgio. Discricionariedade, regulação e flexibilidade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. In MARRARA, Tiago (org). São Paulo Atlas, 2012.

GUIMARAES MENEGALE, J. Direito Administrativo e Ciência da Administração. 2ª edição atualizada. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1950.

HABERMAS, Jürgen. Teoria do Agir Comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. Teoria do Agir Comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012

HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HEINEN, Juliano. Comentários à lei de acesso à informação: Lei n. 12.527/2001. 2ª ed. rev., r atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JOHNSON, Allan G. Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica. Tradução Ruy Jugmann. Consultoria Renato Lessa. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: FORUM, 2012.

KUGELMAS, Eduardo (organização e introdução). José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente. São Paulo: Ed. 34, 2002.

LIMA, Rui Cirne. Princípios de Direito Administrativo. 7ª ed., revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Ocimar Barros. Processo administrativo e democracia participativa. Leme: J.H. Mizuno, 2014.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. Guia de Metodologia Jurídica. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (orgs). Os caminhos do ato administrativo São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração Pública. In. PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARRARA, Tiago. Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. Tiago Marrara (organizador). São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS Júnior, Wallace Paiva. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo. Tomo I. São Paulo: Max Limond, 1959.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo. Tomo II. São Paulo: Max Limond, 1960.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 15ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. Controle da Administração Pública. 2ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. A processualidade no direito administrativo. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. O direito administrativo em evolução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

\_\_\_\_\_. Ato administrativo: origem, concepções, abrangência. In MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coords). Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo Brasileiro. 21ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Cristina Andrade. O princípio da impessoalidade – Audiência pública como contributo à imparcialidade na atuação estatal. In BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. (coords.). Tendências e perspectivas do Direito Administração: uma visão da escola mineira. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 3ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 142. Vol I.

MENDES DE ALMEIDA, Fernando H. Noções de Direito Administrativo. São Paulo: edição Saraiva, 1956.

MENDES JÚNIOR, Onofre. Direito Administrativo. 1º volume. 2ª edição revista e Ampliada. Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares, 1961.

MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo – princípios constitucionais e a Lei n. 9.784/1999. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

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

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. Lei de Acesso à Informação: Reconstrução da Verdade Histórica, Ambientes Regulatórios e o Direito à intimidade. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Revista de Informação legislativa. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997.

PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática. Institutos de participação popular na administração pública. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. Controle da administração pública. Marcos Augusto Perez e Rodrigo Pagani de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. In MARRARA, Tiago (org.). \_\_\_\_\_. São Paulo: Atlas, 2012.

REALE, Miguel. O Direito como experiência: introdução à epistemologia. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1992. 4ª tiragem 2010.

\_\_\_\_\_. Horizontes do direito e da história. 3ª. Ed., revista e aumentada – São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. Fontes e modelos do Direito: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1994.

\_\_\_\_\_. Lições preliminares de direito. 19ª ed. ver. São Paulo: Saraiva, 1991.

REESE-SCHAFER, Walter. Compreender Habermas. Tradução de Vilmar Schneider. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

REGO, Vicente Pereira do. Elementos de Direito Administrativo Brasileiro. Comparado como Direito Administrativo Francez segundo o methodo de P. Pradier-Fodéré. Tomo I. Recife: Typogrphia Universal, 1857.

REIS, Aarão. Direito Administrativo Brasileiro. Com prefácio de Augusto Tavares de Lyra e carta de aprovação de Clóvis Bevilacqua. Rio de Janeiro: Officinas Graphics Villas-Boas, 1923.

RIBAS, Antonio Joaquim. Direito Administrativo Brasileiro. Ministério da Justiça. Serviço de Documentação, 1968.

RIBEIRO, Darcy. O processo civilizatório: etapas da evolução sociocultural. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSA, Renata Porto de Adri. Princípio de Impessoalidade. In \_\_\_\_\_ et al - prefácio de Lúcia Valle Figueiredo. Princípios Informadores do Direito Administrativo. São Paulo: Editora NDJ, 1997.

SANTAMARÍA Pastor, Juan Alfonso. Sobre la Génesis de Derecho Administrativo Español em el siglo XIX (1812-1845). Madri: Iustel, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O discurso e o poder; ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto alegre: Fabris, 1988.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22ª ed. revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional - até a Emenda Constitucional n. 39, de 19.12.2002. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso. A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para os céticos. 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.



\_\_\_\_\_. As Leis de Processo Administrativo. Lei federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. Carlos Ari Sundfeld, Guillermo Andrés Muñoz (coordenadores). 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAYLOR, Charles. A ética da autenticidade. Tradução de Talyta Carvalho. São Paulo: É Realizações, 2011.

URUGUAI, Visconde de. Ensaio sobre o Direito Administrativo pelo Visconde de Uruguai. Apresentação de Themístocles Brandão Cavalcanti. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e negócios Interiores, 1960.

VEIGA, Alexandre Brandão da. Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares. Coimbra: Almedina, 2007.

VEIGA CABRAL, P.G.T. Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro. Typografia Universal de Laemmet: 1859.

VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

VIVEIROS de Castro, Augusto Olympio. Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.

VOGT, Carlos. Cultura científica: Desafios. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2006.

WEFFORT, Francisco C. Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.

\_\_\_\_\_. Espada, cobiça e fé: as origens do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao pensamento jurídico crítico. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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