# A To Rep

#### REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

Universidade de São Paulo - USP

Seção: Artigos Científicos

### Adjetivação do direito administrativo brasileiro como efeito de uma dogmática simbólica: a fuga de um pensamento sistemático

Adjectivation of Brazilian Administrative Law as an effect of a symbolic dogmatics: the escape from a systematic thought

#### André Pinho Simões

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar os efeitos gerados pela construção e consolidação de uma dogmática do direito administrativo brasileiro apartada da realidade hodierna e da nova roupagem assumida pela Administração Pública contemporânea. Verifica-se que esse cenário de crise deu ensejo ao movimento de fragmentação do objeto de estudo do direito administrativo, que resultou em um processo de erosão do pensamento científico. Como alternativa, mostra-se necessário o retorno a um pensamento sistemático que promova uma integração entre a parte geral e as partes especiais do direito administrativo.

Palavras-chave: Direito administrativo simbólico; Fragmentação; Sistema; Pensamento científico.

**Abstract:** This paper aims to analyze the effects generated by the construction and consolidation of Brazilian dogmatic administrative law separated from today's reality taken by contemporary Public Administration. This study shows that this crisis scenario gave rise to the fragmentation movement of the object of study of administrative law, which resulted in a process of erosion of scientific thought. As an alternative, it is necessary to return to a systematic thought that promotes intercommunication between the general part and the special parts of administrative law.

**Keywords:** Symbolic administrative law; Fragmentation; System; Scientific thinking.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

**DOI:** http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9n1p235-252

## ADJETIVAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO COMO EFEITO DE UMA DOGMÁTICA SIMBÓLICA: A FUGA DE UM PENSAMENTO SISTEMÁTICO

André Pinho SIMÕES\*

Sumário: 1 Introdução; 2 Legislação simbólica: delimitação semântica e conceito; 2.1 A dogmática jurídico-administrativa simbólica; 3 A fuga do pensamento sistemático: a adjetivação do direito administrativo brasileiro como efeito de uma dogmática jurídico-administrativa simbólica; 4 Da crise à ordem: o esforço para a construção do pensamento sistemático do direito administrativo; 5 Conclusões; 6 Referências bibliográficas.

#### 1. Introdução

A construção das bases estruturantes do Direito administrativo brasileiro teve como fundamento teórico a reprodução da narrativa histórica oficial de que "o direito administrativo nasceu da subordinação do poder à lei e da correlativa definição de uma pauta de direitos individuais que passam a vincular a Administração Pública" (BINENBOJM, 2014, p. 9). Encabeçado pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 45), o regime jurídico-administrativo brasileiro, estruturado sob a égide dos princípios da supremacia do interesse público e da sua indisponibilidade pela Administração, rechaça expressamente a existência de uma Administração autoritária, negando uma retórica calcada no *poder* e sedimentando outra amparada na ideia do cumprimento de *dever*<sup>1</sup>.

Essa ilusão garantística da gênese, termo cunhado por Paulo Otero (OTERO, 2003, p. 271), provocou, no Direito administrativo brasileiro, efeitos de duas ordens: i) a perpetuação de uma filosofia comportamental autoritária por parte da Administração Pública, que, ancorada nas suas "categorias jurídicas peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da Administração, insindicabilidade do mérito administrativo, dentre outras), representou antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime que a sua superação"

<sup>\*</sup> Mestrando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialista em Direito Público pelo Instituto de Educação Continuada da PUC/MG. Pós-graduando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Autor de livros e artigos jurídicos.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> "[...] O Poder, no Direito Público atual, só aparece, só tem lugar, como algo ancilar, rigorosamente instrumental e na medida estrita em que é requerido como via necessária e indispensável para tornar possível o cumprimento do dever de atingir a finalidade legal. Assim, esta impressão generalizada que enaltece a ideia de Poder, entretanto, e ainda que desgraçadamente até hoje seja com frequência abonada nas interpretações dos diversos tópicos do Direito administrativo, nas quais se trai claramente um viés autoritário, é surpreendentemente falsa, basicamente desencontrada com a Histórica e com a própria razão de ser do Direito administrativo" (MELLO, 2006, p. 45).

(BINENBOJM, 2014, p. 11); e, consequentemente, **ii)** a formatação de um instrumental teórico incompatível com a faceta contemporânea do Estado de Direito, qualificado como democrático e social, incapaz de dialogar com as necessidades de uma Administração Pública cada vez mais infraestrutural, procedimentalizada, multipolar, organizada em rede e contratualizada (NETO, 2017, p. 116)<sup>2</sup>.

Resta evidente, portanto, a emergência de um cenário de crise: as bases estruturantes do regime jurídico-administrativo brasileiro, que modelaram toda a filosofia de comportamento e o instrumental teórico disponível à Administração, não lograram êxito em acompanhar as mudanças experimentadas pelo Estado de Direito e a sua consolidação no paradigma democrático e social.

Essa ausência de racionalidade sistêmica do Direito administrativo (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 2-3)³ acabou por ensejar, paulatinamente, a fragmentação do seu objeto (PEREZ, 2017, p. 867). Diante da ausência de respostas advindas de uma teoria geral anacrônica e descompassada, os intitulados ramos especiais do Direito administrativo brasileiro passaram a compor sistemas próprios, quase que independentes, de sorte que, hodiernamente, raramente se pensa cientificamente em direito administrativo, mas em direito administrativo da infraestrutura, direito administrativo dos contratos públicos, direito administrativo do terceiro setor, etc⁴.

A esse fenômeno, por ausência de designação própria, dá-se o nome de *adjetivação* do direito administrativo brasileiro.

Ante o exposto, cumprirá ao presente trabalho, ancorado no conceito de legislação simbólica (NEVES, 2011), compreender o processo de fragmentação e adjetivação

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> "[...] o instrumental teórico do direito administrativo se reporta ao século XIX. Assim se passa com os conceitos de Estado de Direito, princípio da legalidade, discricionariedade administrativa. A fundamentação filosófica do direito administrativo se relaciona com a disputa entre DUGUIT e HAURIOU, ocorrida nos primeiros decênios do século XX. A organização do aparato administrativo se modela nas concepções napoleônicas, que traduzem uma rígida hierarquia de feição militar. (...) O conteúdo e as interpretações do direito administrativo permanecem vinculados e referidos a uma realidade sociopolítica que há muito deixou de existir. O instrumental do direito administrativo é, na sua essência, o mesmo de um século atrás." (JUSTEN FIHO, 2005, p. 13).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Na visão de Eberhard Schmidt-Assmann, apenas a partir de uma perspectiva ou visão sistemática é possível ter uma visão de conjunto do Direito administrativo, capaz de apontar o caminho para a lógica a que respondam os efeitos e as consequências de cada fenômeno. Sustenta o autor, ainda, que "sólo si construye sistematicamente el Derecho administrativo se poderán identificar los valores em conflito y neutralizar las contradicciones o la desistegración que em la evolución del Derecho generan los distintos sectores especiales, siempre em continuo movimento" (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 2).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Mister repisar que, recentemente, administrativistas brasileiros vêm se esforçando para construir uma dogmática do Direito administrativo consentânea com o Estado de Direito Democrático e Social e com a nova filosofia comportamental da Administração Pública, tais como Gustavo Binenbojm (BINENBOJM, 2014) e Eurico Bitencourt Neto (NETO, 2017). Contudo, é inexorável afirmar que o movimento de fragmentação e adjetivação do Direito administrativo já se consolidou na realidade científica, exigindo maior esforço na empreitada de reconstrução.

do direito administrativo como resultado de uma dogmática administrativa simbólica. Em seguida, pretende-se estabelecer a relação dessa constatação com a fuga de uma racionalidade sistemática, sugerindo, ao final, a (re)estruturação de uma teoria geral do Direito administrativo como solução para o problema posto.

Para tanto, opta-se pelo método de investigação jurídico-compreensivo, em que se pretende decompor o problema jurídico questionado em seus diversos aspectos, relações e níveis. Evidentemente, como toda e qualquer pesquisa jurídica, a presente investigação também se valerá do método jurídico-propositivo (GUSTIN; DIAS, 2013, p. 29), na intenção de aventar alternativas e soluções.

#### 2. Legislação simbólica: delimitação semântica e conceito.

Antes de se adentrar o conceito de "legislação simbólica", indispensável para a compreensão do texto, necessário se faz delimitar o sentido em que o termo "simbólico" será aqui utilizado, em face de uma aparente ambiguidade em relação aos vocábulos "símbolo" e "simbolismo" (NEVES, 2011, p. 21).

Segundo Marcelo Neves (2011, p. 22), na análise de uma determinada legislação ou atividade legiferante é possível depreender três distintas variáveis: a instrumental, a expressiva e a simbólica. A variável instrumental, como o próprio nome sugere, incumbiria a função de busca por resultados certos e determinados mediante ações previamente orquestradas, similar à relação entre meios e fins. Por outro lado, no campo expressivo, a legislação não se apresenta como o instrumento de condução entre a ação e o resultado, havendo uma real "confusão entre o agir e a respectiva necessidade" (NEVES, 2011, p. 22). Ao fim e por exclusão, Neves (2011, p. 22) delimita a variável simbólica como antitética em relação à função expressiva, por não se preocupar, precipuamente, com a satisfação imediata de necessidades, contrapondo-a, também, à variável instrumental por não representar uma relação linear dirigida a determinado fim. Como afirma Gusfield (1986, p. 170), o agir simbólico agrega características mediatas e imprecisas, que se sobrepõem, em uma relação hipertrofiada, aos significados imediatos e manifestos.

Imperioso afirmar, contudo, que a segregação das variáveis aqui analisadas não é estanque, servindo apenas a uma função analítica, de sorte que a legislação simbólica não é legislação de uma única variável, mas sim do predomínio de uma, a simbólica, sobre a instrumental e expressiva<sup>5</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> "Evidentemente, a distinção entre função instrumental, expressiva e simbólica só e possível analitcamente: na prática dos sistemas sociais estão sempre presentes essas três variáveis. [....] Assim, "legislação simbólica" aponta para o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental" (NEVES, 2011, p. 23).

Feitas as considerações preliminares, Marcelo Neves (2011, p. 30) define legislação simbólica como a "produção de textos cujas referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico".

É que, para Neves (2011, p. 29), seria utópico acreditar que todas as leis são editadas e raciocinadas na qualidade de meios indispensáveis à consecução de determinada finalidade, como se toda a legislação possuísse em si, de forma imanente, essa funcionalidade. Observando o universo legislativo, subsiste número incontável de leis dissociadas dessa concepção instrumental do Direito Positivo, que servem, como aponta Lenk (1976, p. 146) para positivar juridicamente normas sociais já reconhecidas ou que, como afirma Luhmann (1987, p. 299), não logram êxito em se apresentarem como "instrumento seguro de controle social".

É dentro dessa perspectiva que a legislação simbólica, sendo um dos fatores que justificam o fracasso da função instrumental da lei, se caracteriza pela sobreposição de um sentido político sobre o sentido normativo-jurídico, de sorte que a aderência entre a lei e a realidade torna-se secundária, "passando a ser relevante a referência político-valorativa ou político-ideológica" (NEVES, 2011, p. 31)<sup>6</sup>.

Apesar de se relacionar, em um primeiro momento, a legislação simbólica com o grau de ineficácia da lei, Neves (2011, p. 51) alerta que a ela não se reduz:

A legislação simbólica é caracterizada por ser normativamente ineficaz, significando isso que a relação hipotético-abstrata "se-então" da "norma primária" e da "norma secundária" (programa condicional) não se concretiza regularmente. Não é suficiente a não-realização do vínculo instrumental "meio-fim" que resulta abstratamente do texto legal (programa finalístico) para que venha a discutir-se sobre a função hipertroficamente simbólica de uma lei. Sendo eficaz, ou seja, regularmente observada, aplicada, executada ou usada (concretização normativa do texto legal), embora inefetiva (não-realização dos fins), não cabe falar de legislação simbólica.

Isso porque, segundo Luhmann (1981, p. 73-91), a eficácia da lei se relaciona com a regulação (ou direção) da conduta, ao passo que a vigência social cuida dos aspectos relativos à "asseguração de expectativas". E é na ausência dessa última função que se apresenta a legislação simbólica: quando o "texto legal não é apenas incapaz de dirigir normativamente a conduta (eficácia), caracterizando-se principalmente por

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> É preciso reforçar, contudo, que apesar de haver profunda conexão, Marcelo Neves (2011, p. 31) não aloca os efeitos da legislação simbólica à ineficácia das leis, por ser aquele um problema estrutural enfrentado pelo legislador, muito mais amplo do que a relação de eficácia ou ineficácia das leis. Como sustenta Neves (2011, p. 31), "[...] quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar nenhuma providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, apresar de estar em condições de criá-los, há indícios de legislação simbólica. Porém, o problema da legislação simbólica é condicionado estruturalmente, sendo antes de se falar em interesses sociais que a possibilitam do que de vontade ou intenção do legislador".

não servir para orientar ou assegurar, de forma generalizada, as expectativas normativas (NEVES, 2011, p. 53); a legislação simbólica implica, portanto, uma real ausência de vigência social da norma jurídica<sup>7</sup>.

Apresentado o conceito de legislação simbólica, incumbirá aos tópicos que se seguem promoverem uma correlação entre a sua racionalidade e o atual estado da dogmática jurídica do direito administrativo brasileiro, na intenção de investigar as razões que levaram à fragmentação do seu objeto e, consequentemente, deram ensejo ao processo que aqui intitulamos de *adjetivação do direito administrativo brasileiro*.

#### 2.1 A dogmática jurídico-administrativa simbólica

Preliminarmente, é preciso alertar que Marcelo Neves (2011, p. 25), ao delimitar o conceito de legislação simbólica, faz um esforço argumentativo para apartá-lo da concepção do "direito como simbolismo". Isso porque, ao contrário da lei, concebida, via de regra, para exercer uma função instrumental, o "direito" serve mais à descrição de um mundo onírico (ARNOLD, 1935, p. 34), idealizado, do que à exposição de uma realidade objetivamente considerada, de modo que falar em "direito simbólico" seria, ao fim e ao cabo, uma tautologia.

Ocorre que, no que concerne especificamente ao direito administrativo, a conclusão tirada por Neves carece de aplicabilidade. O direito administrativo possui, como característica que lhe é própria, a exacerbação de uma função nitidamente instrumental, direcionada para a realização dos fins da Administração. Di Pietro (2020, p. 69) aduz, inclusive, ser esse o critério teleológico para a definição do direito administrativo, "já que toda a atividade administrativa é voltada à consecução do interesse público".

Partindo do pressuposto de que a "legislação simbólica", tal qual delineada por Marcelo Neves, encontra protagonismo quando a norma se afasta do seu caráter instrumental e passa a atender anseios diversos que não o normativo-jurídico, não parece equivocado afirmar que a dogmática jurídico-administrativa, também estruturada como instrumento utilizado pela Administração para a consecução das suas finalidades, possa assumir feição simbólica quando, dissociada da sua função precípua qual seja, a instrumental –, passe a não mais ter "vigência social". Essa aproximação

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> É preciso destacar, contudo, que Neves (2011, p. 52) não dissocia integralmente eficácia – ou regulação (ou direção) de conduta – de vigência social – ou asseguração de expectativas. Em verdades, as duas funções do sistema jurídica estão umbilicalmente ligadas e se influenciam reciprocamente. Em suas palavras (2011, p. 52): "O fato de que a vigência (social) não pode ser reduzida a uma função da "quota de eficácia" não exclui que essa quota condicione a vigência das normas jurídicas e vice-versa, pois "nenhum vivenciar é acessível sem o agir, nenhum agir é compreensível sem consideração do vivenciar do agente". A capacidade do sistema jurídica de regular condutas e sua capacidade de assegurar expectativas normativas encontram-se em relação recíproca".

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> O termo "direito" é empregado no texto como sinônimo de ciência jurídica, dogmática jurídica, ordenada para a construção de um sistema jurídico.

é viável justamente porque, tanto a lei, como o direito administrativo são concebidos para exercerem, em maior ou menor medida, uma função essencialmente instrumental.

Mas, apesar de factível, é possível afirmar que de fato há uma dogmática jurídicoadministrativa simbólica no direito brasileiro?

Para responder tal questionamento com completude e exatidão seria necessário analisar todo o passado histórico e o processo evolutivo do direito administrativo no Brasil, a partir de uma leitura bibliográfica que partiria de Visconde do Uruguai no II Império, passando por Alcides Cruz na República Velha, Themístocles Brandão Cavalcanti na Era Vargas e chegaria a Hely Lopes Meirelles no transcurso do regime militar (SUNDFELD, 2012, p. 49). Contudo, em razão do objetivo a que se propõe o presente trabalho, já sinalizado no capítulo introdutório, será suficiente para o seu regular desenvolvimento um recorte temporal, definindo como marco inaugural de análise as contribuições de Celso Antônio Bandeira de Mello, que ganharam sustentação nacional a partir da redemocratização da década de 1980 e, ainda hoje, são as referências teóricas que orientam a práxis da Administração Pública brasileira.

Diferente dos seus antecessores, Bandeira de Mello, muito em razão do período em que desenvolveu o ápice da sua produção acadêmica, foi um dos primeiros administrativistas brasileiros a elevar o direito administrativo ao status de um "direito dos administrados", em franca oposição à tradição jurídica nacional, que o classificava como um direito dos "poderes administrativos" (SUNDFELD, 2012, p. 52) – o que demonstra o evidente resquício de uma noção de Administração Pública tipicamente autoritária. Celso Antônio também exerceu papel importante na concepção e delimitação do conteúdo dos princípios administrativos, vários deles encampados de forma explícita pelo texto da Constituição de 1988 e outros tantos classificados como "não escritos".

Mas, sem dúvida alguma, o ponto alto da doutrina de Celso Antônio foi a sistematização do regime jurídico-administrativo, lido por ele como um conjunto de princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade (MELLO, 2007, p. 51). Ao centro desse sistema, elencados pelo administrativista como as "pedras de toque" do regime jurídico-administrativo, que orientariam toda a racionalidade do seu pensamento, estavam os princípios da *supremacia do interesse público sobre o privado* e a *indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos*9.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Apesar de grande parte da doutrina entender que Celso Antônio Bandeira de Mello atribui aos princípios da supremacia do interesse público e da sua indisponibilidade pela Administração valor absoluto, é preciso reforçar que o administrativista, em edições mais recentes do seu Curso de Direito administrativo, nega expressamente essa qualificação, afirmando que tais princípios devem ser classificados, "tão somente", como pontos fundamentais: "Com isto se esclarece inexistir o propósito de lhes conferir valor absoluto [...]. Atribui-se-lhes a importância de pontos fundamentais do Direito administrativo não porque

Evidentemente, é inegável a importância que as contribuições de Celso Antônio Bandeira de Mello tiveram para a construção e sistematização do direito administrativo brasileiro como ciência. Não obstante, o fato de ele ainda permanecer sendo, na realidade hodierna, sua principal referência teórica deve provocar, nos administrativistas da contemporaneidade, algumas perplexidades.

A primeira, relacionada intimamente ao próprio autor, reside no fato de que, a partir da metade da década de 1990, Bandeira de Mello "começou a perder aos poucos a capacidade de representar as visões do meio" (SUNDFELD, 2012, p. 53) e, apesar das inúmeras, repentinas e contundentes alterações normativas que se sucederam, relutou em incorporá-las à construção do seu pensamento. Por vezes, optou por combatê-las em sua principal obra (Curso de Direito Administrativo), na tentativa de conter o movimento de reforma do direito administrativo, que, com a devida vênia, é constante e incontrolável<sup>10</sup>.

De outro lado, as novas mentes do direito administrativo brasileiro, gestadas no curso da transformação da filosofia comportamental e do perfil de atuação da Administração Pública contemporânea, passaram a questionar os "pontos fundamentais" (MELLO, 2007, p. 53) do regime jurídico-administrativo na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello: os ditos princípios da *supremacia do interesse público sobre o privado* e a *indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos*. Apesar de concebidos por Bandeira de Mello como elementos integradores da relação "prerrogativas da Administração – direitos dos administrados", com forte tendência de prevalência destes últimos<sup>11</sup>, verificou-se que tais princípios serviram mais à perpetuação, ainda que involuntária, de práticas administrativas autoritárias, legitimando um regime pautado no privilégio material e processual da Administração, em contraponto ao paradigma democrático e social do Estado de Direito.

A esse movimento, Gustavo Binenbojm (2014, p. 22) deu o nome de *crise dos paradigmas do direito administrativo brasileiro*, por representar, de certa forma, a erosão do referencial teórico da dogmática jurídico-administrativa nacional, ancorada, quase que exclusivamente, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello.

possuem em si mesmos a virtude de se imporem como fontes necessárias do regime, mas porque, investigando o ordenamento jurídico-administrativo, acredita-se que eles hajam sido encampados por ele e nesta condição validados como fonte-matriz do sistema" (2007, p. 53).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A título exemplificativo, Carlos Ari Sundfeld (2012, p. 53) afirma que a doutrina construída pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello não logrou êxito em dialogar com a "criação de agências reguladoras com amplo poder normativo, desregulação do regime dos serviços públicos, utilização de entidades não estatais (Terceiro Setor) para realizar atividades públicas e aplicar recursos públicos, ampliação das parcerias público-privadas, reforma do regime das licitações, etc".

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 54), com a promulgação da Constituição de 1988 não há espaço hermenêutico para defender posições autoritárias da Administração Pública, sendo o único caminho viável "uma exegese mais afinada com os valores democráticos".

A segunda, ainda que relacionada com as questões adrede mencionadas, encontrase mais vinculada às transformações da própria Administração Pública, que se acentuaram no decorrer do século XXI, e que, inexoravelmente, influenciam sobremaneira o direito administrativo.

Em termos gerais – que, apesar de didáticos, são sempre redutores da realidade –, a virada tecnológica dos últimos tempos, o intenso processo de globalização e "encurtamento" de distâncias, associado à escassez de recursos disponíveis nas mãos dos Estados acabaram por transformar<sup>12</sup>, ainda dentro do espaço de consolidação do Estado de Direito democrático e social, o perfil de atuação da Administração Pública: abandona-se um modelo de Estado prestador e de Administração constitutiva e aproxima-se de um modelo de Estado regulador e de Administração infraestrutural (NETO, 2017, p. 111).

Dentro dessa perspectiva, essa "nova Administração", que se caracteriza por ser cada vez mais procedimentalizada, contratualizada, multipolar, organizada em rede e de perfil infraestrutural (NETO, 2017, p. 116), passa a exigir um "novo direito administrativo", capaz de conviver e dialogar com a realidade hodierna da Administração Pública, ofertando soluções consentâneas com os imbróglios da contemporaneidade.

Para entender as diferenças entre o "velho e o novo direito administrativo" recorrese à lição de Eurico Bitencourt Neto (2017, p. 114), suficiente para demonstrar a necessidade, cada vez mais pujante, de se pensar em novos enredos para a construção científica do direito administrativo brasileiro:

As características do "velho Direito Administrativo", como, por exemplo, a Administração fortemente hierarquizada, o uso preferencial do ato administrativo autoritário, o procedimento como mecanismo meramente aplicador da lei, são substituídas por novas características demandadas pelo século XXI: a Administração multipolar e em rede, a Administração concertada, a ampliação das virtualidades do procedimento e, em suma, a multiplicidade de modelos, instrumentos e estratégias que, convivendo simultaneamente, formam o "novo Direito Administrativo".

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Eurico Bitencourt Neto (2017, p. 111), de forma mais detalhada, detalhada os pressupostos externos dessa mudança de rota do perfil de atuação da Administração: "fenômenos econômicos (globalização, mudanças de organização do capital e do trabalho; crises financeiras e econômicas; sujeição das economias domésticas ao mercado internacional; liberalização da economia); jurídico-político (perda do poder de conformação social dos Estados nacionais para organizações transacionais ou supranacionais; erosão da vinculatividade e do caráter geral das normas jurídicas, especialmente as leis); sociais (individualização e crise de valores tradicionais) e de informação e comunicação (peso crescente da tecnologia da informação e da comunicação nas sociedades contemporâneas)".

Em suma, parece evidente a existência de um hiato entre o referencial teórico que ainda impera no direito administrativo brasileiro e o modelo de Administração Pública exigido pela realidade contemporânea, de sorte que, respondendo ao questionamento abordado no preâmbulo desse tópico, parece inquestionável a hipertrofia de uma função simbólica na dogmática jurídico-administrativa brasileira.

E a construção do raciocínio que fundamenta essa conclusão é feita a partir das seguintes premissas: i) considerando que a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, apesar do surgimento recente de vozes dissonantes, ainda continua sendo a principal referência científica do direito administrativo brasileiro; ii) considerando que a doutrina de Bandeira de Mello não logrou êxito em acompanhar as inúmeras mudanças normativas e organizacionais no âmbito do direito administrativo, bem como as transformações do próprio perfil da Administração Pública contemporânea; iii) é possível afirmar que convive-se, hoje, com a reprodução de referenciais teóricos que não possuem mais "vigência social" (NEVES, 2011, p. 53), dada a incapacidade de dialogarem com as complexas necessidades da Administração contemporânea e com as propostas do "novo Direito Administrativo" (NETO, 2017, p. 114).

Percebe-se, portanto, uma dogmática administrativa apartada da sua função instrumental e aproximando-se cada vez mais de uma feição puramente simbólica, que cumpre interesses outros<sup>13</sup> que não a contemplação das expectativas normativas (NEVES, 2011, p. 53). Não sem razão que Carlos Ari Sundfeld (2012, p. 53) sustenta que "vive-se um período de transição da literatura do direito administrativo brasileiro, que ainda não encontrou seu novo livro de referência".

### 3. A fuga do pensamento sistemático: a adjetivação do direito administrativo brasileiro como efeito de uma dogmática jurídico-administrativa simbólica

A hipertrofia da função simbólica da dogmática do direito administrativo brasileiro, se no transcurso da década de 1990 (SUNDFELD, 2012, p. 53) não era nada além de uma possibilidade, hoje se concretiza de forma absoluta. A dificuldade de encontrarmos, no instrumental teórico disponível (JUSTEN FILHO, 2005, p. 13), respostas para as cada vez mais complexas necessidades da Administração Pública demonstra a insuficiência dos referenciais teóricos que ainda imperam na práxis administrativa.

Não obstante, é evidente que se os operadores do direito administrativo não encontram, no ordenamento ou na dogmática, respostas definidas ou, ao menos, direções

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Segundo Gustavo Binenbojm (2014, p. 23), um desses "outros interesses" a que atende a atual dogmática do direito administrativo brasileiro é servir de "fator de legitimação para todo o conjunto de privilégios de natureza material e processual" que hipertrofiam os poderes da Administração Pública, em uma clara intenção de subordinação dos administrados e perpetuação de um modelo de atuação autoritário.

racionais a serem seguidas para a solução de eventuais conflitos, eles as desenvolverão de forma autônoma. Isso porque os problemas do cotidiano não aguardam o amadurecimento doutrinário ou as atualizações legislativas para serem solucionados, de forma que, não havendo resposta pronta, ela necessariamente será escrita.

Diante da insuficiência da dogmática do direito administrativo para a realidade contemporânea, foi-se desenvolvendo progressivamente uma espécie de fragmentação do seu objeto (PEREZ, 2017, p. 867). A ausência de sistematização de uma parte geral fez com que as ditas partes especiais do direito administrativo se desenvolvessem de forma independente, quase que cientificamente autônomas, interrompendo o fluxo contínuo de recepção e transmissão do sistema (parte geral) para os subsistemas (parte especial) (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 7)<sup>14</sup>.

Efeito prático de todo esse processo consiste na dificuldade – ou mesmo desinteresse – que hoje se apresenta em desenvolver cientificamente o direito administrativo. A partir do momento em que a dogmática jurídico-administrativa brasileira não logrou êxito em solucionar os impasses contemporâneos da Administração, o pensamento científico se direcionou quase que exclusivamente ao preenchimento dessas lacunas, olvidando-se de revisar e construir a intitulada parte geral (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 7).

Emerge-se, nesse contexto, um protagonismo científico das partes especiais do direito administrativo, de sorte que, hodiernamente, os debates são quase que exclusivamente direcionados para temas em direito da infraestrutura, direito regulatório, direito sancionador, direito dos contratos públicos, direito do terceiro setor, direito da função pública, entre tantos outros. Restaram-se diminuídas, em consequência, as discussões sobre os princípios, conceitos fundamentais, institutos gerais, competências e funções administrativas, o âmbito de atuação da Administração e suas estruturas de organização (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 4); enfim, os grandes temas que compõem a intitulada parte geral do direito administrativo.

A esse movimento, por ausência de termo já concebido, dá-se o nome de *adjetivação* do direito administrativo brasileiro, pela forte tendência de não se pensar mais em direito administrativo sem a necessidade de adjetivá-lo.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Quanto ao ponto, imperioso salientar que Eberhard Schmidt-Assmann (2003, p. 11-12) não defende a ideia de que o fluxo de recepção e transmissão de conceitos parta exclusivamente da parte geral do direito administrativo para as suas partes especiais. Segundo o administrativista alemão, parte geral e parte especial são interconectadas e se nutrem de forma recíproca. Sustenta, inclusive, ser a parte especial importante fator de transformação e construção da parte geral do direito administrativo, que, diferente do que antes se pensava, não é rígido, estático. In verbis: "Los âmbitos o sectores de referencia de la Parte especial del Derecho administrativo poseen la virtualidad de enriquecer la Parte general com su importante aportación, cual es la de poner el acento em los fines y funciones que persigue la acción administrativa em cada caso, dimensión ésta que há sido reiteradamente reivindicada por contraposición a um modelo o sistema de pensamento basado em conceptos generales" (SCHMIDT-ASSMAN, 2003, p. 12).

Como não poderia ser diferente, o processo de adjetivação e fragmentação do objeto do direito administrativo tem provocado consequências empíricas e práticas negativas, sendo a principal delas a redução da previsibilidade e segurança jurídica ao administrado, operador ou intérprete do direito.

Isso porque a existência de partes especiais dissociadas da parte geral do direito administrativo acaba por provocar uma espécie de pulverização de conceitos, formas e institutos que, *prima facie*, deveriam ser comuns. Não se está aqui a defender a prevalência de fórmulas estanques, apartadas das diferentes necessidades exigidas pelas diversas partes especiais, mas também não se pode admitir interpretações diametralmente opostas sobre determinado objeto que ocupa espaço na parte geral do direito administrativo.

A título exemplificativo, ao se qualificar uma ação da Administração como *ato administrativo*, as respostas ofertadas pelas partes especiais, apesar de não integralmente identificáveis com as múltiplas possibilidades da parte geral, não devem se afastar de um núcleo comum, razoável (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 6), de modo que ato administrativo não pode representar uma coisa para o *direito administrativo da infraestrutura* e outra para o *direito administrativo dos contratos públicos*<sup>15</sup>.

Ao fim e ao cabo, o processo de adjetivação do direito administrativo brasileiro, como resultado da prevalência de uma dogmática jurídico-administrativa simbólica, acaba por ensejar a fuga de um pensamento sistemático<sup>16</sup>, de especial relevância para a garantia de previsibilidade e segurança jurídica, por ser fonte aglutinadora e unificadora dos setores de conhecimento. Conforme aponta Schmidt-Assmann (2003, p. 2), "la perspectiva o visión sistemática ofrece una acertada visión de conjunto; aporta las claves para una más profunda comprensión de la lógica a la que responden los efectos y consecuencias de cada fenómeno".

É preciso reforçar, contudo, que essa noção e necessidade de formulação teórica de um direito administrativo como sistema não é unanimidade na doutrina brasileira. Apesar de existir quantitativo majoritário de administrativistas que defendem a necessidade de um pensamento coeso e sistêmico, há quem acredite, como Carlos Ari Sundfeld (2012, p. 35), que a diversidade e complexidade da Administração Pública

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Marcos Augusto Perez (2017, p. 867), ao tratar dos riscos da fragmentação do objeto do direito administrativo, tira essa mesma conclusão, que, pela assertividade dos termos, vale a transcrição: "Mas reflexão feita ao longe deste artigo conduz a uma questão final: é desejável que o processo de fragmentação do direito administrativo no Brasil tenha continuidade? [...] Minha resposta é enfaticamente negativa. Impossível dar segurança jurídica ao aplicador do Direito e ao administrado com o grau de fragmentação que hoje existe no direito administrativo brasileiro. Contemporaneamente, essa fragmentação dificulta até mesmo o conhecimento puro e simples da legislação, quanto mais sua interpretação, se não sistêmica, ao menos coerente".

<sup>16</sup> Sobre sistema e pensamento sistemático, mister transcrever a visão de Eberhard Schmidt-Assman (2003, p. 2), que orienta teoricamente a forma como tais conceitos são utilizados no presente trabalho: "Sistema y pensamiento sistemático" son, desde luego, expresiones bien conocidas en la Ciencia del Derecho. Sus raíces o presupuestos se encuentran em las nociones de orden y de unidad, las cuales, a su vez, no son sino una consecuencia de la tendencia generalizadora que posee la justicia".

contemporânea, que passou a ocupar diversos setores sociais, seria incompatível com a noção de um sistema coeso<sup>17</sup>.

### 4. Da crise à ordem: o esforço para a construção do pensamento sistemático do direito administrativo

Apesar de vozes importantes do direito administrativo brasileiro defenderem que sua sistematização seria impossível, em razão da sua estrutura multifacetada e expansiva (SUNDFELD, 2012, p. 35), entende-se ser essa a única alternativa viável, científica e metodologicamente, para interromper o progresso da fragmentação do objeto do direito administrativo e, consequentemente, sua adjetivação. E essa necessidade de sistematização não surge, tão somente, pelo momento de crise que perpassa o direito administrativo brasileiro; em 1924, Otto Mayer (1924, p. 20) já acreditava ser a sistematização a forma de se alcançar solidez e coesão científica, "assim como suas disciplinas irmãs de maior tradição" (à época, em especial, referia-se ao direito constitucional).

E, seguindo esse caminho, Schmidt-Assmann (2003, p. 6) credita ao pensamento sistemático do direito administrativo três funções jurídicas fundamentais, que demonstram, por si sós, a importância de desenvolvimento de uma dogmática jurídico-administrativa íntegra.

A primeira, intitulada função de auxílio para a prática judicial e administrativa, aponta que a existência de uma teoria geral do direito administrativo se constituiria em uma espécie de repositório de conhecimento – ou, nas palavras de Schmidt-Assmann (2003, p. 6), um "armazém" ou "depósito" –, ao qual deveria recorrer a Administração ou o Judiciário, no transcurso do processo decisório, para relacionar e situar em seu devido contexto cada um dos pressupostos utilizados na construção da deliberação. Nas palavras de Schmidt-Assmann (2003, p. 6):

[...] no se podrían organizar o dominar bien la inmensa cantidad de cuestiones y procedimientos relacionados con los impuestos o las pensiones, si no fuera con referencia o con apoyo en un sistema. [...]

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Sobre esse caráter expansivo da Administração Pública, Carlos Ari Sundfeld (2012, p. 35) entende que o direito administrativo contemporâneo se tornou multifacetado, incorporando ao seu objeto de estudo e análise interesses distintos ou contraditórios, incompatíveis com a noção coesa que exige a estruturação de um sistema. Para o administrativista, é de pouca utilidade qualquer esforço para definir cientificamente de modo habitual, em classificações estanques, dada a complexidade e distinção do seu objeto de estudo. Pela relevância da crítica, vale a transcrição: "A diversidade e a complexidade crescentes do direito administrativo – e mesmo suas oposições internas – vêm do fato de a Administração Pública ter, pouco a pouco, se expandido para todos os lados, especialmente a partir do início do século XX. Além disso, cada vez mais sua estrutura vai incorporando interesses distintos ou contraditórios, como reflexo das complexidades de toda a sociedade. Hoje é muito difícil aceitar a concepção tradicional, ainda cara aos administrativistas, de que seu direito é um sistema, com sólida unidade e coerência. Não é bem assim. O direito administrativo, reflexo da Administração, é tão multifacetado quanto ela" (SUNDFELD, 2012, p. 35).

En ese sentido, las técnicas jurídicas formales de que se sirve la acción administrativa desempeñan un importante papel. Los asuntos resultarán reconducibles a los conceptos clave que integran el sistema. Y, de este modo, entra en escena la capacidad de almacenamiento que posee la teoría general, en la medida en que permite relacionar y situar en su debido contexto cada uno de los supuestos¹8.

A segunda seria a função dogmática, a partir da qual seria possível, com suporte na teoria geral do direito administrativo, solucionar situações jurídicas concretas, com fundamento em argumentos íntegros e coerentes, estruturadas a partir de referências ou relações sistemáticas. Nesse sentido, "com a ajuda dos conhecidos conceitos e instituições jurídicas da parte geral se interpretam e entendem as normas da parte especial" (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 7)<sup>19</sup>.

A terceira e última seria a função política, através da qual o pensamento sistemático do direito administrativo auxiliaria em duas ordens distintas, mas igualmente importantes. Em um primeiro momento, o direito administrativo se colocaria como um instrumento a serviço da política legislativa, contribuindo para que a atividade do legislador solucione eventuais obstáculos impostos pela realidade contemporânea, cada vez mais cambiante, viabilizando o progresso do direito administrativo. Para além de fomentar essa função criativa do legislador, o pensamento sistemático do direito administrativo também exercerá uma espécie de função de controle sobre a atividade legislativa, limitando um ativismo desarrazoado e conduzindo-a à construção de um aparato normativo dotado de unidade e coerência<sup>20</sup>. Segundo Schmidt-Assmann (2003, p. 8):

Nótese, en efecto, que los nuevos postulados normativos podrán ser contemplados y seleccionados a la luz de las teorías generales y de las tendencias y corrientes generales, de modo que no se vean neutralizados recíprocamente. En ese sentido, la ciencia del Derecho Administrativo de nuestro tiempo, el sistema, en suma, tiene ante sí el importante reto de contrarrestar el activismo del legislador, de dotar de unidad y coherencia a la constante actividad legislativa, expresada

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Tradução livre do autor: [...] a imensa quantidade de questões e procedimentos relacionados a impostos ou pensões não poderiam ser bem organizados ou dominados, se não fosse com referência ou suporte em um sistema. [...] Nesse sentido, as técnicas jurídicas formais utilizadas pela ação administrativa desempenham um papel importante. Os problemas serão rastreados até os conceitos-chave que compõem o sistema. E, desta forma, entra em jogo a capacidade de armazenamento possuída pela teoria geral, na medida em que nos permite relacionar e colocar em seu devido contexto cada uma das premissas.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> No original: "Con la ayuda de los consabidos conceptos e instituciones jurídicas de la Parte general se interpretan y entienden las normas de la Parte especial".

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Reforça-se, contudo, que a função política do pensamento sistemático do direito administrativo não tem, na visão de Schmidt-Assmann (2003, p. 8) a função de criar uma nova codificação ou de inflar o sistema normativo. Muito pelo contrário, entende o jurista alemão que o pensamento sistemático contribuiria para a edição de leis mais coerentes e íntegras, associadas com as reais necessidades da Administração.

tantas veces en una multiplicidad de reglas o criterios particulares y en normas de detall $e^{21}$ .

Não obstante, a ideia de pensamento sistemático do direito administrativo defendida por Schmidt-Assmann não se baseia em um modelo de sistema pautado na hipertrofia dos conceitos gerais, no qual se presume que a missão da parte geral é, tão somente, irradiar conceitos às partes especiais, em uma clara unicidade direcional de comunicação sistêmica (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 10-12).

Em verdade, o jurista alemão assegura que, para evitar o enrijecimento do sistema e o anacronismo do pensamento sistemático, é necessário haver uma dupla comunicação de conceitos: a primeira, irradiando da parte geral para a parte especial, e a segunda, em caminho oposto. Nesse sentido, tanto a parte geral do sistema de direito administrativo, como suas partes especiais devem se atrelar ao dualismo da "recepção e transmissão" (SCHIMDT-ASSMANN, 2003, p. 7), sendo, simultaneamente, produtores e recebedores de conhecimento.

É que, diferente de outros doutrinadores que intentaram estruturar uma base sistemática do direito administrativo<sup>22</sup>, Eberhard Schmidt-Assmann não entende haver uma superposição da parte geral sobre a parte especial, creditando somente àquela a capacidade de direção do sistema. Há, com efeito, uma verdadeira intercomunicação entre os dois polos, sendo as partes especiais "âmbitos de referência" para a parte geral, contribuindo para sua construção, revisão e transformação (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 11). Face a precisão na construção textual, transcreve-se a lição do autor (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 12):

Los ámbitos o sectores de referencia de la Parte especial del Derecho administrativo poseen la virtualidad de enriquecer la Parte general con su importante aportación, cual es la de poner el acento en los fines y funciones que persigue la acción administrativa en cada caso, dimensión ésta que ha sido reiteradamente reivindicada por contraposición a un modelo o sistema de pensamiento basado en conceptos generales. De ahí que el Derecho administrativo general no sea tan abstracto ni se halle tan falto de sustancia o de orientación hacia fines materiales como se ha creído ver en ciertos casos<sup>23</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Tradução livre do autor: Observe, com efeito, que os novos postulados normativos podem ser considerados e selecionados à luz de teorias gerais e tendências e correntes gerais, de modo que não sejam mutuamente neutralizados. Nesse sentido, a ciência do Direito Administrativo de nosso tempo, o sistema, enfim, tem diante de si o importante desafio de contrariar o ativismo do legislador, de dar unidade e coerência à constante atividade legislativa, tantas vezes expressa em uma multiplicidade de regras ou critérios específicos e em regras detalhadas.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> A título exemplificativo tem-se, no Brasil, a figura de Hely Lopes Meirelles, que envidou esforços para a sistematização do direito administrativo brasileiro pautado em uma superposição da parte geral sobre a parte especial (PEREZ, 2017, p. 851-852).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Tradução livre do autor: "Os campos ou sectores de referência da parte especial do direito administrativo têm potencial para enriquecer a parte geral com o seu importante contributo, que consiste em valorizar os fins e as funções prosseguidas pela ação administrativa em cada caso, dimensão que tem sido

Conclui-se, ao final, que a estruturação do pensamento sistemático no direito administrativo é alternativa viável, científica e metodologicamente, para a cessação do fenômeno de fragmentação e adjetivação do seu objeto. Contudo, não se deve pensar essa sistematização à luz de um modelo hipertrofiado de funções da parte geral sobre a parte especial, mas sim em uma relação de intercomunicação entre ambos os polos, que, juntos, contribuirão para o progresso da dogmática jurídico-administrativa brasileira, sob pena de se manter uma estrutura meramente simbólica.

#### 5. Conclusões

A globalização, o desenvolvimento tecnológico exponencial, as estruturaras e organismos supranacionais, a exploração econômica da conectividade são algumas das características da realidade contemporânea, que diferem, em complexidade e intensidade, do contexto vivenciado há cerca de trinta, quarenta anos atrás. As duas primeiras décadas do século XXI representam um movimento de ruptura paradigmática e a consolidação de um novo contexto relacional entre a sociedade e seus múltiplos organismos, o que envolve, evidentemente, a Administração Pública. Para se adequar a esse novo estado de coisas, a filosofia comportamental administrativa abandonou sua faceta constitutiva e se aproxima, paulatinamente, de um modelo infraestrutural, marcado pela procedimentalização, multipolarização, contratualização e organização em rede.

Apesar desse salto evolutivo pelo qual perpassou a Administração Pública, a dogmática do direito administrativo brasileiro ainda permanece vinculada às vetustas bases estruturais da disciplina, reproduzindo narrativas e operacionalizando instrumentos que não mais se adequam à realidade hodierna. Ainda que, recentemente, vozes dissonantes tenham emergido e contribuído para a gênese de um novo enredo para o direito administrativo brasileiro, é inegável que a práxis da Administração nacional está impregnada por conceitos, mecanismos e princípios que não atendem, hoje, às expectativas normativas. Fala-se, por isso, que a dogmática jurídico-administrativa brasileira assumiu feição simbólica.

A assunção dessa expressão simbólica pela dogmática do direito administrativo brasileiro provocou, com o passar do tempo, consequências drásticas para a disciplina, que contribuíram, em maior ou menor medida, para uma progressiva erosão do pensamento científico.

Com a impossibilidade de oferecimento, pela parte geral do direito administrativo, de respostas satisfatórias para as múltiplas e complexas questões trabalhadas pelas partes especiais, muito em face do seu anacronismo, deu-se início a um movimento de *fragmentação* do objeto do direito administrativo. Nesse ínterim, as intituladas

repetidamente reivindicada em oposição a um modelo ou sistema de pensamento baseado em conceitos gerais. Consequentemente, o direito administrativo geral não é tão abstrato, nem tão desprovido de substância ou orientação para fins materiais como se acredita *ser visto em certos casos."*.

partes especiais passaram a se desenvolver de forma independente, quase que cientificamente autônomas, interrompendo o fluxo de informações – que deveria ser contínuo, em se tratando de uma relação sistemática – para com a parte geral.

O resultado de todo esse cenário de crise é verificado, hoje, com a *adjetivação do direito administrativo brasileiro* – termo cunhado no bojo do presente trabalho –, em que se constata uma dificuldade de se pensar o direito administrativo como ciência sem a necessidade de adjetiva-lo. Nesse sentido, passou-se a concentrar os debates, exclusivamente, em temas relacionados com o direito administrativo da *infraestrutura*, direito administrativo *regulatório*, direito administrativo *sancionador*, direito administrativo dos *contratos*, direito administrativo do *terceiro setor* etc., e olvidouse das discussões sobre os grandes temas que compõem a parte geral: os princípios, conceitos fundamentais, institutos gerais, competências e funções administrativas, o âmbito de atuação da Administração e suas estruturas de organização, etc.

Não obstante, apesar de caótico, o contexto aqui evidenciado tem solução e essa se concentra nos esforços para a reconstrução de um pensamento sistemático do direito administrativo. Em razão do reconhecimento da importância e interdependência entre parte geral e especial, deve ser possibilitada a recepção e transmissão de conhecimento entre ambos os polos – fala-se, aqui, em uma nutrição mútua do sistema –, cabendo à parte geral irradiar conceitos e ofertar soluções e à parte especial contribuir para a revisão, construção e transformação daquela, evitando-se, desse modo, a efetivação de uma dogmática jurídico-administrativa simbólica.

#### 6. Referências bibliográficas

- ARNOLD, Thurman W. *The Symbols of Government*. New Haven: Yale University Press, 1935.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- GUSFIELD, Joseph R. Moral Passage: The symbolic process in public designation of deviance. *Social Problems*, vol. 15, nº 2, pp. 175-188. Detroit, Michigan: Society for the Study of Social Problems.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

- LENK, Klaus. Zur instrumentalen Funktion des Rechs bei gesellschaftlichen Veränderungen. *Verfassung und Recht in Übbersse*, nº 9, p. 139-156, 1976. Hamburge: Hamburger Gesselschaft für Völkerrecht und Auswärtige Politik.
- LUHMANN, Niklas. Die Funktion des Rechts: Erwartungs-sicherung oder Verhaltenssteuerung. *Gesellschaftsstruktur und Semantik: Studien zur Wissens-soziologie der modernen Gesellschaft*, vol. 1, p. 73-91. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1981.
- LUHMANN, Niklas. *Rechtssoziologie*. 3ª ed. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987.
- MAYER, Otto. Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde. 3. Aufl. Vol. 1, 1924.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- NETO, Eurico Bitencourt. *Concertação administrativa interorgânica*: direito administrativo e organização no Século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.
- NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública* O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.
- PEREZ, Marcos Augusto. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do direito administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do Direito administrativo, in WALD, JUSTEN FILHO, PEREIRA (org.). O Direito administrativo na atualidade Estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017). São Paulo: Malheiros, 2017.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema* Objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Tradução de Mariano Bacigalupo, José Maria Rodríguez de Santiago, Javier Barnés, Blanca Rosríguez Ruiz, Javier García Luengo, Germán Valencia, Ricardo García Macho, Francisco Velasco e Alejandro Huergo. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed, rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.