

ano 16 - n. 63 | janeiro/março - 2016
Belo Horizonte | p. 1-262 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

A&C

 **EDITORA
Fórum**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2016 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema *double-blind peer review*).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mário Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)

Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)

Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)

Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)

Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)

Os grandes traços do direito administrativo no século XXI¹

José Manuel Sérvulo Correia

Professor catedrático jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Lisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Foi professor convidado nas Faculdades de Direito da Universidade de Panthéon-Assas, em 1994, e da Universidade de Panthéon-Sorbonne, em 1996. É membro-fundador do Grupo Europeu de Direito Público. Em 2015, recebeu o Doutoramento Honoris Causa em Direito pela Universidade de Atenas. Membro do *Board of Trustees* da European Law and Governance School. *E-mail*: <geral@servulo.com>.

Resumo: O artigo tem como objeto o exame dos traços característicos mais marcantes do direito administrativo contemporâneo, utilizando como parâmetros de análise, por um lado, o papel concretizador de certas dinâmicas em relação a diretrizes do direito constitucional administrativo e, por outro, a presença de certas características ou tendências na generalidade dos capítulos do ordenamento jurídico-administrativo.

Palavras-chave: Traços do direito administrativo. Século XXI. Constitucionalização. *Jus commune* administrativo. Estado de Direito Democrático.

1 Do tema *Os grandes traços do direito administrativo no século XXI*, emergem três questões: (i) Qual direito administrativo?; (ii) Na atualidade ou na sua evolução ao longo do século XXI?; (iii) À luz de quais critérios destacar grandes traços desse complexo ramo do direito?

Não me proponho a tratar em especial do direito administrativo português. Penso que uma sua análise separada só poderia concitar interesse num ambiente de seminário de direito comparado em que, do exame de características diferentes das duas ordens jurídicas, pudesse resultar em um potencial explicativo de aspetos do próprio sistema brasileiro e das suas perspectivas.² E o objeto da exposição também não será o direito administrativo brasileiro considerado isoladamente. Este reflete hoje a complexidade do processo do seu desenvolvimento histórico, que se traduz, designadamente, na justaposição – assaz curiosa quando vista do outro lado do Atlântico – entre um direito administrativo substantivo assente nas formas típicas de conduta administrativa de matriz francesa e um direito da jurisdição dos litígios

¹ Texto utilizado como base para a conferência proferida no IX Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em Belo Horizonte – MG, no dia 11.5.2015.

² MASHAW. Explaining administrative law: reflections on federal administrative law in nineteenth century America. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 44.

materialmente jurídico-administrativos caracterizado pela competência de tribunais não especializados e pela ampla utilização do processo comum.³ Tenho procurado estudar esse peculiar dualismo do vosso direito administrativo, do qual retirámos lições úteis na reconfiguração de um sistema de formas processuais que passou a assegurar, em Portugal, a plena satisfação das pretensões fundadas nos litígios jurídico-administrativos com qualquer objeto. Mas não seria ainda assim eu, por certo, uma pessoa indicada para tratar, na abertura de um importante congresso de direito administrativo em Minas Gerais, de um tema que respeitasse exclusivamente ao direito administrativo brasileiro.

A perspetiva que adoto respeita pois a um direito administrativo que, não sendo exclusiva ou, sequer, principalmente, o direito do Brasil, compreende também em alguma medida este direito, como também o direito português e o de diversas outras ordens jurídicas nacionais. Significa isso que me coloco no âmbito da perspetiva teórica daquilo a que – à imagem do que hoje se faz com o direito constitucional – me atrevo a chamar *jus commune* administrativo. Pelo menos no quadro a que se convencionou apelidar de *arco euro-atlântico dos Estados constitucionais*⁴ vem-se formando um pensamento jurídico-constitucional comum. Do intercâmbio doutrinal resulta uma aproximação de princípios, conceitos e institutos que, não equivalendo a uma uniformização, confere um alcance metanacional a grandes planos da elaboração teórica. Sucede, porém, que a constitucionalização dos direitos administrativos graças à crescente estruturação desses em torno de princípios de fonte constitucional gera por seu turno a base para uma teoria comum do direito administrativo, síntese euro-atlântica agregadora das teorias gerais dos direitos administrativos nacionais.

Uma tal síntese baseia-se no estado atual do direito administrativo e não na prospeção do seu futuro. No direito administrativo contemporâneo, as realidades movem-se, por vezes até a olhos vistos. Analisado retrospectivamente dentro de mais uns anos, o rumo da mudança irá parecer claro. Mas, nestes dias marcados pela indefinição e, até, por aparentes contradições, parece cedo para anunciar as coordenadas de um novo modelo de direito administrativo geral, que se haverá de consolidar no dia em que de novo estiverem criadas condições para uma relativa (e sempre transitória) estabilização do sistema no seu conjunto. Quando muito, aquilo que, no atual momento, parece realista será utilizar como um dos critérios de escolha dos “grandes traços” da complexa estrutura que é o direito administrativo a clareza com que alguns dos respetivos elementos típicos evidenciam o decurso de um trajeto evolutivo.

O último dos três tópicos preambulares respeita precisamente à seleção de “grandes traços” no direito administrativo do tempo atual. Por imperativo de brevidade,

³ Cfr. CORREIA, Sérvulo. *Direito do contencioso administrativo*. Lisboa: Lex, 2005. p. 195-198. v. I.

⁴ Cfr. HÄBERLE. *Gemeineuropäischen Verfassungsrecht*. *EuGRZ*, 18, 1991. p. 261-262, 267, 269 e 274.

direi simplesmente que, a par da especial atenção a fatores que evidenciam o decurso de um processo evolutivo, me guiei por dois outros parâmetros: por um lado o papel concretizador de certas dinâmicas em relação a diretrizes do direito constitucional administrativo e, pelo outro, a presença de certas características ou tendências na generalidade dos capítulos do ordenamento jurídico-administrativo.

Pareceram-me merecer particular atenção à luz de tais critérios os seis “grandes traços” dos quais sucessivamente me vou ocupar.

2 O primeiro dos grandes traços – e um traço central e irradiante – é o da *constitucionalização do direito administrativo*.

Durante longos períodos através do século XX, o direito administrativo foi teorizado e aplicado quase sem interação com o direito constitucional. Sob regimes autoritários, essa característica ganhou compreensivelmente nova força, devido ao arbítrio deixado ao legislador ordinário para organizar o relacionamento entre os poderes públicos e os cidadãos. Isso não sucedeu, porém, apenas sob a égide de regimes não democráticos. Permanece gravada na memória dos administrativistas a máxima de Otto Mayer, após a queda do regime monárquico na Alemanha: “O Direito Constitucional passa e o Direito Administrativo permanece”. Fundador da teoria geral alemã do direito administrativo, Otto Mayer construiu-a em torno do conceito de ato administrativo. A utilização do método da jurisprudência dos conceitos permitia edificar um regime geral através de regras próprias desse instituto, que representavam sem necessidade de outro fundamento um modo de autolimitação do poder estatal. O papel da Constituição circunscrevia-se a submeter a Administração às normas do direito legislado.⁵ Algumas décadas mais tarde, em França, o conhecido Georges Vedel, afirmando embora a natureza da Constituição como “base necessária das regras cujo conjunto compõe o Direito Administrativo”, reconhecia criticamente a solução de continuidade que a teoria clássica do seu país, alicerçada numa conceção autossuficiente de “serviço público”, criara entre os princípios constitucionais e o direito administrativo.⁶

Esse panorama alterou-se radicalmente graças ao impacto de constituições de forte conotação axiológica e orientadora surgidas ao longo da segunda metade do século XX. Foi, ainda nos finais dos anos 40, primeiramente o caso dos textos constitucionais italiano e alemão e, mais tarde, por ordem cronológica, do português, do grego, do espanhol e do brasileiro, entre outros. No âmbito de constituições como essas, o direito administrativo transforma-se, de acordo com a frase lapidar de Fritz Werner, em 1959, em “Direito Constitucional concretizado”. Essas constituições

⁵ Cfr. MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3. ed. Munique: Duncker & Humblot, 1924. Prefácio, p. 55 e ss. v. I.

⁶ Cfr. VEDEL. Les bases constitutionnelles du droit administratif. In: LAUBADÈRE *et al.* *Pages de doctrine*. Paris: L.G.D.J., 1980. p. 129. v. II.

enunciam direitos fundamentais dos cidadãos perante a atividade e organização administrativas, elencam tarefas administrativas nos mais diversos planos da vida social, desenham linhas básicas da estrutura organizatória (compreendendo os direitos de autonomia das comunidades territoriais infraestaduais), estabelecem garantias no procedimento e no processo administrativo. A constitucionalização age como fator de transparência, racionalidade e coerência do direito administrativo enquanto sistema normativo.⁷ E, a esse propósito, o papel eminentemente determinante cabe a princípios fundamentais, fundamentalidade essa que deriva da sua sede constitucional. Nas últimas décadas, as leis fundamentais surgidas no “arco euro-atlântico de Estados constitucionais” caracterizam-se pelo pendor marcadamente principialista.⁸ E o filtro administrativista permite destacar, dessa complexa rede de valores, bens constitucionais e princípios, aqueles que, por seu turno, constituem hoje a ossatura do direito administrativo. É, desde logo, o caso dos princípios estruturantes da atividade administrativa: a legalidade ou a juridicidade, a prossecução do interesse público, a igualdade ou a isonomia, a imparcialidade ou a impessoalidade, a boa-fé e a publicidade. Como seria natural em face da multiplicidade dos princípios da “Constituição Administrativa”, nota-se a tendência para englobar diversos de entre eles, revestidos de maior afinidade, em superprincípios, encarados como resposta sincrética a necessidades de reforma e propostas de mudança. Não se trata de princípios hierarquicamente superiores a outros, mas, antes, de asserções axiológicas suscetíveis de decomposição em diversas outras que, correspondendo à mesma ideia retora, as direcionam sobre diferentes situações típicas da atividade administrativa. É o caso do princípio da boa administração, ainda hoje em diferentes estádios de sedimentação consoante às ordens jurídicas.⁹ No art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sob o valor constituído pela boa administração, são agrupados, ainda que a título apenas exemplificativo, três direitos que relevam do devido procedimento administrativo equitativo: os direitos de audiência, de acesso à informação procedimental e à motivação das decisões. Adivinha-se, dessa forma, o atingimento, nos ordenamentos jurídicos da Europa continental, de uma nova fase em que exigências ou garantias atomisticamente antes enunciadas em diferentes

⁷ Cfr. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 374-375; SCHMIDT, Walter. *Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 1982. p. 6-7; SCHMIDT-ASSMANN. Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLÉ. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. v. I. p. 243-244; SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, Salgado de. *Direito administrativo geral*. Lisboa: Dom Quixote, 2004. v. I. p. 68-69; BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 45; OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2013. p. 334-335. v. I.

⁸ Cfr. MEDEIROS, Rui. *A Constituição Portuguesa num contexto global*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 101.

⁹ Cfr. EFSTRATIOU. Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts. In: TRUTE *et al.* *Allgemeines Verwaltungsrecht: zur Tragfähigkeit eines Konzepts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. p. 281 e ss., em particular, p. 301-305.

momentos pelo legislador ou pelo juiz passarão a ser assumidas como concretizações de um princípio irradiante, dinamizado por um mesmo imperativo de tratamento justo dos particulares participantes no procedimento administrativo.¹⁰

3 A par, porém, da formação de novos superprincípios no direito constitucional administrativo, mantém-se o papel estruturante de um outro, bem mais antigo. Refirome a um segundo grande traço do direito administrativo contemporâneo, consistindo no *papel matricial do princípio do Estado de Direito Democrático*. Convém, no entanto, notar desde já que, se o Estado de Direito é um conceito axiológico proveniente do século XIX, ele nos surge hoje muito remoçado, não apenas graças ao aditamento e aos desenvolvimentos da componente democrática, mas também à modernização da ideia de direito que a ele desde o início presidiu.

Assumindo implicitamente a visão kelseniana da essência do Estado como fenómeno jurídico,¹¹ a Constituição brasileira afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em “Estado Democrático de Direito” (art. 1º). Pelo seu lado, a Constituição portuguesa proclama a natureza da República como “Estado de direito democrático” (art. 2º). Não podemos curar aqui da complexa história desse conceito normativo central,¹² nem da maneira como os dois preceitos constitucionais em causa lhe preenchem o conteúdo, sempre, aliás, em termos incompletos, visto que a força irradiante e o contexto sistémico o enriquecem em termos que a letra dos preceitos chave por si mesma não revela. E deixa-se de remissa o confronto do teor dos preceitos constitucionais brasileiro e português, já que não nos propomos a fazer direito comparado luso-brasileiro e, sim, contribuir para uma teorização comum do direito administrativo e, portanto, também do direito constitucional administrativo. Ora, a tal propósito, aquilo que interessa é aderir à conclusão de um autor brasileiro, quando escreve que o conceito de Estado Democrático de Direito constitui “um núcleo básico geral-universal que comporta elementos que poderiam confortar uma teoria (geral) da Constituição e do constitucionalismo do Ocidente”.¹³ E é nessa medida que – declarada ou implicitamente – esse “conceito chave”¹⁴ do constitucionalismo desempenha hoje um papel matricial do direito administrativo.

Os dois núcleos desse princípio dualista são indissociáveis. Sem a legitimação democrática do legislador, o Estado poderá ser Estado de Legalidade, mas não

¹⁰ Cfr. CORREIA, Sérvulo. Administrative due or fair process: Different paths in the evolutionary formation of a global principle and of a global right. In: ANTHONY *et al.* *Values in global administrative law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2011. p. 343-351.

¹¹ Cfr. KELSEN, Hans. *Théorie pure du droit*. Tradução de Charles Eisenmann. Paris: Dalloz, 1962. p. 378 e ss.

¹² Cfr. REDOR, Marie-Joële. *De L'État Légal À L'État De Droit*. Paris: Economica, 1992; REIS NOVAIS. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006; SOBOTA. *Das Prinzip Rechtsstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. p. 263-396.

¹³ Cfr. MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao art. 1º, I. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 116.

¹⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 204. v. I.

será Estado de Direito. Mas, sem estruturação jurídica adequada da escolha dos agentes políticos e dos meios da sua atuação, ficará em causa a genuinidade de uma alegada representação do povo no exercício dos poderes públicos.¹⁵ Ora, tanto o núcleo dos direitos subjetivos e do direito objetivo como o núcleo da democracia se desdobram em vertentes identitárias do direito administrativo. Porque o Estado é de direito, os órgãos da Administração Pública devem respeitar e promover na parte que lhes cumpre os direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não podem agir *contra legem* e carecem, para atuar, de competência de fonte normativa. Por outro lado, a organização administrativa há de ser arquitetada pela via normativa. Mas, porque o Estado se não contenta com uma legalidade formal, antes se assumindo como democrático, a Administração tem de apoiar-se em mecanismos de legitimação democrática, ao passo que, ao alcance dos cidadãos, existem meios de participação administrativa institucional e procedimental. Acresce que a Administração se encontra sujeita a múltiplas formas de *responsabilidade democrática*, conceito este através do qual se pretende o impossível, ou seja, proceder a uma tradução fiel do termo *accountability*.¹⁶ Cumpre sublinhar que, nos nossos tempos, o controlo da opinião pública sobre o exercício da função administrativa constitui uma vertente fundamental do *princípio democrático*, princípio estruturante do direito constitucional e, por osmose, também do direito administrativo. A responsabilização democrática traduz-se na exigência de uma dupla postura por parte da Administração: sujeição, através da transparência e da participação, ao escrutínio dos cidadãos, e colaboração ativa com tal escrutínio, fazendo o razoavelmente exigível para do seu lado possibilitá-lo. A *responsabilidade democrática* ou *accountability*, transversal ao direito constitucional e ao direito administrativo, constitui hoje, no seio deste último, um instituto delineável através de uma rede de situações jurídicas substantivas, organizatórias, procedimentais e processuais. Perante a dificuldade de delimitar hoje em dia o âmbito organizatório da Administração Pública enquanto elemento definatório da área própria do direito administrativo, a sujeição à responsabilidade democrática constitui, como tudo indica, uma nova base do conceito institucional de Administração Pública.¹⁷

4 Um terceiro grande traço do direito administrativo dos nossos dias consiste na *recomposição dos perfis da função administrativa*.

Ao longo da segunda metade do século XX, a doutrina alemã, logo seguida pela de muitos outros países, trabalhou sobre dois perfis: o da “administração restritiva” (*Eingriffsverwaltung*) e o da “administração de prestação” (*Leistungsverwaltung*).

¹⁵ Cfr. HABERMAS. *Faktizität und Geltung*. 3. ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993. p. 168-169, entre outras.

¹⁶ Cfr. MULGAN. “Accountability”: An ever-expanding concept?. *Public Administration*, v. 78, n. 3, 2000. p. 555.

¹⁷ Cfr. CORREIA, Sérvulo. Contencioso administrativo e responsabilidade democrática da administração. In: OTERO, Paulo; ARAÚJO, Fernando; GAMA, João Taborda da (Org.). *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 596, 605. v. I.

O primeiro perfil abarca o conjunto dos atos administrativos e atos materiais através dos quais se restringem quaisquer situações jurídicas subjetivas ativas de particulares, a começar, naturalmente, pelos direitos e garantias fundamentais. Sob a ideia de administração de prestação, incluem-se pelo seu lado todas as atividades jurídicas e materiais através das quais são garantidas e melhoradas as condições de vida dos cidadãos, quer num plano de relação individualizada, quer mediante iniciativas e organizações empresariais, de natureza pública ou mista, dirigidas à produção de bens e serviços de interesse geral.¹⁸

Através dessas fórmulas intencionalmente sincréticas, cobrem-se realidades complexas, que, em grande medida, se interpenetram mutuamente. Importa referir aqui por via daquilo que se convencionou chamar “crise do Estado social” ou do “Estado Providência” e dos seus reflexos nos perfis da função administrativa. Essa crise foi-se tornando virulenta já ao longo do último quartel do século XX, em particular na Europa ocidental e central. As suas causas são múltiplas, podendo salientar-se o acentuado envelhecimento da população, o encerramento ou a deslocalização de muitas empresas tradicionais incapazes de suportar a concorrência num mercado globalizado, a contradição entre a renitência ao pagamento de impostos e a apetência pela obtenção de benefícios suportados pelo erário público, o alargamento contínuo do emprego público como processo de luta contra o desemprego e meio de satisfazer clientelas partidárias.

A essa situação foi-se procurando responder – no meio de muitas incertezas e de acirrada controvérsia política – por medidas de contenção dos encargos sociais, redução dos quadros de servidores públicos, privatização e desregulação.

As incertezas quanto à essência de um novo perfil da função administrativa refletem-se na pluralidade de suas designações doutrinárias: administração orientadora, infraestruturante, garante, reguladora ou incentivadora, entre outras.¹⁹ Nalgumas dessas vertentes de um novo perfil de função administrativa, são patentes as flutuações. Ao desmantelamento do aparelho empresarial da Administração correspondeu inicialmente um incremento da *regulação*, entendida como nova modalidade de atuação administrativa simultaneamente caracterizada pela intervenção de agências ou autoridades administrativas independentes e pela estatuição de regras para a atividade económica, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos.²⁰ Mas, se o âmbito da regulação

¹⁸ A título de exemplo, cfr.: KOCH; RUBEL; HESELHAUS. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. ed. Munique: Luchterhand, 2003. p. 5; MAURER. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. ed. Munique: C.H. Beck, 2011. p. 6-10.

¹⁹ Cfr. FABER, Heiko. *Verwaltungsrecht*. 4. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1995. p. 168-170; ANDRADE, Vieira de. Os poderes de cognição e de decisão do juiz no quadro do atual processo administrativo de plena jurisdição. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 101, set./out. 2013. p. 40; WOLFF; BACHOF; STÖBER. *Verwaltungsrecht*. 11. ed. Munique: C.H. Beck, 1999. p. 54-60. v. I.

²⁰ Cfr. RUFFERT. Begriff. In: FEHLING; RUFFERT (Eds.). *Regulierungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. p. 346; MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 34.

se alargou por virtude da sua extensão às atividades privatizadas, interveio em contraciclo, inicialmente nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, um movimento a favor da desregulação, visando minimizar a interferência do Estado no funcionamento dos mercados.

A crise global, iniciada no sistema financeiro norte-americano em 2008 e que ainda hoje não chegou ao seu termo, veio, porém, fazer redescobrir as insuficiências da *invisible hand*.²¹ Em países como Irlanda, Grécia ou Portugal, a Administração Pública foi convocada a uma atividade intensa na execução dos programas de *bail-out* negociados com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu e na recapitalização de instituições financeiras cuja insolvência poderia desencadear efeitos sistêmicos devastadores.

Sem prejuízo de sobreposições parciais, não se identifica com a figura da *regulação* um outro enfoque da função administrativa na atualidade que, desenvolvido por um setor muito operante da doutrina germânica, é olhado com atenção a partir de outros quadrantes da “comunidade aberta dos administrativistas”. Refiro-me ao conceito de *Steuerung*, mais uma vez uma ideia-força para a qual se não encontra facilmente uma tradução para uma língua românica que não traga consigo alguma perda da vitalidade inicial. Adotamos, à falta de melhor, as equivalentes expressões de *função diretiva*, ou *capacidade diretiva da administração*, propostas pelo professor de Barcelona, José Esteve Pardo.²² Aquilo que se pretende significar é que, perante a complexidade da sociedade atual – marcada pelo seu caráter crescentemente pluralista e pela muitas vezes imprevisível e rápida evolução dos contextos tecnológico e económico-financeiro –, avultam os limites à previsão legislativa de todas as situações carecidas de conformação pública, bem como se multiplicam os défices de execução das estatuições normativas. O número crescente de áreas da vida social confiadas à autorregulação decorre da consciência da necessidade da desconcentração de polos de decisão, a fim de que a proximidade com os problemas e a participação dos interessados permitam certos afinamentos das políticas administrativas fora do alcance do legislador.

Altamente reveladora do elevado grau de indefinição que ainda rodeia a introdução da figura da *regulação* como instituto específico no direito administrativo de matriz francesa é a obra de CALANDRI, Laurence. *Recherche Sur La Notion De Régulation En Droit Administratif Français*. Paris: L.G.D.J., 2008. Baseando-se no seu direito nacional, a autora define *regulação* como uma função exercida por órgãos aos quais a lei confere competência especializada, através de atos inominados de conteúdo exortatório (de convite à adoção de certas condutas), gerados em procedimentos informais e revestidos de efetividade através da aceitação dos destinatários, facilitada pela participação destes nos procedimentos (p. 354-382, nomeadamente). Mas a circunstância de, em muitos casos em diversas ordens jurídicas (a começar pela francesa), os órgãos de regulação possuírem competência para a emissão de verdadeiros regulamentos e de atos administrativos justifica que se duvide da justeza do estabelecimento de um âmbito tão estreito para a *regulação* como instituto jurídico-administrativo.

²¹ Cfr. NAPOLITANO, Giulio. The role of the State in (and after) the financial crisis: new challenges for administrative law. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 579, 588-589.

²² Cfr. ESTEVE PARDO, José. *La nueva relación entre Estado y sociedad – Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 165 e ss.

Como conceito analítico, a *Steuerung*, ou seja, o real exercício de uma função diretiva ou orientadora pela Administração, requer um exame científico dos efeitos recíprocos entre sujeitos, objetos, meios e instrumentos da função diretiva da Administração sobre a sociedade. Significa-se com isso a necessidade de uma metódica para a determinação dos efeitos das normas jurídicas-administrativas, legislativas e regulamentares, e dos atos e contratos através dos quais se lhes dá aplicação. Para evitar aquilo que se teme esteja a ser um crescente desligamento entre o direito formalizado nas normas jurídicas agregadas e em muitos dos atos que as concretizam e o modo como os interesses legítimos são satisfeitos ou ignorados na prática, torna-se necessária uma metodologia jurídica particularmente atenta aos efeitos conexos e interdependências das medidas e àquilo que, em prol da respetiva efetividade, se deve pedir aos sujeitos da função orientadora da Administração em relação aos meios postos à sua disposição.²³

5 Um quarto grande traço do direito administrativo contemporâneo é, por seu turno, a *assunção de uma perspectiva relacional*.

Na visão clássica, herdada do século XIX e que, em muitas ordens jurídicas nacionais, perduraria até a segunda metade do século XX, o direito administrativo era entendido como sendo apenas o direito da administração, na aceção de direito do exercício do poder administrativo.

O cenário altera-se no entanto com as primeiras constituições democráticas no pós-Segunda Guerra Mundial. A especificação de direitos fundamentais nos textos constitucionais da Itália e da Alemanha torna claro que estes já não correspondem apenas a meras esperanças, aspirações, ideias, impulsos ou, até, a mera retórica política,²⁴ que já não se trata, enfim, de asserções constantes de “preâmbulos” de natureza jurídica mal definida,²⁵ pois que, pelo contrário, se afirmam agora como direitos subjetivos justiciáveis. Ora, ainda que os direitos fundamentais não se resumam a meras posições jurídicas subjetivas, visto possuírem simultaneamente a natureza de normas jurídicas objetivas colocadas no plano cimeiro da ordem jurídica,²⁶ essa sua natureza dual exclui uma visão meramente normativista do ordenamento jurídico administrativo e impõe uma reconstituição do estatuto jurídico do administrado no quadro do direito administrativo.²⁷

²³ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN. *Das Allgemeine Verwaltungsrecht Als Ordnungsidee*. Berlin: Springer, 1998. p. 18 e ss.; VOSSKUHLE. *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2006. p. 20 e ss. v. I.

²⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 377.

²⁵ Cfr. RIVERO; MOUTOUH. *Libertés Publiques*. 9. ed. Paris: Thémis, 2003. p. 75. v. I.

²⁶ ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 3. ed. Frankfurt am Main, 1996. p. 55, 473-474.

²⁷ Cfr. MASING. *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. p. 1-30. v. I.

Mas a vertente relacional nem expulsa a vertente normativa, nem afasta como característica identitária do direito administrativo a prossecução do interesse público, nem conduz ao absurdo de retirar ao direito administrativo a feição de direito da Administração Pública. A relação é jurídica porque é conformada por normas, ou seja, porque faz parte de uma *ordo ordinata* pelo direito.²⁸ Por outro lado, se o direito administrativo não é apenas o direito da realização do interesse público, também não é um direito votado tão só aos interesses privados. Ele é, sim, um direito cujos mecanismos visam e permitem equilibrar a realização do interesse público com o respeito pelos legítimos interesses individuais.²⁹ Por fim, a natureza jurídica administrativa das relações ordenadas por este ramo do direito significa sempre que elas se prendem com o exercício da atividade administrativa e que, na maioria dos casos, um dos seus sujeitos pertence à Administração Pública em sentido orgânico. Isso não impede, porém, a existência de relações jurídicas administrativas entre particulares, sobretudo em áreas dos direitos administrativos especiais sujeitas à regulação de atividades económicas envolvendo múltiplos interessados.³⁰

Outras modalidades de relações jurídicas administrativas importantes para a dogmática administrativa contemporânea são as *relações jurídicas multipolares ou poligonais* e as *relações jurídicas inter e intra-administrativas*. O respetivo estudo permite projetar luz sobre realidades administrativas até há pouco quase desconhecidas, equacionar de forma mais esclarecida os interesses aí em confronto e aperfeiçoar e desenvolver os regimes normativos, bem como extrair novas utilidades das práticas a seu propósito desenvolvidas.³¹

A par de outras, duas razões avultam para sublinhar o préstimo da relação jurídica administrativa como instrumento de programação e aplicação do direito.

²⁸ Cfr. ACHTERBERG. *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung – Grundlegung der Rechtsverhältnistheorie*. Berlin: Duncker&Humblot, 1982. p. 31, 102 e 117.

²⁹ É aquilo que, por exemplo, preceitua a Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do art. 266.º: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Não parece, pois, que, nos nossos dias, o conteúdo do regime jurídico-administrativo se possa caracterizar pela sistemática e absoluta supremacia do interesse público sobre o privado. Não se pode, em primeiro lugar, inferir que exista uma constante colisão entre os dois tipos de interesses. No âmbito de uma aproximação entre Estado e sociedade, avulta a ideia do *Kooperative Staat*, o Estado que estabelece fórmulas de colaboração com os destinatários das normas jurídicas e que “doseia” o direito administrativo substantivo por forma a deixar aos particulares espaços de autodeterminação (FRANZIUS. *Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht*. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. p. 204. v. I; BAER, Susanne. *“Der Bürger” im Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. p. 231 e ss.). Mas, em situações de colisão entre interesse público e interesses privados não resolvidas por soluções normativas injuntivas, a margem de livre decisão deixada ao aplicador administrativo pela textura aberta da norma requer, por força de comando constitucional, a feitura de ponderação dos interesses públicos e privados colidentes, com observância, nomeadamente, dos princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança.

³⁰ Cfr. RASCHAUER, Bernhard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Viena; Nova Iorque: Springer, 1998. p. 587.

³¹ Sobre o “programa normativo multipolar” e o “mandato de conformação multipolar”, v.: PAES MARQUES. *As relações jurídicas administrativas multipolares*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 287 e ss.

Por um lado, ao contrário da decisão ou do contrato administrativo, que constituem um ato jurídico cristalizado no momento da sua prática, a relação jurídica por aqueles constituída ou modificada tem natureza diacrónica, prolongando-se pelo tempo subsequente e sendo analisável quanto ao seu histórico. Ela cola-se muito mais eficazmente às realidades mutáveis, permitindo uma sua visão integrada.

Por outro lado, a conformação administrativa de situações da vida envolve o plano material e o plano procedimental, que, sobrepondo-se e entrecruzando-se por vezes, não se confundem, permitindo uma análise jurídica dualista, mais precisa e eficiente. Essa dualidade pode converter-se em trilogia quando a situação passa a ser debatida em tribunal pois que, com as anteriores, se vem conjugar uma relação jurídica processual.

6 Um quinto grande traço a merecer especial destaque na caracterização do direito administrativo contemporâneo consiste na *centralidade da perspetiva procedimental*.

Pode afirmar-se sem hesitar que o *procedimento administrativo* constitui hoje um instituto jurídico que merece ser considerado como eixo fulcral do direito administrativo na medida em que interage com praticamente todos os outros elementos estruturais desse ramo do direito. É, pois, central, o papel que desempenha na moderna dogmática do direito administrativo.³² Ele é, por outras palavras, a forma do exercício da função administrativa.³³

Não é assim por acaso que, em ordens jurídicas como a alemã, a espanhola, a italiana ou a portuguesa, os códigos ou leis gerais do procedimento administrativo abrangem na sua incidência todo o funcionamento dos órgãos da Administração Pública sempre que não se sobreponham a eles leis de procedimentos administrativos especiais. Mas, ainda nesta última hipótese, o procedimento geral se aplica subsidiariamente. No dizer expressivo de Javier Barnes, essas leis são, nas suas sucessivas formulações ao longo do tempo, como que uma “pedra de Rosetta”, visto revelarem as principais características de um direito administrativo em dado momento histórico, permitindo a decifração dos seus princípios e valores básicos.³⁴

Cumprе аcentuar que, ainda que, em alguns países, o procedimento administrativo possa ter estado ligado na sua génese ao processo judicial, por resultar de uma cisão a partir daquele, ou por o ter inicialmente tomado como modelo de referência,

³² Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do direito administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2015. p. 73; BARNES, Javier. Towards a third generation of administrative procedure. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 336.

³³ Cfr. SOARES, Rogério Ehrhardt. *Direito administrativo*. Coimbra: João Abrantes, 1978. p. 150; LOUREIRO, João Gonçalves. *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 51.

³⁴ Cfr. BARNES, Javier. Towards a third generation of administrative procedure. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 339.

hoje, como escreve Mário Aroso de Almeida, “[...] o procedimento administrativo não corresponde a uma das formas que pode assumir o processo, entendido como um conceito moldado a partir do modelo [...] judicial, mas antes consubstancia o modo específico pelo qual é levado a cabo o exercício da função administrativa”.³⁵

Particularmente significativo a esse propósito é o caso do direito inglês. Com efeito, tendo os tribunais passado a distinguir entre atuação jurisdicional e atuação administrativa a partir dos anos 60 do século XX, eles desenvolveriam de então para cá uma doutrina do procedimento administrativo equitativo (*fairness* ou *duty to act fairly*). Essa jurisprudência enuncia requisitos adaptados às características da atividade administrativa no domínio do direito de audiência e das salvaguardas de imparcialidade. Tais exigências estendem-se a todas as decisões suscetíveis de produzir efeitos lesivos sobre os direitos ou interesses dos destinatários. Não se limitam, pois, aos casos de restrição da liberdade ou da propriedade, como era próprio do âmbito do velho princípio da *natural justice*, do qual brotou o *due process* norte-americano, que influenciaria o princípio constitucional brasileiro do devido processo legal na privação de liberdade ou de bens.³⁶

Presumo que tenha sido a origem desse princípio a partir do processo judicial que explica o facto de que, quando a Constituição brasileira decreta, no inc. LV do art. 5º, a sua extensão ao processo administrativo através do assecuramento do contraditório e da ampla defesa, o faça limitando o escopo do preceito (pelo menos na sua letra) às situações de litigância ou em que possa ser deduzida uma acusação.

Ora, as imensas virtualidades do procedimento administrativo não se confinam daquele modo, abarcando pelo contrário todos os casos em que a conformação administrativa de uma situação envolva a compaginação do interesse público com os interesses de particulares individualizáveis.

A distinção terminológica que hoje se faz, nos mencionados países da Europa Continental, entre *procedimento* ou *Verfahren*, por um lado, e *processo* ou *Prozess*, pelo outro, visa precisamente distinguir entre subsistemas jurídicos próprios, de um lado, da atividade da Administração e, por outro lado, do funcionamento dos tribunais. Em ambos eles assumem papel de primeira plana princípios de participação dos interessados e de imparcialidade do decisor. Mas a sua concretização varia consoante se trate do exercício da função jurisdicional ou da função administrativa.

³⁵ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do direito administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2015. p. 78-79.

³⁶ Cfr. CRAIG, Paul. *Administrative law*. 6. ed. Londres: Sweet & Maxwell, 2008. p. 376-416; GALLIGAN. *Due process and fair procedures – A study of administrative procedures*. Oxford: Clarendon Press, 1996. p. 327-447; LEYLAND; ANTHONY. *Administrative law*. 6. ed. Oxford: University Press, 2009. p. 342-391; CORREIA, Sérvulo. Administrative due or fair process: Different paths in the evolutionary formation of a global principle and of a global right. In: ANTHONY *et al.* *Values in global administrative law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2011. p. 337-343.

Nos procedimentos administrativos que têm como ato conclusivo típico a decisão sobre aplicação de medidas sancionatórias, a forma dessas garantias aproxima-se das do processo penal. Mas, na maioria dos procedimentos administrativos, não está em causa aplicar sanções. Não faz aí sentido falar em “ampla defesa”. E a participação, ainda que compreendendo um direito de audiência antes da tomada de decisões administrativas desfavoráveis, será muitas vezes mais dialógica do que adversativa.

São múltiplos os papéis do procedimento administrativo que lhe conferem uma posição nuclear na estática e na dinâmica do direito administrativo contemporâneo:

- o procedimento assegura, de modo preordenado, racional e sequenciado, a recolha e o processamento de informação pela Administração, a fim de preparar, tomar e (se necessário) executar as decisões administrativas sob forma de regulamento, ato administrativo ou contrato administrativo;
- o procedimento serve de *interface* preestabelecida para a colaboração e a comparticipação de várias entidades públicas, órgãos ou serviços na preparação de decisões complexas;
- o procedimento constitui um instrumento de participação democrática, de *accountability* e de legitimação das decisões, graças ao modo como assegura a argumentação a favor das suas pretensões pelos interessados e o acesso destes à informação relevante;
- o procedimento constitui a matriz ideal para a realização das operações de ponderação no exercício da discricionariedade administrativa, assegurando os meios e as ocasiões ritualizadas para a deteção dos fatores relevantes presentes na situação concreta e para a sua análise de acordo com princípios fundamentais, como os da igualdade de tratamento, proporcionalidade, proteção da confiança e imparcialidade.

Em 2006, escrevia Carlos Ari Sunfeld relativamente ao procedimento administrativo que “os operadores jurídicos e, mesmo os professores de direito administrativo, sentimos dificuldade em dimensionar adequadamente sua utilidade e significado. Estou certo, porém, que, quando conseguirmos fazê-lo, nosso direito administrativo nunca mais será o mesmo”.³⁷

Decorridos nove anos, por certo que se está enraizando no Brasil a posição que aquele autor defende ao também escrever que uma lei geral de processo administrativo não regula apenas os chamados processos administrativos em sentido estrito, mas toda a atividade decisória da Administração, sem exceções, independentemente do

³⁷ Cfr. SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ANDRÉS MUÑOZ, Guillermo (Coords.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 19.

modo como ela se expressa.³⁸ Inserem-se por certo nessa linha de pensamento os ensinamentos de Marçal Justen Filho, quando escreve:

na atualidade que a procedimentalização significa a necessidade de que as decisões administrativas surjam como conclusão de uma série ordenada de atos estruturados entre si, de modo a propiciar a participação de todos os interessados, a ampla investigação da realidade dos fatos, a exposição dos motivos determinantes [...] e a submissão à revisão de entendimentos.³⁹

Pensando no caso do Brasil, eu atrever-me-ia a expressar a opinião de que aquilo que menos interessa será, apesar de tudo, uma opção terminológica, desde que a preferência pela expressão “processo administrativo”, ou a utilização das expressões “processo administrativo” e “procedimento administrativo” como sinônimas, não obste à consciência da tripla razão de ser garantística, efficientista e efetivadora da responsabilidade democrática (*accountability*) deste instituto jurídico e ao reconhecimento da sua posição central no sistema do direito administrativo, ou seja, à necessidade de não confinar o seu emprego às situações de litígio ou nas quais possa ser deduzida uma acusação.

Um sexto grande traço do direito administrativo contemporâneo reside na *renovação dogmática das formas jurídicas típicas de conduta administrativa: o regulamento, o ato administrativo e o contrato administrativo*. Sobre este ponto, tanto haveria a dizer que nos vemos forçados a um apontamento quase telegráfico.

Quanto aos *regulamentos*, aquilo que, muito sumariamente, se pode observar é que, embora certas culturas constitucionais se caracterizem por uma forte prevenção contra eles, a sociedade contemporânea não os dispensa. O papel da lei não é o de tudo prever e tudo disciplinar. A complexidade do tecido social, as rápidas e imprevisíveis mutações econômicas e tecnológicas, o grau de especialização extrajurídica requerida em muitas áreas de normação não são compatíveis com a

³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ANDRÉS MUÑOZ, Guillermo (Coords.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 19. Defendendo, ainda antes da aprovação da Lei Federal nº 9.784/99 sobre o processo administrativo, a adoção de uma lei geral que viesse a configurar “verdadeiro estatuto do cidadão perante a Administração ou estatuto da cidadania administrativa” (MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 157). Mas, como sublinha a professora Luísa Pinto e Netto, a distinção operada pela professora Medauar entre processo e procedimento, com base na existência de contraditório e na utilização de critérios como o da complexidade, não quadra com a circunstância de “contraditório” e “participação” não serem termos coincidentes e deixa de fora da imposição procedimental toda uma série de atuações administrativas. Cfr. NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação administrativa procedimental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 58.

³⁹ Cfr. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. p. 221. Veja-se o interessante exame analítico da doutrina brasileira sobre o processo ou procedimento administrativo em BITENCOURT NETO, Eurico. *Devido procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos delegados no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-77.

composição dos parlamentos e o modo pautado do seu funcionamento. Por outro lado, são muitas as pessoas coletivas de base territorial desprovidas de poder legislativo, embora não assim no Brasil. Negar-lhes competência regulamentar equivaleria a privá-las de autonomia. Por fim, o poder de concretização da lei que hoje se reconhece à Administração não passa apenas pela prática de atos administrativos no exercício de discricionariedade ou de livre avaliação para preenchimento de conceitos jurídicos indeterminados. A emissão administrativa de normas jurídicas é, também ela, um modo de responder à textura aberta das normas legislativas⁴⁰ em maior conformidade com o princípio da igualdade por força da generalidade dos comandos regulamentares.

À amplitude do poder regulamentar da Administração contrapõe o legislador a pormenorização dos procedimentos de elaboração, com imposição de formas de participação dos diretamente interessados e de consulta pública. Por outro lado, estendese com frequência aos regulamentos o dever de motivar através de notas justificativas juntas aos respetivos projetos, e o dever de ponderar, próprio do exercício de discricionariedade, com explicitação dos custos e benefícios das medidas projetadas.

Quanto ao *ato administrativo*, sobre o qual Laferrière e Otto Mayer fundaram, no século XIX, a teoria geral do direito administrativo,⁴¹ é talvez a respetiva figura que, pela relativa estabilidade do seu regime geral ao longo de um século, mais corresponde à quimérica previsão de Mayer sobre a imutabilidade do direito administrativo. Mas a sua teorização teve de se adaptar à colocação do ato na dinâmica da relação jurídica administrativa no quadro da constitucionalização do direito administrativo e isso sem que, apesar de todo um esforço de reconstrução, se possa concluir pelo completo desaparecimento de défices dogmáticos.⁴² Assim, por exemplo, o desenvolvimento do estudo das relações jurídicas administrativas multipolares conduziu à análise do ato administrativo ambivalente (*Verwaltungsakt mit Doppelwirkung*), ou seja, ato de efeitos favoráveis para certo ou certos destinatários e desfavoráveis para outros.⁴³

Por outro lado, o fenómeno geral da crescente porosidade entre direito público e direito privado reflete-se na complexa figura do ato administrativo conformador de relações jurídicas de *direito privado*.⁴⁴

⁴⁰ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 61.

⁴¹ Cfr. LAFERRIÈRE, Edouard. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris: Berger-Levrault, 1887. v. I e II; MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1895. v. I e II.

⁴² Cfr. SCHMIDT-DE CALUWE. *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999. p. 14, 286 e ss.; SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 445 e ss.

⁴³ V., a título de exemplo: IPSEN. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. ed. Colónia: Carl Heymanns Verlag, 2007. p. 125.

⁴⁴ Cfr. CARMONA, Mafalda. *O ato administrativo conformador de relações de vizinhança*. Coimbra: Almedina, 2011; GRECO, Guido. *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*. Milão: Giuffrè, 1977; MANSEN. *Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1994.

Também a articulação com a essência diacrónica do procedimento conduz à tipificação, no âmbito do direito administrativo geral ou de direitos administrativos especiais, de *atos promessa de ato administrativo* e de *atos administrativos provisórios, prévios ou parcelares*.⁴⁵

O avanço da globalização reflete-se por seu turno no papel crescente dos atos *administrativos transnacionais*, praticados por órgãos de uma Administração Pública nacional, mas produzindo os seus efeitos no espaço de organizações regionais como a União Europeia ou por força de tratados cujas partes se obrigam mutuamente a reconhecer tais efeitos.⁴⁶

Observe-se por fim que as políticas de desregulação e desburocratização conduzem com crescente frequência à substituição de atos administrativos autorizativos pela obtenção e tratamento de informação pela Administração, graças à comunicação prévia das iniciativas por parte dos interessados.⁴⁷

No tocante ao *contrato* enquanto forma jurídica típica de conduta administrativa, é manifesto à escala global o crescente recurso que dele se faz para a conformação de relações jurídico-administrativas. Emprega-se desse modo um instrumento de democratização da Administração graças à participação dos interessados, de ajustamento mais perfeito, porque menos estereotipado, da estatuição aos contornos da situação concreta e de mais fácil aceitação daquilo que, de outro modo, teria lugar através de uma imposição administrativa unilateral. No caso de relações jurídicas administrativas continuadas, o regime geral da execução dos contratos clarifica e facilita a atuação coordenada da Administração e dos particulares.⁴⁸

Nos sistemas nacionais de direito civil, mantém-se a dicotomia entre contratos administrativos e contratos de direito privado da Administração. Como já prevíamos em 1987, os contratos de direito privado da Administração, além de cercados de um regime administrativo externo (que passa, designadamente, pela competência, pela disciplina financeira e pelo procedimento administrativo concorrencial quando haja matéria para licitação) tenderiam a evoluir com o tempo no sentido de um regime substantivo comum a toda a contratação pública. Mas acrescentávamos que tal sedimentação seria lenta, de modo a que fosse a experiência a demonstrar em cada momento a medida do desejável.⁴⁹ É o que tem acontecido desde então, com a

⁴⁵ Cfr. CALVÃO, Filipa Urbano. *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998; GAMA, João Taborda da. *Promessas administrativas – Da decisão de autovinculação ao ato devido*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008; MAURER. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. ed. Munique: C.H. Beck, 2011. p. 234 e ss.; SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 461 e ss.

⁴⁶ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 88-90.

⁴⁷ Cfr. BARNES, Javier. Towards a third generation of administrative procedure. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 350-351.

⁴⁸ Cfr. GUETTIER. *Droit des contrats administratifs*. 3. ed. Paris: Thémis, 2011. p. 3.

⁴⁹ Cfr. CORREIA, Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987. p. 392-393.

paulatina passagem à categoria de contrato administrativo, graças à submissão ao correspondente regime substantivo, de contratos que, há algumas décadas, ainda não tinham dado esse salto qualitativo. É isso o que, por exemplo, hoje sucede em Portugal com a aquisição de bens e serviços.

Por outro lado, e embora em graus distintos nos direitos nacionais, é facilmente detetável a multiplicação acelerada de modalidades de contrato administrativo, graças à criação legislativa e à porta aberta deixada pela permissão do legislador quanto à celebração de contratos atípicos. A admissão do exercício das competências administrativas com emprego de contratos sempre que outra coisa não resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer, gerou a prática dos “contratos substitutivos” de ato administrativo. O Código português da Contratação Pública tipifica os *contratos sobre o exercício de poderes públicos* e, sem excluir outras modalidades, dispõe nesse quadro sobre *contratos com objeto passível de ato administrativo* e sobre *contratos pelos quais o contraente público se vincula a praticar, ou não praticar, um ato administrativo com certo conteúdo* (arts. 336º e 337º, nº 2).⁵⁰

São, hoje, também em grande número as modalidades de *contratos interadministrativos*, através dos quais se dá forma jurídica a relações de colaboração e de cooperação entre entidades administrativas.⁵¹

Refiram-se por fim as PPPs, fórmulas qualificadas derivando de velhos modelos concessórios. Envolvendo na realidade esquemas tripartidos, tendo por polos o parceiro público, o privado e o consórcio bancário financiador deste último, essa modalidade de contrato público permite ao Estado em muitas das vezes fazer construir e pôr ao serviço infraestruturas de grande dimensão sem necessidade de realização de um investimento inicial. Em Portugal, sucessivos governos usaram também esse instrumento para a concretização de objetivos keynesianos de sustentação do emprego e lançamento de poder de compra na economia. Não houve, porém, por tempo considerável, a noção da complexidade do *project finance* subjacente e da necessidade de acautelamento legislativo de impactes orçamentais futuros. Uma parte considerável das PPPs foi lançada antes da existência de um regime legal específico. E a primeira legislação ocupou-se sobretudo dos esquemas procedimentais de lançamento, modificação e acompanhamento e não também dos requisitos de comportabilidade orçamental. Não terá havido outrossim uma clara visão do papel meramente instrumental das PPPs em relação a investimentos, que têm de vir munidos de uma prévia justificação racional que contemple, relativamente aos que se justifiquem, a hipótese comparativa da sua realização direta pelo Estado.

⁵⁰ Cfr. KIRKBY, Mark. *Contratos sobre o exercício de poderes públicos – O exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

⁵¹ Cfr. LEITÃO, Alexandra. *Contratos interadministrativo*. Coimbra: Almedina, 2011.

Estão na atualidade postos de pé em Portugal mecanismos mais efetivos de controlo parlamentar e orçamental, mas o problema estava criado, tendo-se levado a cabo nos últimos tempos um esforço intenso de renegociação de PPPs que se revelam financeiramente muito mais gravosas para o Estado do que o inicialmente previsto.⁵²

Esse exemplo mostra a importância, salientada pelos adeptos alemães da escola da *Steuerung*, relativamente a áreas de ponta na evolução do ordenamento jurídico, de uma crescente interdisciplinaridade entre a ciência jurídica e outras ciências cujos conhecimentos se revelam fundamentais para a eficiência dos regimes jurídicos.⁵³

Vou terminar.

A par dos tópicos versados, muitos outros mereceriam atenção num outro contexto. De importância não menor seriam, por exemplo, as novas facetas da estrutura organizatória da Administração, os parâmetros de efetividade da tutela jurisdicional ou o impacto da globalização sobre os direitos administrativos nacionais. E, também, sobre os temas aflorados, quantos não foram os aspetos relevantes aos quais nem sequer foi possível fazer menção!

O direito administrativo chegou aos nossos dias enriquecido por uma diversidade e uma profundidade de princípios, conceitos, institutos e teorias explicativas que, a poucas décadas atrás, se não suspeitavam. Manter a atualização é uma dura mas apaixonante tarefa para cada administrativista.

The major traits of administrative law in the 21st century

Abstract: The article has as object the most striking traces of contemporary Administrative law, using as parameters of analysis, on the one hand, concretizing role of certain dynamics in relation to guidelines of the Administrative Constitutional Law and, on the other hand, the presence of certain characteristics or trends in most chapters of the administrative legal system.

Keywords: Traces of administrative law. 21st century. Constitutionalisation. Administrative *ius commune*. Democratic rule of law.

⁵² Cfr. ALVES, Pedro Leite. Reflexões sobre o regime legal das PPP. *Revista de Contratos Públicos*, 2012. p. 5 e ss. Como exemplo de reservas quanto às vantagens das PPPs para o Estado, v., no Brasil: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 159. Sustentando, pelo seu lado, o caráter dispensável do instituto, ao qual nega caráter autenticamente inovatório: CALDAS, Roberto. *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 264 e ss. Para um circunstanciado exame do instituto da PPP no direito brasileiro, v. também: GUIMARÃES, Vernalha. *PPP – Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁵³ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 21-22.

Referências

- ACHTERBERG. *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordeung* – Grundlegung der Rechtsverhältnistheorie. Berlin: Duncker&Humblot, 1982.
- ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 3. ed. Frankfurt am Main, 1996.
- ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do direito administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2015.
- ALVES, Pedro Leite. Reflexões sobre o regime legal das PPP. *Revista de Contratos Públicos*, 2012.
- ANDRADE, Vieira de. Os poderes de cognição e de decisão do juiz no quadro do atual processo administrativo de plena jurisdição. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n. 101, set./out. 2013.
- BAER, Susanne. *“Der Bürger” im Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.
- BARNES, Javier. Towards a third generation of administrative procedure. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BITENCOURT NETO, Eurico. *Devido procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos delegados no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CALANDRI, Laurence. *Recherche Sur La Notion De Régulation En Droit Administratif Français*. Paris: L.G.D.J., 2008.
- CALDAS, Roberto. *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CALVÃO, Filipa Urbano. *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. v. I.
- CARMONA, Mafalda. *O ato administrativo conformador de relações de vizinhança*. Coimbra: Almedina, 2011.
- CORREIA, Sérvulo. Administrative due or fair process: Different paths in the evolutionary formation of a global principle and of a global right. In: ANTHONY *et al.* *Values in global administrative law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2011.
- CORREIA, Sérvulo. Contencioso administrativo e responsabilidade democrática da administração. In: OTERO, Paulo; ARAÚJO, Fernando; GAMA, João Taborda da (Org.). *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. v. I.
- CORREIA, Sérvulo. *Direito do contencioso administrativo*. Lisboa: Lex, 2005. v. I.
- CORREIA, Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987.
- CRAIG, Paul. *Administrative law*. 6. ed. Londres: Sweet & Maxwell, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

- EFSTRATIOU. Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts. In: TRUTE *et al.* *Allgemeines Verwaltungsrecht- zur Tragfähigkeit eines Konzepts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.
- ESTEVE PARDO, José. *La nueva relación entre Estado y sociedad – Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- FABER, Heiko. *Verwaltungsrecht*. 4. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1995.
- FRANZIUS. Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. v. I.
- GALLIGAN. *Due process and fair procedures – A study of administrative procedures*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- GAMA, João Taborda da. *Promessas administrativas – Da decisão de autovinculação ao ato devido*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- GRECO, Guido. *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*. Milão: Giuffrè, 1977.
- GUETTIER. *Droit des contrats administratifs*. 3. ed. Paris: Thémis, 2011.
- GUIMARÃES, Vernalha. *PPP – Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- HÄBERLE. Gemeineuropäischen Verfassungsrecht. *EuGRZ*, 18, 1991.
- HABERMAS. *Faktizität und Geltung*. 3. ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- IPSEN. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. ed. Colônia: Carl Heymanns Verlag, 2007.
- KELSEN, Hans. *Théorie pure du droit*. Tradução de Charles Eisenmann. Paris: Dalloz, 1962.
- KIRKBY, Mark. *Contratos sobre o exercício de poderes públicos – O exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- KOCH; RUBEL; HESELHAUS. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. ed. Munique: Luchterhand, 2003.
- LAFERRIÈRE, Edouard. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris: Berger-Levrault, 1887. v. I e II.
- LEITÃO, Alexandra. *Contratos interadministrativo*. Coimbra: Almedina, 2011.
- LEYLAND; ANTHONY. *Administrative law*. 6. ed. Oxford: University Press, 2009.
- LOUREIRO, João Gonçalves. *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao art. 1º, I. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MANSEN. *Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1994.
- MASHAW. Explaining administrative law: reflections on federal administrative law in nineteenth century America. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- MASING. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. v. I.
- MAURER. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. ed. Munique: C.H. Beck, 2011.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1895. v. I e II.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3. ed. Munique: Duncker & Humblot, 1924. v. I.

- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEDEIROS, Rui. *A Constituição Portuguesa num contexto global*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.
- MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997.
- MULGAN. "Accountability": An ever-expanding concept?. *Public Administration*, v. 78, n. 3, 2000.
- NAPOLITANO, Giulio. The role of the State in (and after) the financial crisis: new challenges for administrative law. In: ROSE-ACKERMAN; LINDSETH. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação administrativa procedimental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2013. v. I.
- PAES MARQUES. *As relações jurídicas administrativas multipolares*. Coimbra: Almedina, 2011.
- RASCHAUER, Bernhard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Viena; Nova Iorque: Springer, 1998.
- REDOR, Marie-Joële. *De L'État Légal À L'État De Droit*. Paris: Economica, 1992.
- REIS NOVAIS. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006.
- RIVERO; MOUTOUH. *Libertés Publiques*. 9. ed. Paris: Thémis, 2003. v. I.
- RUFFERT. Begriff. In: FEHLING; RUFFERT (Eds.). *Regulierungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.
- SCHMIDT, Walter. *Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 1982.
- SCHMIDT-ASSMANN. *Das Allgemeine Verwaltungsrecht Als Ordnungsidee*. Berlin: Springer, 1998.
- SCHMIDT-ASSMANN. Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. v. I.
- SCHMIDT-ASSMANN. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- SCHMIDT-DE CALUWE. *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- SOARES, Rogério Ehrhardt. *Direito administrativo*. Coimbra: João Abrantes, 1978.
- SOBOTA. *Das Prinzip Rechtsstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, Salgado de. *Direito administrativo geral*. Lisboa: Dom Quixote, 2004. v. I.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ANDRÉS MUÑOZ, Guillermo (Coords.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VEDEL. Les bases constitutionnelles du droit administratif. In: LAUBADÈRE *et al. Pages de doctrine*. Paris: L.G.D.J., 1980. v. II.
- VOSSKUHLE. Neue Verwaltungsrechtswissenschaft. In: HOFFMANN-RIEM; SCHMIDT-ASSMANN; VOSSKUHLE. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Munique: C.H. Beck, 2006. v. I.
- WOLFF; BACHOF; STÖBER. *Verwaltungsrecht*. 11. ed. Munique: C.H. Beck, 1999. v. I.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.

Recebido em: 02.09.2015

Aprovado em: 24.10.2015