

**MARCO ANTÔNIO MORAES ALBERTO**

**Métodos do Direito Administrativo:  
entre discricionariedade e constitucionalidade**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Dr. Vitor Rhein Schirato

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**



**MARCO ANTÔNIO MORAES ALBERTO**

**Métodos do Direito Administrativo:  
entre discricionariedade e constitucionalidade**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração “Direito do Estado”, sob a orientação do Professor Dr. Vitor Rhein Schirato.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Alberto, Marco Antônio Moraes

Métodos do direito administrativo: entre  
discricionariedade e constitucionalidade ; Marco  
Antônio Moraes Alberto ; orientador Vitor Rhein  
Schirato -- São Paulo, 2022.

522 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2022.

1. Regime administrativo. 2. Direito público  
geral. 3. Constituição. 4. Estado. 5. Teoria dos  
sistemas. I. Schirato, Vitor Rhein, orient. II.  
Título.

---

*Para Tereza Cristina,  
Mãe, Professora, cuja lição é ensinar que a coragem  
não vem da força, mas da fé*

*Para Lourdinha,  
Avó, Professora, que me ensinou a amar*



*Eles são muitos*  
*Mas não podem voar*





## RESUMO

---

O OBJETIVO DESTA TESE é discutir o método de construção do direito administrativo no interior do sistema jurídico. Para tanto, ela recorre ao conceito de “regime administrativo”, entendendo-o como elemento de estruturação do poder do Estado no direito, e estratégia de autodiferenciação do direito administrativo em relação a outros ramos do conhecimento jurídico. Argumento que o regime administrativo compõe a semântica social por meio da qual o direito administrativo tematiza (i) sua diferença com a política, e (ii) sua diferença com o direito “comum” (normalmente associado ao direito privado). Com esse ponto de partida, na primeira parte da tese, extraio do conceito de regime administrativo um método analítico para examinar seu possível conteúdo. Esse método é composto por cinco critérios, distribuídos em dois grandes grupos. O primeiro grupo é formado por três critérios estruturantes, que refletem a estruturação no direito administrativo de sua diferença em relação ao poder político. São eles: (i) a organização administrativa (distribuição do poder político); (ii) as finalidades administrativas (programação das funções publicamente relevantes); e (iii) os meios de atuação administrativa (constituição da estrutura de poder na qual a política é juridicamente possível). O segundo grupo é formado por dois critérios distintivos, que refletem a diferença específica do direito administrativo em relação a outras áreas do direito. São eles: (iv) o objeto de diferenciação do direito administrativo no interior do sistema jurídico (critério de segmentação), e (v) a posição relativa do direito administrativo em relação ao direito comum. Na segunda parte da tese, contrasto esses cinco critérios à luz de duas semânticas distintas com base nas quais o direito administrativo pode se construir metodologicamente: a discricionariedade e a constitucionalidade. A pergunta – qual deve ser o método do direito administrativo? – é então respondida à luz da arquitetura constitucional e das técnicas empregadas em cada uma das semânticas. O contraste entre as bases normativas e as instituições-chave de cada uma delas permite evidenciar seu respectivo sentido social: a discricionariedade, como ferramenta de gestão judicial da

assimetria entre direito e política, e a constitucionalidade, como tentativa de equilíbrio entre direito e política na chave das obrigações públicas (e de sua garantia jurisdicional). A reflexão aqui empreendida, ainda que marcadamente teórica, destaca a relevância da do método jurídico como variável crítica para a discussão do que esperamos (e do que podemos esperar) da democracia brasileira contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE:

Regime administrativo – Direito público geral – Constituição – Estado – Sistemas sociais.

## ABSTRACT

---

THE PURPOSE OF THIS THESIS is to discuss the development of the administrative law method within the legal order. To this aim, the thesis resorts to the concept of “administrative regime”, understanding it as an element of structuring the power of the State in the legal system, and a strategy of self-differentiation of administrative law in relation to the other branches of law. I argue that the administrative regime composes the social semantics through which administrative law thematizes (i) its difference from politics, and (ii) its difference from “common” law (usually associated with private law). With this starting point, in the first part of the thesis, I extract from the concept of administrative regime an analytical method to examine its possible contents. This method is composed of five criteria, divided into two large groups. The first one is formed by three structuring criteria, which reflect the construction in administrative law of its difference regarding the political power. They are: (i) the administrative organization (the legal distribution of political power); (ii) the administrative functions (the legal enumeration of the distinctive “public” functions); and (iii) the means of administrative action (the constitution of the power institutions in which political power can be legally exercised and accepted). The second group is formed by two distinctive criteria, which reflect the specific difference of administrative law regarding other branches of law. They are: (iv) the specificity of administrative law within the legal order, and (v) the hierarchical (or not hierarchical) position occupied by administrative law in relation to common law. In the second part of the thesis, I contrast these five criteria in light of two distinct semantics, on the basis of which administrative law can be methodologically configured: discretion and constitutionality. The question – what should be the method of administrative law? – is then answered in view of the constitutional architecture and the legal techniques used by each of the semantics for shaping administrative law. The contrast between the normative bases and key institutions of each of them makes possible to highlight their social meaning: discretion as a tool for judicial management of the

asymmetry between law and politics, and constitutionality as an attempt to balancing law and politics by the means of a constitutional definition of public obligations and legal mechanisms for their judicial control. This reflection, though developed in a theoretical framework, highlights the relevance of political jurisprudence as a critical variable to the debate concerning what we expect (and what should we expect) from Brazilian contemporary democracy.

**KEYWORDS:**

Administrative regime – Political jurisprudence – Constitution – Rule of Law – Social Systems.

## RIASSUNTO

---

LO SCOPO DI QUESTA TESI è quello di discutere lo sviluppo del metodo del diritto amministrativo all'interno dell'ordinamento giuridico. A tal fine, la tesi ricorre al concetto di "regime amministrativo", inteso come elemento di strutturazione del potere dello Stato nell'ordinamento, e strategia di autodifferenziazione del diritto amministrativo rispetto agli altri rami del diritto. Sostengo che il regime amministrativo compone la semantica sociale per mezzo della quale il diritto amministrativo tematizza (i) la sua differenza dalla politica, e (ii) la sua differenza dal diritto "comune" (che viene storicamente associato al diritto privato). Tenendo in conta questo punto di partenza, nella prima parte della tesi estraggo dal concetto di regime amministrativo un metodo analitico per esaminarne i possibili contenuti. Questo metodo è composto da cinque criteri, divisi in due grandi gruppi. Il primo gruppo è costituito da tre criteri di strutturazione, che riflettono la costruzione, nel diritto amministrativo, della sua differenza rispetto al potere politico. Essi sono: (i) l'organizzazione amministrativa (la distribuzione giuridica del potere politico); (ii) le funzioni amministrative (la previsione legale delle funzioni caratteristicamente "pubbliche"); e (iii) i profili di attuazione amministrativa (la costituzione dei modelli istituzionali in cui il potere può essere legittimamente esercitato). Il secondo gruppo è costituito da due criteri distintivi, che riflettono la specifica differenza del diritto amministrativo rispetto ad altri rami del diritto. Essi sono: (iv) la specificità del diritto amministrativo all'interno dell'ordinamento giuridico (criterio di segmentazione), e (v) la posizione relativa del diritto amministrativo rispetto al diritto comune. Nella seconda parte della tesi, confronto questi cinque criteri alla luce di due diverse semantiche sociali, sulla base delle quali il diritto amministrativo può essere configurato metodologicamente: la discrezionalità e la costituzionalità. La domanda – quale dovrebbe essere il metodo del diritto amministrativo? – viene poi risposta a seguito delle diverse architetture costituzionali e delle diverse tecniche giuridiche utilizzate da ciascuna semantica per plasmare il diritto amministrativo. Il contrasto tra le basi normative e le

istituzioni chiave di ciascuna di loro consente di evidenziarne il suo significato sociale: la discrezionalità come uno strumento di gestione giurisdizionale dell'asimmetria tra diritto e politica, e la costituzionalità come un tentativo di conciliare diritto e politica attraverso la definizione costituzionale delle obbligazioni pubbliche e dei meccanismi giuridici per il loro controllo giurisdizionale. Questa riflessione, benché sviluppata in un quadro teorico, mette in luce la rilevanza del dibattito sul metodo giuridico come una variabile centrale alla discussione su cosa speriamo (e cosa dovremmo sperare) dalla democrazia contemporanea brasiliana.

PAROLE-CHIAVE:

Regime amministrativo – Diritto pubblico generale – Costituzione – Stato – Sistemi sociali.

## RESUMÉ

---

L'OBJET DE CETTE THESE est de discuter la construction de la méthode du droit administratif au sein de l'ordre juridique. À cette fin, la thèse mis en scène le concept de "régime administratif", en le comprenant comme un élément de structuration du pouvoir de l'État dans le système juridique, et une stratégie d'autodifférenciation du droit administratif par rapport aux autres branches du droit. Je soutiens que le régime administratif compose la sémantique sociale grâce à laquelle le droit administratif thématise (i) sa différence avec la politique, et (ii) sa différence avec le droit dit "commun" (associé historiquement au droit privé). Avec ce point de départ, dans la première partie de la thèse, j'extrait du concept de régime administratif une méthode d'analyse pour examiner ses possibles contenus. Cette méthode vient composée de cinq critères, répartis en deux grands groupes. Le premier groupe est formé par trois critères structurants, qui traduisent la construction, au sein du droit administratif, de sa différence par rapport au pouvoir politique. Ce sont: (i) l'organisation administrative (l'entreprise de gestion administrative); (ii) les fonctions administratives (l'énumération légale des fonctions "publiques", des buts de l'action gouvernementale); et (iii) la puissance publique (c'est-à-dire, la constitution juridique des institutions dans lesquelles le pouvoir politique se peut légitimer). Le deuxième groupe est formé par deux critères distincts, qui reflètent la différence spécifique du droit administratif par rapport aux autres branches du droit. Ce sont: (iv) la spécificité du droit administratif au sein de l'ordre juridique (le critère du droit administratif), et (v) la position relative du droit administratif vis-à-vis le droit commun. Dans la deuxième partie de la thèse, j'oppose ces cinq critères à la lumière de deux sémantiques distinctes, à partir desquelles le droit administratif peut être méthodologiquement configuré: le pouvoir discrétionnaire et la constitutionnalité. La question – quelle devrait être la méthode du droit administratif? – est ensuite répondue au regard de l'architecture constitutionnelle et des techniques juridiques utilisées par chacune des sémantiques pour façonner le droit administratif. L'opposition entre ses

bases normatives et ses institutions-clés permet puis de mettre en évidence leur signification sociale: le recours au pouvoir discrétionnaire comme un outil de gestion juridictionnelle de l'asymétrie entre le droit et la politique, et la constitutionnalité comme une tentative d'équilibrer le droit et la politique en consacrant la définition constitutionnelle des obligations publiques et des mécanismes juridiques pour leur contrôle juridictionnelle. Cette réflexion, bien que développée dans un cadre théorique, met en lumière la pertinence de la discussion méthodologique du droit public en tant qu'une variable incontournable dans le débat sur ce que nous espérons (et ce que devons-nous espérer) de la démocratie contemporaine brésilienne.

.

MOTS CLES:

Régime administratif – Droit politique – Constitution – État – Systèmes sociales.



## SUMÁRIO

---

<b>Tópico</b>	<b>Tema abordado</b>	<b>Página</b>
<b>Parte Preliminar</b>	Apoio institucional (FAPESP)	xv
	Agradecimentos	xvii
	Introdução: Por que o regime administrativo importa?	1
	Apresentação: Aproximação ao objeto da tese	11
<b>PARTE I</b>	<b>O que é o método do direito administrativo?</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>Estado e semântica jurídica: as funções estruturantes do regime administrativo</b>	<b>33</b>
Introdução	Regime administrativo como método estruturante do direito administrativo	34
Seção 1	Direito, política e semântica social: por que a teoria dos sistemas?	38
1	Teoria jurídica e teoria dos sistemas: aproximação metodológica	38
2	Propriedades da semântica jurídica	49
3	Política e direito: diferenciação funcional, convergência prestacional	54
Seção 2	Regime administrativo como produto da diferença entre direito e política: por que o Estado importa?	65
1	O Estado entre política e direito	65

2	Estado, legalidade e direito público geral: compreendendo o “direito do Estado”	71
3	O “direito do Estado” e as funções estruturantes do regime administrativo	85
Conclusão parcial	O regime administrativo como matriz de análise do método do direito administrativo (1): as funções estruturantes	93
<b>Capítulo 2</b>	<b>Direito público e semântica jurídica: as funções distintivas do regime administrativo</b>	<b>99</b>
Introdução	Regime administrativo e diferenciação interna do direito administrativo	100
Seção 3	Os sentidos de “regime” na teoria do direito público	110
1	Dois sentidos de “regime”	110
2	O “regime” como modelo doutrinal do direito administrativo	123
Seção 4	O “regime” como semântica do direito administrativo: artefato histórico e descontínuo	134
1	Variação: o regime da <i>res publica</i>	141
2	Seleção: o regime do Estado constitucional	153
3	Estabilização: o regime administrativo	162
Seção 5	O “regime administrativo” no Brasil	186
1	A recepção do “regime administrativo” no Brasil: primeiras propostas de delimitação metodológica	191
2	Cirne Lima e o regime de administração	201
3	Celso Antônio Bandeira de Mello e o regime jurídico-administrativo	209
4	A síntese brasileira em torno do “regime jurídico de direito administrativo”	221

Conclusão parcial	O regime administrativo como matriz de análise do método do direito administrativo (2): as funções distintas	227
<b>PARTE II</b>	<b>Qual deve ser o método do direito administrativo?</b>	<b>237</b>
<b>Capítulo 3</b>	<b>A semântica da discricionariedade</b>	239
Introdução	Regime administrativo e discricionariedade, avanço rápido	240
Seção 6	A arquitetura jurídica da discricionariedade	255
1	As bases normativas da discricionariedade	255
2	Traços metodológicos da arquitetura jurídica da discricionariedade	280
Seção 7	Discricionariedade e regime administrativo: técnicas e implicações	299
1	Da discricionariedade ao regime administrativo	299
2	Técnicas da discricionariedade no direito administrativo positivo brasileiro	310
3	A discricionariedade em construções jurídicas maduras	330
Conclusão parcial	O sentido social da semântica da discricionariedade.	346
<b>Capítulo 4</b>	<b>A semântica da constitucionalidade</b>	351
Introdução	O governo constitucional da administração pública, rompimento com o passado	352
Seção 8	A arquitetura jurídica da constitucionalidade	364
1	As bases normativas da constitucionalidade	364
2	Traços metodológicos da arquitetura jurídica da constitucionalidade	401

Seção 9	Constitucionalidade e regime administrativo: técnicas e implicações	421
1	Constitucionalidade e regime administrativo	421
2	Técnicas da constitucionalidade no direito administrativo positivo brasileiro	434
3	Há espaço para a discricionariedade na semântica da constitucionalidade?	454
Conclusão parcial	O regime administrativo e as obrigações constitucionais da administração pública	472
<b>Conclusão geral</b>	<b>Democracia e persistência do direito administrativo</b>	<b>485</b>
<b>Referências</b>	Lista bibliográfica	495

## ÍNDICE DE IMAGENS

---

<b>Número da Figura</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
<b>01</b>	Semântica social e teoria jurídica	<b>18</b>
<b>02</b>	Teoria dos sistemas e teoria do direito: possibilidades de aproximação	<b>48</b>
<b>03</b>	Política e direito como sistemas sociais funcionalmente diferenciados	<b>57</b>
<b>04</b>	Do círculo maior ao menor: Estado, direito público geral e regime administrativo	<b>86</b>
<b>05</b>	Estado como mediação entre semântica jurídica do poder e regime jurídico de direito administrativo	<b>87</b>
<b>06</b>	As funções estruturantes do regime administrativo	<b>95</b>
<b>07</b>	O regime administrativo como matriz de análise do método do direito administrativo	<b>234</b>
<b>08</b>	Regime administrativo na semântica da discricionariedade	<b>309</b>
<b>09</b>	Regime administrativo e direito positivo brasileiro: discricionariedade	<b>328</b>
<b>10</b>	Matrizes de incorporação da constitucionalidade ao direito administrativo, conforme os “grandes modelos” do direito administrativo comparado	<b>397</b>
<b>11</b>	Regime administrativo na semântica da constitucionalidade	<b>433</b>

<b>12</b>	Regime administrativo e direito positivo brasileiro: constitucionalidade	<b>451</b>
<b>13</b>	Contrastando discricionariedade e constitucionalidade (1): as bases normativas	<b>487</b>
<b>14</b>	Contrastando discricionariedade e constitucionalidade (2): os regimes administrativos	<b>488</b>

## APOIO INSTITUCIONAL

---

### FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A PESQUISA QUE RESULTOU NESTA TESE só foi possível graças ao suporte financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP – Auxílio regular no país, modalidade ‘doutorado direito’ (DD), bolsa vigente entre 1º de outubro de 2018 e 30 de setembro de 2022.

*Processo n. 2017/13539-6*

*Beneficiário: Marco Antônio Moraes Alberto*

*Responsável: Professor Dr. Vitor Rhein Schirato*

*Instituição-sede: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*

Fica, por meio deste registro, consignada a gratidão à FAPESP de parte do autor, do responsável, da Instituição-sede, e de todos os demais envolvidos no desenvolvimento deste projeto.



*Interrogado pelos fariseus sobre quando chegaria o Reino de Deus, respondeu-lhes: 'A vinda do Reino de Deus não é observável. Não se poderá dizer 'Ei-lo aqui! Ei-lo ali!'. Pois eis que o Reino de Deus está no meio de vós. (Lucas, 17, 20-21)*

*Le droit administratif a la particularité d'être à la recherche d'une définition. (René Chapus)*



# INTRODUÇÃO

---

## POR QUE O REGIME ADMINISTRATIVO IMPORTA?

1. É APENAS COM A ORGANIZAÇÃO DE UM REGIME, escreve Maurice Hauriou em 1892, que se forma um “corpo de direito administrativo”.<sup>1</sup> O autor (1856-1929) – que entraria para a história com uma espécie de “pai” do direito administrativo – era até seus trinta e dois anos um professor de direito civil romano, sem qualquer gosto ou inclinação particular para o direito público. Sua formação havia sido rigorosamente romanista: uma tese de doutorado, na Universidade de Bordeaux, sobre a *condictio* e sua aplicação entre cônjuges (1879), e três estudos sobre temas igualmente clássicos – o termo contratual no direito romano e no direito civil francês (1876), a cláusula do *arbitrium boni viri* na história dos contratos (1881), e as origens romanas do litisconsórcio passivo (e sua diferenciação com a solidariedade passiva) (1882). Depois de várias tentativas frustradas de ser admitido como professor de direito romano na Universidade de Paris, Hauriou aceita, contrariado, a responsabilidade pela nova e enigmática cadeira de “direito administrativo” criada em 1888 na Universidade de Toulouse, na qual ele já lecionava direito romano como *maitre de conférence*.<sup>2</sup>

Quatro anos mais tarde, Hauriou começa a usar o método do direito romano – cuja legitimidade é canônica à sua época – para dar fundamento à suspeita novidade que era o

---

<sup>1</sup> “Il faut qu’il y ait un régime pour organiser (...) toutes les sciences juridiques de l’administration. L’organisation systématique du droit pénètre alors dans l’enseignement (...) et à la formation d’un ‘corps de droit administratif’” (HAURIU, Maurice. *De la formation historique du droit administratif français depuis l’an VIII*. Revue générale d’administration, v. 44, 1892, p. 388-389).

<sup>2</sup> Para os dados biográficos de Maurice Hauriou citados nesta introdução, v. CORNU-THENARD, Nicolas. *Le modèle romain du corps de droit administratif, dans la pensée de Maurice Hauriou*. Revue Française d’Histoire des Idées Politiques, n° 41, 2015; BEAUD, Olivier. *The State*. Sorbonne-Assas Law Review v. 1, 2011, especialmente p. 10-13; e TOUZEIL-DIVINA, Mathieu. *Dix mythes du droit public*. Paris: LGDJ, 2019, especialmente p. 115-153. Todos os conceitos centrais da obra de Hauriou, citados nesta introdução, serão trabalhados com maior nível de detalhe ao longo da tese. Por isso, não serão, neste momento, objeto de aprofundamento.

direito administrativo. Está em questão não apenas a inserção da nova disciplina no arquétipo da história do direito ocidental, mas também sua defesa como disciplina autônoma, merecedora de um status científico próprio.<sup>3</sup> Baseando-se na narrativa romana clássica, de que uma ciência só encontra algum grau de maturidade quando organiza seu repertório de maneira lógica, coerente e sistemática, Hauriou afirma que a “ciência do direito administrativo” é invenção de sua época, de seus contemporâneos e dele próprio; antes disso, prossegue, teria havido uma fase de “elaboração secreta” (1800-1818) e uma fase de “divulgação” (1818-1870), dominada por “compilações indigestas ou tratados sem valor”.<sup>4</sup> A terceira fase, de “organização”, seria responsável pela construção de um “corpo de direito administrativo”, clara alusão ao *corpus iuris civilis*. É somente a partir desse terceiro momento que faria sentido falar em uma ciência do direito administrativo. Seus marcos são a atribuição legal de autonomia jurisdicional ao Conselho de Estado francês em 1872, e a criação de uma especialização em “jurisdição administrativa e seus recursos contenciosos”, por Edouard Laferrière, em 1883, na Universidade de Paris. Se o direito administrativo tem uma fonte particular de manifestação (a jurisdição administrativa), tem regras particulares (a matéria administrativa), e pode ser estudado e apreendido cientificamente (cursos de graduação e pós-graduação), então existe um “corpo de direito administrativo”.<sup>5</sup>

O corpo de direito administrativo é a semente da principal contribuição de Hauriou para o direito público: o conceito de *regime administrativo*.

Já em 1899, Hauriou demonstra seu desejo de romper, simultaneamente, tanto com uma concepção objetiva de direito público – baseada na ordem pública ou nos serviços públicos – quanto com uma concepção subjetiva, baseada na personalidade jurídica do Estado.<sup>6</sup> É sobre esse propósito específico que a teoria do “corpo de direito administrativo” vai cair como uma luva.

Partindo novamente do direito romano, da definição de Ulpiano – *ius publicum est quod ad statum rei romanae spectat* – Hauriou vai identificar o “corpo de direito

---

<sup>3</sup> Cf. CORNU-THENARD, Nicolas. *Le modèle romain du corps de droit administratif, dans la pensée de Maurice Hauriou*. Revue Française d'Histoire des Idées Politiques, n° 41, 2015, p. 217-218.

<sup>4</sup> HAURIOU, Maurice. *De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII*. Revue générale d'administration, v. 44, 1892, p. 387.

<sup>5</sup> HAURIOU, Maurice. *De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII*. Revue générale d'administration, v. 44, 1892, p. 389.

<sup>6</sup> HAURIOU, Maurice. *Philosophie du droit et science sociale*. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, v. 7, 1899, p. 474.

administrativo” não à pessoa do Estado, e nem a um fato social, mas, sim, a um *regime administrativo*, cuja formulação madura aparece na quarta edição do seu *Précis de Droit Administratif* (1900).<sup>7</sup> Esse recorte coloca em primeiro plano a ordem jurídica e suas instituições sociais de estatuição, em detrimento do Estado como corpo político artificial. O Estado, para Hauriou, é só mais uma instituição, mas que é encarregada com a notável responsabilidade de articular as demais instituições na realização de compromissos políticos como a liberdade, a solidariedade social e a igualdade.<sup>8</sup>

No entanto, esses compromissos só podem ser estabelecidos por uma ordem jurídica, constitucional, que por isso mesmo tem prioridade lógica sobre qualquer instituição em particular. *O regime administrativo antecede e define a ação estatal*. Com esse passo, está fundado o direito administrativo contemporâneo. O regime administrativo é o seu método.

2. MUITO DIFERENTE DE HAURIOU, Celso Antônio Bandeira de Mello (1936-) sempre soube bem o que queria ser. Seguiria os passos do pai, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1908-1980), e se tornaria um publicista, pesquisador, advogado e professor universitário pioneiro e muito influente. Mas em 1968, as coisas não estavam nada bem no Brasil. O golpe de 1964 havia reduzido substancialmente as chances de sucesso político de qualquer jurista que – como ele – fosse opositor do regime militar e ativista na defesa das instituições democráticas. Apesar da conjuntura, ele tinha esperanças. Seu cargo de diretor administrativo na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (1962-1968) lhe havia permitido a estabilidade necessária para desenvolver uma livre-docência robusta e sem grandes constrangimentos. E foi nessa pesquisa que ele acabou esbarrando, quase sem querer, em algo que mudaria para sempre o direito administrativo brasileiro.<sup>9</sup>

Publicada em 1968, mas escrita entre 1963 e 1966, “Natureza e regime jurídico das autarquias” talvez não revelasse, logo de cara, seu potencial disruptivo. Mas ele estava ali, em seu oitavo capítulo, publicado à parte, alguns meses antes, como artigo

---

<sup>7</sup> HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et Droit Public Général*. Paris: Larose, 1900, livro I, p. 12.

<sup>8</sup> HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et Droit Public Général*. Paris: Larose, 1900, livro I, p. 17, 20 e 25.

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

independente (1967).<sup>10</sup> Mirando um critério que permitisse divisar os elementos próprios do regime jurídico das autarquias, Celso Antônio Bandeira de Mello acertou em algo que ia muito além das autarquias e da própria organização administrativa. Ele acabou encontrando o que, de acordo com ele, seria um critério de demarcação de *todo* o direito administrativo: a noção de “regime administrativo”. Seu valor metodológico decorreria de seu potencial em fornecer certa coesão interna ao estudo dos institutos de direito administrativo, algo até então inédito no Brasil.<sup>11</sup> O autor foi além, e derivou dois axiomas de sua ideia elementar: o regime “jurídico-administrativo” tem seu conteúdo determinado pela “supremacia do interesse público” e pela “indisponibilidade do interesse público”.<sup>12</sup>

A ideia é engenhosa. Ao vincular a administração pública ao interesse público, que é qualquer coisa mais complexa do que a vontade da autoridade, Celso Antônio Bandeira de Mello propõe parâmetros jurídico-valorativos capazes de legitimar (ou deslegitimar) o exercício de poder político. Em um contexto autoritário, isso significa a crítica implícita ao governo, à administração pública que, sem qualquer permeabilidade democrática ao interesse público, age fora do que é justificável diante do “regime administrativo”.

A relevância dessa contribuição não se esgota, contudo, em seu contexto imediato. A longo prazo, a teoria do regime administrativo, como proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello, traz uma série de ineditismos. Pela primeira vez, a “ciência” do direito administrativo brasileiro pode ser *organizada* em torno de uma ideia central, um conceito nuclear. Pela primeira vez, há propriamente um “corpo de direito administrativo” no Brasil. E aqui, como em sua fundação francesa, o regime administrativo é o seu método.

3. QUEM OBSERVA A PRÁTICA BRASILEIRA em torno do regime administrativo, de um ponto de vista externo, vai certamente se encontrar em meio a muitas dificuldades e incertezas. Voltemos alguns meses no tempo. O ano é 2021 e estamos em janeiro, no momento mais letal da pandemia do coronavírus no Brasil. Entre janeiro e março de 2021,

---

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. Revista de Direito Administrativo, v. 89, 1967.

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. Revista de Direito Administrativo, v. 89, 1967, p. 8-9.

<sup>12</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. Revista de Direito Administrativo, v. 89, 1967, p. 10.

a média diária de mortes segue um crescente, que oscila entre impressionantes 1000 e 1500 óbitos/dia. As vacinas estão pelo menos seis meses atrasadas por inatividade do Presidente da República, que não acredita na sua eficácia, deixa de negociar com fornecedores globais, e propaga a pauta anti-vacinas e anti-confinamento sempre que tem oportunidade.

Contra todas as orientações da Organização Mundial da Saúde,<sup>13</sup> e contra previsões estatísticas de diferentes institutos de pesquisa, nacionais e estrangeiros,<sup>14</sup> a administração pública do Estado de São Paulo decidiu pela retomada de aulas presenciais, nas escolas públicas e privadas, já a partir de janeiro de 2021 (Decreto n. 65384/2020, e Resolução SEDUC 95/2020). Essas normas administrativas foram, naturalmente, contestadas, e sua eficácia foi liminarmente suspensa. Coube recurso à presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo.

O que se esperaria de uma decisão como essa? Bem, se o regime administrativo é baseado no “interesse público”, não parece razoável discutir o direito à vida. Submeter professores e alunos – sem qualquer vacina ou proteção imunobiológica – ao convívio presencial em salas de aula que já não dispõem de recursos adequados nem mesmo em condições de normalidade não parece ter qualquer chance de se justificar diante de um “regime administrativo”. A decisão do então Presidente do Tribunal, Des. Pinheiro Franco, chega, contudo, à solução oposta. E o fundamento: o regime administrativo (!)

Seguindo a *ratio decidendi*, não é possível controlar o “mérito” desses atos administrativos regulamentares, pois isso feriria o espaço de liberdade que o próprio regime administrativo garante à administração pública. Citando trecho doutrinário de Maria Sylvia Zanella di Pietro, a decisão afirma que dentro de espaços discricionários,

---

<sup>13</sup> Ver ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). 2019 *Novel Coronavirus (2019-nCov): Strategic Preparedness and Response Plan*, 03 fev. 2020; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Critical preparedness, readiness and response actions for COVID-19*, 07 mar. 2020; e ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *COVID-19 Strategy Update*, 14 abr. 2020.

<sup>14</sup> Ver Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Universidade de Washington. *Projeções em tempo real*. Disponíveis em: <<https://covid19.healthdata.org/brazil>>, acesso em agosto de 2020; e IMPERIAL COLLEGE LONDON, MRC Centre for Global Infectious Disease Analysis. *Report 12: 26 March 2020*. Disponível em <<https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/covid-19-reports/>>, acesso em agosto de 2020. No Brasil, de maneira específica, um estudo da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo foi publicado à época, desaconselhando fortemente a flexibilização das medidas locais de isolamento, ao demonstrar que o Brasil era o único país que, no 50º dia contado do início da infecção, exibia ainda tendência de aceleração da curva de casos e óbitos – a maior curva ascendente do mundo (FACULDADE DE MEDICINA DE RIBEIRÃO PRETO, DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Divisão de Moléstias Infecciosas e Tropicais da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto. *Relatório*, 04 jun. 2020).

toda e qualquer decisão que a administração pública tomar será legítima, e que, portanto, descaberia seu controle jurisdicional. Haveria limites – que todavia não são traçados pela Constituição – ao controle da administração pública pelo Poder Judiciário. A jurisdição não pode invadir o juízo de “conveniência e oportunidade” que a administração “melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto”.<sup>15</sup> Um espaço que é tão blindado pelo “regime administrativo” a ponto de suportar decisões que contrariam não apenas consensos científicos internacionais, mas também o próprio pacote constitucional de obrigações públicas e direitos fundamentais. Mas que conveniência – e que oportunidade – existem nas cerca de 200 mil mortes (o “excesso de mortalidade”) que, de acordo com levantamentos comparativos, poderiam ter sido evitadas com uma condução mais adequada da pandemia no Brasil?<sup>16</sup>

4. O PROBLEMA NÃO É PONTUAL. Um breve panorama da política climática e ambiental durante o governo Bolsonaro (2019-2022) reforça o caráter elusivo do regime administrativo no Brasil.

Por um lado, a administração pública federal primou pelo uso de seus “poderes discricionários” para “fazer passar a boiada”, revertendo normas protetivas infralegais, cooptando o aparato institucional de defesa do meio-ambiente (Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, ICMBio, polícia federal, polícia florestal), e eliminando espaços de controle e participação social nas políticas climáticas e ambientais (Conselho Amazônia, publicidade da PPCDAm, proibição da divulgação de dados de desmatamento e queimadas pelo INPE).<sup>17</sup>

Por outro lado, as repostas do Poder Judiciário foram ambíguas, especialmente no que compreendem como “regime administrativo”. Tomemos o exemplo de duas ações climáticas julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2022, a Ação Direita de

---

<sup>15</sup> Suspensão de Liminar n. 2013164-66, Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, j. 29.01.2021.

<sup>16</sup> Para essas conclusões, v. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO E UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, *Relatório de Pesquisa: “Mortes evitáveis por covid-19”*, 21 jul. 2021. No mesmo sentido, ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS), *Technical Advisory Group on COVID-19 Mortality Assessment Report*, 05 mai. 2022.

<sup>17</sup> Para um estudo empírico detalhado das ações anti-ambientais do governo Bolsonaro, bem como dos instrumentos jurídicos mobilizados para tanto, v. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; Rached, Danielle Hanna; Tagliabue, Bernardo. *Environmental authoritarianism: a case study of the Brazilian government (2019-2021)*. *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) / World Comparative Law (WCL) Journal*, n. 5, 2022.

Inconstitucionalidade (ADIN) n. 6148, e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 708.

Na primeira, o STF entendeu, por maioria, que a Resolução n. 491/2018, do CONAMA, não é inconstitucional, ainda que seus limites de poluição atmosférica sejam permissivos demais se comparados com as diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não prevejam regra especial para áreas saturadas, e deixem de fixar prazos peremptórios para o atendimento de metas intermediárias e prioritárias. A *ratio decidendi* decorre diretamente de uma interpretação do “regime administrativo”: cabe à administração pública a competência para normatizar a matéria, a partir de um juízo técnico discricionário que pertence exclusivamente ao órgão regulador. Nesse sentido, estaria verificada “a impropriedade do Poder Judiciário em adentrar, ou mesmo substituir, o juízo técnico discricionário realizado na elaboração e no aprimoramento da política pública em foco”.<sup>18</sup>

Na segunda decisão, entretanto, o mesmo STF escolhe o caminho oposto. Ele interpreta que inexistente discricionariedade administrativa na alocação de recursos para as políticas públicas em matéria de proteção do meio ambiente e do clima. A ADPF tinha por objeto a discussão da constitucionalidade da paralisação do Fundo Clima, mantido inoperante pela administração pública federal entre os anos de 2019 e 2020, “deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas”. O Tribunal faz então um movimento inverso ao da ADIN 6148, e afirma que o regime administrativo é caracterizado por obrigações constitucionais abrangentes e vinculantes que, no caso da política climática, devem ser extraídas do Acordo de Paris, cuja natureza *supralegal* decorre do processo de incorporação de normas internacionais descrito no § 2º do art. 5º da Constituição de 1988.<sup>19</sup> Daí decorre a inconstitucionalidade da paralisação do Fundo. Assim, o regime administrativo, articulado à política internacional de proteção contra as mudanças climáticas, elimina qualquer espaço de livre escolha discricionária da administração pública, permitindo o amplo controle jurisdicional da atividade – ou da inatividade – administrativa.

Nenhuma das duas decisões discorda de que é importante pensar a atividade administrativa a partir de algum parâmetro metodológico, identificado a algo como um

---

<sup>18</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6148/DF, Redator p/ Acórdão Min. André Mendonça, j. 05.05.2022.

<sup>19</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708, Relator Min. Luís Roberto Barroso, j. 04.07.2022.

“regime”. Mas elas se contrapõem radicalmente no significado que atribuem para o conteúdo desse “regime”, desse “método”. Não por acaso, suas *rationes decidendi* são opostas, logicamente incompatíveis, e se excluem mutuamente. O regime é o método do direito administrativo. Mas qual é o seu significado?

5. QUE RELAÇÃO PODE EXISTIR ENTRE Maurice Hauriou, Celso Antônio Bandeira de Mello e a jurisprudência brasileira recente sobre covid19 e mudança climática? Se fizermos a pergunta correta, acredito que essa relação não apenas se torna visível, como também revela a persistência de um problema muito importante. A pergunta correta, segundo a minha hipótese, diz respeito ao *método do direito administrativo*. O que, afinal, entendemos como regime administrativo?

Se esta é mesmo a pergunta correta, então a genialidade dos debates “fundacionais” sobre o regime administrativo – na França, no Brasil, onde quer que seja – é colocar na *dogmática jurídica o problema do método do direito administrativo*.

Esse posicionamento implica duas discussões diferentes.

Por um lado, trata-se de buscar critérios que permitam *estruturar e distinguir* o direito administrativo como um objeto de estudo específico e singular, que se diferencia tanto do sistema político quanto dos outros ramos do direito.

Mas não é só a definição da fronteira que está em questão. Do outro lado desse mesmo problema está saber qual é o critério – ou quais são os critérios – que permitem organizar, movimentar, em uma palavra, *conceituar* esse objeto de estudo específico e singular a que vamos chamar de “direito administrativo”.

O “regime administrativo” de Hauriou, o “regime jurídico-administrativo” de Celso Antônio Bandeira de Mello, o “regime legal da discricionariedade” do Tribunal de Justiça de São Paulo, e os regimes “discricionário” ou “constitucional” das políticas públicas em matéria ambiental e climática (STF) são – todos eles – construções dotadas de *conteúdo substantivo*. Reivindicam o direito administrativo como um saber dependente de certa teoria constitucional de fundo. Não são meras abstrações formais que pretendem apenas balizar o conhecimento jurídico em direito administrativo. São construções que têm a ambição de *definir o conteúdo e o significado da ação administrativa*.

Para além de sua propriedade formal – divisar o âmbito do direito administrativo – o regime administrativo tem também uma propriedade material, que é a de conceituar



o conteúdo e o significado desse próprio âmbito. É por essa razão que a pergunta sobre o método do direito administrativo tem uma dupla natureza. De um lado, por onde passa a fronteira do direito administrativo? De outro, que conceito permite identificar o que passa por dentro e o que passa por fora dessa fronteira?

O método é a pergunta correta para o enquadramento dessas questões. É por meio dele que conseguimos acessar a discussão sobre os limites, sobre as funções, sobre a resiliência do direito administrativo diante de toda sorte de ameaças. Sobre a permanente tensão entre política e direito, sistemas que sempre vão se espreitar, sem jamais se confundir. Sobre a ligação íntima e constitutiva entre direito administrativo e direito constitucional. Sobre o que está em jogo quando se fala em “público” ou “Estado”, e sobre como essas duas noções afetam as decisões administrativas. Sobre o significado de constituição e constitucionalidade para o direito administrativo. Sobre o que reivindicamos, enquanto sociedade política, do direito administrativo, e sobre o que dele podemos esperar.

É esse o caminho que esta teste tem a pretensão de percorrer.

## APROXIMAÇÃO AO OBJETO DA TESE

---

### TEMA, IDEIAS CENTRAIS, RECORTES, JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS

1. O *tema* desta tese de doutorado é investigar o método do direito administrativo a partir do conceito de “regime administrativo”. A sua hipótese central é a de que esta construção teórica revela a maneira como o direito apreende o poder administrativo, e a estratégia de diferenciação dessa parcela do sistema jurídico de todos os demais ramos do direito, especialmente do direito privado.

2. Como esta investigação pressupõe a interação entre política e direito, a tese se vale do ferramental da teoria dos sistemas. Não se trata de um trabalho sobre a obra de Luhmann, mas de uma pesquisa que, para evitar a naturalização e a vulgarização dos sentidos de “direito” e “política”, recorre à teoria dos sistemas para definir sistema jurídico e sistema político em suas fronteiras sociais. A tese pretende escapar de uma diferenciação ad hoc, trivial ou arbitrária entre direito e política, e é por isso – e só por isso – que se faz necessária a recorrência a uma *teoria social de fundo*. Para a teoria dos sistemas, política e direito se diferenciam porque passam a desempenhar, na modernidade, funções diferentes, específicas, que não são intercambiáveis entre si.

Da mesma maneira, para evitar o que seria uma “ontologização” da diferença entre direito público e direito privado, a tese recorre à mesma teoria dos sistemas para explicar a *construção social* de uma diferença entre direito público e direito privado. Trata-se de explicar a construção de uma “dobra” no interior do sistema jurídico, resultado de sua interação com a modernidade política.

Limites, fronteiras, dobras. Diferenciação de funções. Recusa de uma “natureza das coisas” ou de uma ontologia forte. Preocupações que são prioridade da teoria dos sistemas, cuja base é a *diferença*: algo só se define na medida em que se diferencia de tudo que não é. Perguntar pelo método do direito administrativo é, nessa chave de análise, perguntar pelo seu critério de diferenciação seja da política, seja do direito privado. Só é

possível *identificar* o direito administrativo se somos capazes de *distingui-lo* do seu entorno. O método do direito administrativo deve ser capaz de estruturar o que se entende por direito administrativo, distinguindo-o do que não é direito administrativo – a política, o direito privado.

O conceito de *regime administrativo* é responsável exatamente por essa função. Ele serve para *estruturar* o direito administrativo a partir de uma teoria política de fundo (sobre o Estado, sobre o poder administrativo, sobre o controle público), e também para *distinguir* o direito administrativo no interior do próprio sistema jurídico, indicando suas especificidades e características peculiares.

Da teoria dos sistemas, a tese empresta também a noção de *semântica* como patrimônio conceitual da sociedade. Interessa especificamente observar a semântica que, no interior do sistema jurídico, identifica-se ao “direito administrativo”. A semântica do direito administrativo depende do “Estado”, enquanto objeto político de regulação tematizado pelo direito. Ela também se diferencia, por recorrência ao “regime administrativo”, de outros ramos do direito, em especial, do direito privado, comumente identificado ao “direito comum”.<sup>1</sup>

3. A tese se insere, do ponto de vista institucional, na *linha de pesquisa* “Direito administrativo e sociedade”.<sup>2</sup> Isto por uma razão simples, mas não trivial. Se a teoria geral do direito administrativo é vista na perspectiva da semântica social, do patrimônio

---

<sup>1</sup> Tomo o “direito comum”, durante toda a tese, como o direito vigente na Europa, do século XI ao surgimento das codificações nacionais, produzido a partir da mistura de direito costumeiro, direito canônico e direito romano como recebido no período tardo-medieval, por glosadores, comentadores e pela escolástica. Esse direito será elaborado nas primeiras universidades, a partir do século XIII, e comporá a base da dogmática jurídica europeia. Chega ao Brasil pela colonização portuguesa, e passa a ser a base da codificação civil brasileira a partir da segunda metade do século XIX. Como o direito romano é o direito civil romano, especialmente acessível a partir do *Corpus Iuris Civilis*, este direito é identificado, já na época moderna, ao “direito civil”, mais tarde assumido, pelo pandectismo do século XIX, como “direito privado”. O direito comum é, assim, normalmente aproximado ao direito privado, daí o jargão comum de se procurar a exorbitância do direito público “em relação ao direito comum”. Mas esse direito comum é, antes de ser “privado”, direito “civil”, o que explica seu tratamento a conceitos jurídicos gerais como “obrigações”, “fatos jurídicos” e “responsabilidade civil”. Para esse percurso, v. SCHIOPPA, Antonio Padoa. *Storia del diritto in Europa*. Bolonha: Il mulino, 2016, p. 137-148.

<sup>2</sup> Linha de pesquisa do Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo. A linha é dividida em subprojetos temáticos. Dentre eles, está o macroprojeto “Discricionariedade e controle”, no qual a presente pesquisa está inserida. Ele é coordenado pelos professores Fernando Dias Menezes de Almeida, Floriano de Azevedo Marques Neto, Vitor Rhein Schirato e Marcos Augusto Perez.

conceitual de determinada sociedade, o efeito prático desse esforço terá sido o de reconduzir, analiticamente, o “direito administrativo” à “sociedade”.

Afinal, se é verdade que a semântica social designa o patrimônio conceitual de determinada sociedade, é igualmente certo que o direito administrativo é uma construção semântica, um discurso específico e diferenciado no interior do sistema jurídico. Ele integra o patrimônio conceitual de uma sociedade, e por isso mesmo pode ser estudado de um ponto de vista metodológico. Como ele se constrói? Por que ele se constrói de um jeito, e não de outro? O que está em jogo na definição do seu conteúdo, ou mesmo na mutação do seu conteúdo ao longo do tempo?

4. *Minha hipótese* é a de que essa “especificidade” e essa “diferenciação” do direito administrativo, no interior da semântica jurídica, são percebidas e teorizadas pela dogmática jurídica como “regime administrativo”.

Se o “regime” é compreendido como uma construção semântica, torna-se visível a sua função de embasar a criação e a recriação permanente da comunicação jurídica, neste caso, da comunicação jurídica que designamos “direito administrativo”. Como resultado desse processo, o “regime administrativo” seria a construção semântica capaz de constituir o direito administrativo como um conjunto diferenciado de comunicações jurídicas ocupadas com um objeto específico: a regulação do poder político. Segundo minha hipótese, portanto, *o regime jurídico constitui o “método” do direito administrativo.*

5. Pensemos em algumas *justificativas desta escolha metodológica*. Se o “regime jurídico de direito administrativo” pode ser identificado à semântica jurídica sobre o poder político, então é nessa construção dogmática que poderão ser encontrados:

(i) o modo como o sistema jurídico estabiliza o sentido do poder político que ele tem a pretensão de regular;

(ii) o modo como o sistema jurídico utiliza esse sentido para organizar suas comunicações (tudo que for direito administrativo irá se referir à regulação do poder político);

(iii) o modo como o sistema jurídico garante possibilidades de variação na política sem prejudicar seu repertório regulatório já constituído (“inovação política juridicamente controlada”); e

(iv) o modo como o sistema jurídico brasileiro constrói seu repertório peculiar de abordagem do poder, e como essa construção se insere no plano mais abrangente da sociedade mundial.

O pressuposto central, aqui, é o de que o “direito administrativo”, enquanto objeto teórico, não existe “por si mesmo” nem deriva de um mesmo “plano original” ou “mito fundante”, supostamente dado, de modo unívoco e atemporal, desde a afirmação da locução “direito administrativo” nos vocabulários político e jurídico.

O que se propõe é, ao contrário, que o conteúdo comunicativamente alocado a esse conceito depende do patrimônio conceitual da sociedade (semântica) atualmente disponível no sistema jurídico às suas construções teóricas. Em termos dogmáticos, é preciso definir e entender o que está em jogo na disputa pela definição do “regime jurídico” do direito administrativo.

Dado o recorte da teoria dos sistemas, investigar essa alocação de conteúdo é investigar a diferenciação, *as fronteiras do direito administrativo no interior do sistema jurídico*.

Procurarei demonstrar, ao longo do desenvolvimento da tese, que essa questão não é inoportuna ao ensino ou à pesquisa em direito. Ela se refere à construção do próprio arcabouço legal do direito administrativo. Quem detém, juridicamente, poder administrativo? Como o exercício desse poder é estruturado? Como esse poder é configurado em relações jurídicas concretas?

Essas são perguntas sobre política, ou, mais especificamente, sobre como o direito lê a política, e dela retém alguns aspectos fundamentais. Meu argumento, aqui, é que as ideias de discricionariedade e constitucionalidade constituem duas lentes alternativas à “leitura jurídica da política” e, por via de consequência, à fundamentação metodológica do direito administrativo. Competem, e rivalizam, enquanto diferentes métodos do direito administrativo.

6. Recapitule-se: a tese aqui proposta se enquadra como um esforço de discussão teórica das implicações conceituais de duas grandes formas de construção (métodos) do direito administrativo.

*Para testar e desenvolver sua hipótese*, a tese procura discernir duas formas alternativas de apreensão jurídica do poder, que determinariam dois modos diferentes de construir, metodologicamente, o direito administrativo: a *discricionariedade* e a *constitucionalidade*.

O antagonismo entre essas duas semânticas jurídicas define, segundo minha hipótese, o espaço da disputa entre diferentes “métodos do direito administrativo”. Esta tese tem a pretensão de examinar o que está em jogo nessa disputa.

A *semântica da discricionariedade*, examinada no **terceiro capítulo** da tese, é calcada na submissão de todo o universo de atuação jurídica da administrativa ao binômio discricionariedade / vinculação. Todos os atos administrativos poderiam ser resumidos na dicotomia ato discricionário / ato vinculado.<sup>3</sup> Trata-se de uma semântica conceitualmente ligada à negação da atuação propriamente normativa da administração pública, que seria neutralizada pela ideia de “soberania do Parlamento”, lugar exclusivo e privilegiado de manifestação do poder político. Atos vinculados seriam os atos administrativos que derivam diretamente de certo conteúdo legal. Atos discricionários, por sua vez, seriam os atos que, não podendo ser reconhecidos como meros desdobramentos da lei, seriam

---

<sup>3</sup> Uso “discricionário”, aqui, para indicar uma circunstância decorrente do legalismo (ou “legalidade estrita”): a lei formal é vista como fonte estrita do direito administrativo, de modo que tudo fora dela passe a ser visto como “livre escolha da administração”, insuscetível de ser regulada juridicamente. Esse sentido não coincide com o uso, também recorrente na literatura jurídica, da expressão “discricionariedade” para designar o poder de algum agente para, de acordo com algum critério normativo ou institucional, julgar entre mais de uma alternativa de concreção da norma. No primeiro caso, refiro-me à discricionariedade em sentido forte, como poder de criar direito “do zero”, sem qualquer parâmetro positivo, a partir de uma “livre interpretação do direito”, baseada em compromissos convencionais ou convicções morais. Discricionariedade, aqui, significa *ausência de controle da decisão* tomada por qualquer instância ou agência jurídica. No segundo caso, a discricionariedade tem sentido “fraco”, ao designar um poder “intersticial” exercido por agentes que “interpretam” normas gerais e abstratas de acordo com limitações institucionais e parâmetros normativos controláveis juridicamente. Discricionariedade, nesse sentido, significa *poder normativo vinculado*. Essa diferença – entre discricionariedade como “livre escolha externa ao direito” ou “capacidade de decisão no interior de padrões controláveis” é proposta por Hart em sua resposta ao “Modelo de regras I”, de Dworkin, no tópico 6 do pós-escrito ao seu “O conceito de direito”. Vide, a esse respeito: HART, Herbert Lionel Adolphus. *The concept of Law*. Oxford: Clarendon, 1994, p. 272-273. Para uma análise sofisticada da discussão entre Hart e Dworkin no que toca aos diferentes significados de discricionariedade, v. SHAPIRO, Scott. *On Hart’s way out*. In: COLEMAN, Jules (org.). *Hart’s postscript: essays on the postscript to ‘The concept of Law’*. Oxford: Oxford University, 2001, especialmente p. 163-164.

criados pela administração pública em um processo de criação em concreto do interesse ou da utilidade pública.<sup>4</sup>

Já a *semântica da constitucionalidade*, objeto do **quarto capítulo** da tese, encontra-se baseada em outra diferença binária. Trata-se da clivagem nível constitucional / nível infraconstitucional. Esta é uma dicotomia que ressalta a diferença lógica – mas também operativa – entre as decisões constitucionais e as decisões dos poderes constituídos. A ideia de constitucionalidade pressupõe, implícita ou explicitamente, a admissão do poder normativo da administração pública: todos os poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) extraem o fundamento jurídico de suas *normas* da Constituição. O Poder Constituinte estabelece a Constituição; os poderes constituídos desenvolvem suas competências constituídas por meio de processos de desenvolvimento normativo a partir de parâmetros constitucionais (“*two track lawmaking*”).<sup>5</sup> A ênfase recai, portanto, sobre os processos públicos de construção das decisões políticas, sobre as obrigações públicas previstas na Constituição, e sobre a necessidade geral de controle democrático do poder administrativo, ele mesmo um poder constituído.

7. Trata-se, portanto, de uma *pesquisa teórica*, pois busca a compreensão mais sistemática e aprofundada de aspectos cruciais de fenômenos sociais observáveis. Não por outro motivo, ela se propõe a mapear e cruzar as duas semânticas de construção do direito administrativo.

No entanto, esse empreendimento não se ajusta exatamente à categoria de pesquisa básica, na medida em que, como é característico das pesquisas aplicadas (e não das básicas), suas conclusões têm impactos práticos importantes, especialmente na “ciência”.

Significa dizer que os eixos de desenvolvimento deste trabalho têm a pretensão de contribuir ao debate sobre novos modelos para o estudo do direito administrativo e de sua relação com a política, impactando diretamente a sociedade em geral (os resultados da pesquisa são aptos a problematizar discursos vigentes e a produzir mudanças em concepções sociais cristalizadas), e a política em particular (as conclusões da pesquisa

---

<sup>4</sup> Esta é a definição que aparece, sintomaticamente, em BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 15.

<sup>5</sup> Na feliz expressão de Bruce Ackerman em *Constitutional politics / Constitutional Law*. Yale Law Journal, v. 99(3), 1989, p. 461.

dão margem a mudanças legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, especialmente no modo como são regulamentadas, formuladas e executadas as políticas públicas levadas a efeito pela atuação administrativa).<sup>6</sup>

8. Desse quadro se extrai que, nesta pesquisa, a “empíria” é a “teoria”. Isso porque a tese se classifica exatamente como *observação de segunda ordem*, isto é, uma observação voltada à análise de outras observações.<sup>7</sup> É por isso que tal observação se localiza no *sistema científico*, o que permite avaliar, de modo externo, a relação entre sistema jurídico e sistema político, enfatizando a referência externa do primeiro sobre o segundo enquanto etapa fundamental à construção de suas próprias comunicações.<sup>8</sup>

Com efeito, uma das afirmações mais provocantes – e controversas – da teoria dos sistemas é a de que, na perspectiva da semântica social, *a teoria é empíria*.<sup>9</sup>

A partir dessa afirmação, a proposta do presente trabalho se insere no horizonte da incorporação do conceito de “semântica social” para embasar pesquisas que partem de decisões, normas, processos e atos jurídicos. Essa discussão importa, aqui, na medida em que traz, como questão de fundo, a análise do sentido de “empírico” subjacente aos propósitos de uma “sociologia jurídica” de inspiração sistêmica. Não se trata, propriamente, de uma sociologia em sentido predominantemente norteamericano, ligado à incorporação de metodologias empíricas, qualitativas e quantitativas, inspiradas nos

---

<sup>6</sup> Os conceitos de “pesquisa básica” e “pesquisa aplicada”, que remontam às definições da *National Science Foundation* (EUA), o “quadrante de Pasteur”, proposto por Donald Stokes (que cruza a relevância da pesquisa para o avanço conhecimento com seu potencial de aplicabilidade imediata), e a mensuração dos tipos de impacto de uma pesquisa científica (apresentada por Benoît Godin e Christian Doré), estão reunidos no artigo “*Os impactos do investimento*”, escrito por Fabrício Marques e publicado no nº 246 (agosto de 2016) da Revista Pesquisa FAPESP. A tese contém, assim, uma pesquisa localizada em quadrante simultaneamente caracterizado pela busca do avanço do conhecimento teórico (pesquisa teórica), e pela relevância de suas conclusões para aplicações práticas e impactos concretos (pesquisa “prática” ou “aplicada”).

<sup>7</sup> Luhmann vai denominar essas “observações de observações” como sendo “observações de segunda ordem” (LUHMANN, Niklas. *Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade*. Trad. Eva Machado Barbosa Samios. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (orgs.). Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997, p. 71).

<sup>8</sup> Esta é precisamente a vantagem de lançar a observação do sistema científico, cf. LUHMANN, Niklas. *Sociologia política*. Trad. Iván Ortega Rodríguez. Madri: Trotta, 2014, p. 27.

<sup>9</sup> LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México, DF: Herder, 2006 [1997], p. 296.



laboratórios de ciências exatas e nos padrões de verificação das ciências da natureza.<sup>10</sup> Considerando que esta pesquisa se insere em uma *teoria social do direito administrativo*, estou muito mais próximo de uma *filosofia da sociedade* do que de uma *sociologia* nos termos acima referidos.

9. No limite, esta é uma questão que se debruça sobre a compatibilidade entre teoria do direito e teoria dos sistemas. Se a semântica social é entendida como estruturante da comunicação jurídica – e da própria contingência do direito – bem como constitutiva de sua diferença funcional em face de seu ambiente, compreende-se em que medida a teoria jurídica é capaz de estabelecer um “repertório”, um “recorte” para a pesquisa jurídica, conforme a síntese do quadro abaixo:<sup>11</sup>

**Figura 01**  
**Semântica social e teoria jurídica**

<b>Elemento</b>	<b>Complexidade</b> <i>(repertório)</i>	<b>Semântica</b>
Decisão judicial Normas, atos jurídicos	O direito observa sua própria complexidade, e procura reduzi-la por meio de elaborações semânticas (teoria geral e teorias especiais dos ramos jurídicos)	A teoria jurídica é espelho tanto da complexidade quanto da diferenciação funcional do direito
<b>Relação</b> Princípios jurídicos Doutrina jurídica		
<b>Sistema</b> Sistematização do direito Subdivisões internas do direito	<b>Diferenciação</b> <i>(recorte)</i> O direito observa e elabora sua diferença funcional em relação a outros sistemas sociais, por vezes criando dobras internas para lidar com diferentes tipos de problema	Duas ênfases: 1. Na auto-observação do sistema jurídico 2. Nas prestações funcionais do sistema jurídico ao seu ambiente social
<b>Ambiente</b> Abordagem jurídica de problemas sociais (política, economia, educação, etc.)		

<sup>10</sup> Para uma crítica da tentativa de reduzir o direito a uma “ciência” no sentido das chamadas “*hard sciences*”, mais exitosas em convencer o imaginário popular de sua seriedade ou importância, v. LOPES, José Reinaldo de Lima. *Curso de filosofia do direito: o direito como prática*. São Paulo: Atlas, 2020, especialmente os tópicos “O direito não é uma ciência em sentido estrito e moderno” (p. 4-8) e “A filosofia também não é uma ciência” (p. 8-23).

<sup>11</sup> Adaptado, para os propósitos desta tese, de LUHMANN, Niklas. *Struttura della società e semantica*. Trad. Maria Sinatra. Bari: Laterza, 1983 [1981], p. 32. Para o conteúdo especificamente jurídico dessa semântica, conforme incorporei ao quadro, v. TEUBNER, Günther. *O direito como sistema autopoietico*. Trad. José Engracia Antunes. Lisboa: Calouste-Gulbenkian, 1993, p. 78.

10. Entendida nesse horizonte, a noção de “teoria como empiria” pode ser útil e viável como método de pesquisa da semântica social do direito. Isso significa que pesquisas interessadas nos elementos cognitivos abrangidos por autodescrições históricas do direito podem se valer do referencial sistêmico, que é particularmente vocacionado à investigação de como a teoria jurídica constrói e estrutura a diferença funcional do direito em certas condições de tempo e espaço.

Trata-se de entender a comunicação que compõe a semântica jurídica – as observações dos juristas sobre o próprio sistema jurídico – como algo capaz de exprimir o próprio patrimônio conceitual de determinada sociedade em circunstâncias históricas específicas.

11. Isso pressupõe, na perspectiva do direito administrativo, que possa existir algo como uma *teoria do direito administrativo*. A tese parte da premissa, portanto, de que a expressão “teoria do direito administrativo” designa certo vínculo comunicativo entre as diversas formulações teóricas particulares, conforme a retenção, por elas, de determinada compreensão da experiência social.<sup>12</sup> Assim, a teoria do direito administrativo aparece na tese como semântica que permite a diferenciação do direito administrativo, tanto em meio a outras comunicações do sistema jurídico, quanto em relação ao ambiente do sistema jurídico (os outros sistemas sociais, como o político, o econômico e o científico).

12. Aplicando-se especificamente essa noção de “teoria como empiria” ao estudo do método do direito administrativo, e, por extensão, à elaboração teórica em torno do conceito jurídico de Estado, é possível perceber três diretrizes importantes de trabalho:

- (i) o interesse da teoria jurídica do Estado, tomada como sociologia jurídica do Estado, deve recair sobre como juristas mobilizam o conceito de Estado, o que aponta para a necessidade de observação de fontes do direito;

---

<sup>12</sup> Este é o sentido de “teoria do direito administrativo” como proposto em ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 71-73.

- (ii) a teoria jurídica do Estado não se diferencia da teoria política ou da ciência política por seu objeto ou por seu método: ela é uma forma de mediação entre o conhecimento filosófico e empírico do Estado e seu horizonte imediato de concreção jurídica;
- (iii) assim como o Estado é um construto histórico e contingente, assim também são as teorizações que se produzem sobre ele no sistema jurídico, que dependem, portanto, de condições empíricas particulares, situadas no tempo e no espaço, cujas variáveis devem integrar a agenda jurídica.

13. Em função disso, quanto aos *documentos analisados por esta tese*, não me proponho a analisar um “desfile” ou “catálogo” de doutrina, jurisprudência e legislação em direito administrativo. Não me interessa, aqui, o “vasto acervo” de teorias produzidas no bojo do direito administrativo, mas *somente* os aspectos específicos, as *particularidades significativas* – para usar a terminologia weberiana <sup>13</sup> – que, em movimentos teóricos de longa duração, são responsáveis pelos atuais sentidos disponíveis nas duas semânticas rivais analisadas.

Isto acaba por impor duas delimitações adicionais na definição dos materiais examinados:

- (i) interessam a este trabalho não as operações do sistema jurídico ou do sistema político (como atos administrativos concretos, normas jurídicas específicas, dispositivos de sentença judicial, etc.), mas as auto-observações produzidas pelo sistema jurídico sobre a especificidade, as fronteiras do direito administrativo (o que contempla não um “desfile de doutrina jurídica”, mas, sim, eventuais posturas autodescritivas presentes nas operações mencionadas);
- (ii) o material analisado não se constitui como “vastidão de numerosas e sucessivas teorias”, mas, sim, como conjuntos de formulações teóricas que se aproximam ou distanciam conforme sua ancoragem a particularidades

---

<sup>13</sup> WEBER, Max. *A 'objetividade' do conhecimento nas ciências sociais*. Trad. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006, p. 32-33.

significativas (discricionabilidade e constitucionalidade) que definem uma ou outra semântica de construção jurídica do problema do regime específico do direito administrativo.

14. Sobre a *forma de análise dos resultados*, uma última advertência precisa ser feita, sobre o que se deve esperar, em termos de controle de conclusões, de uma abordagem sistêmica baseada na “teoria como empiria”.

Não se deve esperar da teoria dos sistemas mecanismos de validação empírica, recursos de inferência causal ou técnicas de mensuração qualitativa ou quantitativa de fenômenos observáveis. Isso seria ultrapassar a fronteira que a teoria dos sistemas impõe a si mesma, de ser uma *autodescrição* global da sociedade, e não uma descrição “externa” de uma realidade “absoluta”, empiricamente testável.

O conceito de “teoria como empiria” impõe ao pesquisador rejeitar a objetividade do fato em nome da relatividade dos pontos de partida. É a comunicação – e não o fato em si – que estrutura a sociedade, o que impõe constante vigilância epistemológica na desnaturalização de pressupostos “evidentes”. A sociedade é socialmente construída, e não dada a conhecer por “evidências” de qualquer natureza. Nisso está o limite da teoria dos sistemas.

O que a ideia de “teoria como empiria” permite introduzir na análise sociológica é, portanto, a orientação de que o foco deve recair sobre como a sociedade constrói seus próprios conteúdos, suas próprias diferenças. As conclusões são válidas conforme se mostrarem suficientemente adequadas para explicar as dinâmicas da comunicação social em sua autoconstrução, isto é, em seu sentido enquanto parte de um subsistema funcionalmente diferenciado. Isso significa dizer: as conclusões serão válidas enquanto servirem como explicação adequada para o papel de construtos específicos (direito administrativo, discricionabilidade, constitucionalidade) no processo de diferenciação funcional do direito.

A forma de análise dos resultados adotada nesta pesquisa consiste, portanto, no *cruzamento de ambas as semânticas examinadas ao longo do trabalho: discricionabilidade e constitucionalidade*. Interessa, especificamente, situar como cada uma enquadra a relação entre direito e política (daí a importância do conceito sistêmico de Estado), e, portanto, qual o papel de cada uma no processo de diferenciação funcional do sistema jurídico.

15. É oportuno, para tanto, delimitar o *período de tempo* coberto pela pesquisa àquele em que as duas semânticas efetivamente passam a rivalizar como meios alternativos de construção do direito administrativo. Nesse sentido, dado que é impossível dizer que alguma dessas semânticas tenha, no presente momento, triunfado sobre a outra (atestam os exemplos que abrem a justificativa deste projeto), é apenas viável circunscrever este período à comunicação jurídica em seu estágio contemporâneo, tendo por marco inicial a emergência da semântica da constitucionalidade com a consolidação da tese da supremacia constitucional, em meados do século XX, em desafio à então já consolidada semântica da discricionariedade.

Sem entrar em detalhes que não cabem nesta introdução, note-se que é a emergência da semântica da constitucionalidade que gera o debate teórico em torno dos critérios e bases normativas da atuação administrativa.<sup>14</sup>

Este debate – em torno da própria arquitetura conceitual do direito administrativo – representa uma controvérsia mais ampla sobre a construção metodológica do direito administrativo. A releitura do princípio da legalidade no direito administrativo, por suas próprias implicações, traz um desafio às noções de vinculação e discricionariedade administrativa, abrindo margem para novas perspectivas sobre o significado elementar da vinculação da administração pública à “lei”. É por meio desse ponto de virada que será

---

<sup>14</sup> Trata-se, portanto, de uma torção fundamental do que se entende como objeto mesmo do direito administrativo. Não por outro motivo, Jean Rivero, logo no início da primeira edição do seu *Droit Administratif* (1960), afirma que, em seu tempo (Rivero escreve diante da Constituição de 1958), existe “um novo direito administrativo”, que “repudia a herança do direito público francês de até então”, baseada na ideia de lei como expressão da vontade geral, o que implicaria um papel meramente executório à administração pública. Essa tensão é também a plataforma do debate sobre as fontes normativas da atuação administrativa, travada entre Georges Vedel (*Les bases constitutionnelles du droit administratif. Études et documents du Conseil d'État* n. 8, 1954 e *Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le rôle du juge*. Mélanges offerts à Marcel Waline. Paris: LGDJ, 1974) e Charles Eisenmann [*Cours de droit administratif*, v. I. Paris: LGDJ, 1982 (reunião de cursos dados entre 1948 e 1970) e *La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif*. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n° 6. Paris: Dalloz, 1972]. O mesmo problema é visível, exemplificativamente, nos textos seminiais de inflexão teórica escritos por Massimo Severo Giannini [*Profili storici della scienza del diritto amministrativo*. Quaderni fiorentini, n. 2. Milão: Giuffrè, 1973 (republicação do original de 1940)], e Arthur Goodhart (*The rule of Law and absolute sovereignty*. University of Pennsylvania Law Review, v. 106. Filadélfia: University of Pennsylvania, 1958), bem como na já mencionada polêmica que resultou na elaboração do *Report of Committee on Minister's powers*, pelo Parlamento britânico, em 1932. Para uma análise da convergência (tardia) da teoria brasileira do direito administrativo em torno do problema da constitucionalização, v. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 369-382.

aberta a perspectiva que incorpora a constitucionalidade ao direito administrativo, ao menos em seu sentido mais contemporâneo.

16. Por fim, quanto à *técnica de desenvolvimento do trabalho*, há dois fios condutores que permitem o desenvolvimento da minha hipótese de trabalho, a saber: (i) a descontinuidade analítica existente entre as duas mencionadas semânticas jurídicas do direito administrativo (os ingredientes das duas versões do “regime jurídico”), e (ii) a noção de soberania como autodescrição global do sistema político, e sua tematização pelo conceito jurídico de Estado (o terreno que, ao ser observado e tematizado pelo sistema jurídico de modo diferente, produzirá os dois regimes diferentes).

A conexão entre esses dois condutores, que determina o espaço de desenvolvimento do trabalho, se dá pela assunção da premissa, já exposta, de que as duas semânticas em análise originam abordagens diferentes do regime do direito administrativo (sua diferença específica) na exata medida em que são produzidas com base em compreensões diferentes do sistema político.

17. Um elemento muito importante, que irá percorrer toda a tese, é o que situa o *regime administrativo como matriz de análise da metodologia do direito administrativo*.

Para os propósitos desta tese, o regime administrativo não é apenas um conceito doutrinário, mas uma matriz de análise que permite ao sistema jurídico elaborar a própria diferença específica do direito administrativo. Em razão disso, identificam-se cinco propriedades do regime administrativo. Ele é responsável por determinar:

- (i) As *agências* responsáveis pela atuação administrativa
- (ii) As *finalidades* da atuação administrativa
- (iii) Os *meios* de atuação administrativa
- (iv) A *técnica de diferenciação* do direito administrativo em relação ao restante do direito (o direito “comum”, usualmente identificado ao direito privado)
- (v) A *posição relativa* do direito administrativo em relação ao restante do direito (o direito “comum”, usualmente identificado ao direito privado)

As três primeiras propriedades dependem da leitura jurídica do poder político, especialmente na perspectiva do Estado de Direito. Por essa razão, serão designadas, na tese, como *funções estruturantes do regime administrativo*.

As duas últimas propriedades dependem da construção, interna ao sistema jurídico, da diferença entre a parcela das suas comunicações que lida com o poder do “Estado”, e o restante da comunicação jurídica, que não tem essa preocupação em particular. Trata-se aqui de entender o regime administrativo como aspecto nuclear do “direito público”, que se contrapõem ao “direito privado”. Por essa razão, essas funções serão designadas, na tese, como *funções distintivas do regime administrativo*.

Afirma-se que esta noção de *regime administrativo*, por suas funções estruturantes e distintivas, é *matriz de análise* na medida em que é por meio desses cinco critérios que se poderão definir e comparar as semânticas da *discricionariedade e da constitucionalidade*. Assim, essas cinco propriedades do regime administrativo são chaves de acesso ao próprio método do direito administrativo.

18. Desse modo, a tese está dividida em duas partes, cada uma com dois capítulos.

A **primeira parte** (capítulos 1 e 2) tem por objeto a *definição do método do direito administrativo* a partir do conceito de regime administrativo.

A **segunda parte** (capítulos 3 e 4) tem por objeto a *análise de duas propostas de método do direito administrativo*: discricionariedade e constitucionalidade.

19. Nos **capítulos 1 e 2**, exponho e fundamento as linhas metodológicas que balizam o trabalho, buscando mediar o aparato conceitual da teoria dos sistemas e a abordagem teórica do direito administrativo. Como já indicado, têm especial relevância, neste propósito, as noções de Estado e de direito público.

O capítulo 1 é composto das seções 1 e 2, compreendendo, em primeiro lugar, um panorama metodológico a respeito do uso da teoria dos sistemas nesta tese, e em segundo lugar, uma referência ao conceito sistêmico de Estado como suporte estrutural do regime administrativo (e da própria semântica do direito administrativo). O capítulo 2 é composto das seções 3, 4 e 5, e nele é trabalhada a evolução do regime administrativo a partir da diferença público / privado (*summa divisio*), incluído o próprio desenvolvimento, na história das ideias, desse conceito teórico.

Esses dois capítulos, em seu conjunto, dedicam-se à *composição da matriz de análise da tese*.

No capítulo 1, investigo a relação do regime administrativo com as suas propriedades estruturantes (agências, finalidades e meios da atividade administrativa).

No capítulo 2, analiso a relação do regime administrativo com as suas propriedades distintivas (técnica de diferenciação do direito comum, e posição relativa ao direito comum).

Na sequência (**capítulos 3 e 4**), busco tratar de modo frontal as semânticas da discricionariedade e da constitucionalidade. Interessa-me nem tanto a “exposição” de seus elementos, mas, sim, uma análise de suas condicionantes históricas ligadas à leitura do poder político-administrativo, bem como de suas implicações e de seus potenciais de longa duração.<sup>15</sup> No cotejo de ambas as semânticas, são especialmente relevantes, nesta pesquisa, os desafios conjunturais impostos a cada uma das semânticas, e as propostas de enfrentamento que elas próprias disponibilizam como potenciais respostas a essas reivindicações.

Para facilitar a comparação entre as duas semânticas, os dois capítulos se organizam em duas seções homólogas. Elas se voltam à análise da arquitetura constitucional da discricionariedade (seção 6) e da constitucionalidade (seção 8), e à ligação de cada uma das semânticas aos elementos do regime administrativo, compreendida a referência ao direito positivo brasileiro (seção 7 no capítulo da discricionariedade, e seção 9 no capítulo da constitucionalidade).

20. Em síntese, os capítulos podem ser sucintamente descritos da seguinte maneira:

O **capítulo 1** (*seções 1 e 2 da tese*) tem o objetivo de conectar a premissa clássica do Estado como método do direito administrativo com o problema do “regime administrativo”.

---

<sup>15</sup> A ideia de longa duração que aqui se mobiliza dialoga com a “longue durée” do pensamento braudeliano. O conceito enfatiza certas continuidades histórico-culturais, subsistentes como que “devant de la scène” em face dos diferentes acontecimentos singulares que compõe, em sua diversidade, uma assim denominada “história geral”. Para esse ponto, v. BRAUDEL, Fernand. *L'Histoire des civilisations: le passé explique le présent*. In: *Écrits sur l'Histoire*. Paris: Flammarion, 1969, especialmente p. 257-258.



O **capítulo 2** (*seções 3, 4 e 5 da tese*) tem o objetivo de conectar a também clássica discussão da divisão público / privado com a elaboração do regime administrativo como método do direito administrativo.

O **capítulo 3** (*seções 6 e 7 da tese*) se ocupa da investigação das linhas conceituais da “semântica da discricionariedade” como método de construção do direito administrativo.

O **capítulo 4** (*seções 8 e 9 da tese*) se ocupa da investigação das linhas conceituais da “semântica da constitucionalidade” como método de construção do direito administrativo.

21. Nessa ordem de ideias, este trabalho possui duas ambições, que se situam em dois planos diferentes.

A *primeira ambição*, mais próxima dos objetivos diretos e imediatos deste trabalho, refere-se ao uso de suas conclusões como forma de avaliação da adequação entre a compreensão do Estado e construção teórica do direito administrativo. Interessa investigar aqui o que está em jogo na construção contemporânea dessa relação, como cada método (cada semântica) equaciona essa relação, e quais os potenciais e limites que cada método oferece no atual estágio da regulação jurídica do poder político.

A *segunda ambição*, mais próxima dos objetivos indiretos e mediatos deste trabalho, diz respeito à possibilidade de, a partir de suas premissas metodológicas e resultados concretos, propor um novo modelo de compreensão do direito administrativo, entendendo-o como artefato semântico dependente do estágio de diferenciação funcional entre sistema jurídico e sistema político.

A seguir, detalho cada um desses dois planos:

21.1. No primeiro plano, podem ser elencados como *objetivos diretos e imediatos* deste trabalho:

- (i) examinar como se constrói, a partir do referencial metodológico sistêmico, a relação entre a leitura jurídica do poder político e a formulação do direito administrativo;

- (ii) mapear as semânticas do direito administrativo que emergem desse processo de leitura, situando-as como movimentos de longa duração implicados à compreensão jurídica do poder administrativo do Estado, e não como aspectos “casuais”, “banais” ou dependentes de “genialidades pontuais” ou “preferências políticas” de seus idealizadores;
- (iii) observar como essa leitura jurídica do poder político se expressa, de maneira privilegiada, na forma como a teoria do direito administrativo constrói seu objeto, sua diferença específica no interior do sistema jurídico (“regime administrativo”);
- (iv) analisar como a semântica da constitucionalidade apresenta características importantes que permitem superar dificuldades da semântica da discricionariedade, evidenciando que tal superação não se dá por “virtude metafísica” ou “apelo carismático” de uma sobre a outra, mas, sim, em razão de certa defasagem da semântica da discricionariedade com relação às operações dos sistemas político e jurídico que ela objetiva descrever;
- (v) verificar se as dificuldades e potencialidades trazidas pela semântica da constitucionalidade em relação à semântica da discricionariedade são adequadas diante das demandas que a sociedade contemporânea impõe ao Estado, colocando-se em questão se tais demandas podem (e como podem) ser estruturalmente respondidas pela atual conformação do direito administrativo, sobretudo no que se refere ao processo administrativo, às obrigações públicas constitucionalizadas e à pertinência do conceito tradicional de discricionariedade administrativa.

21.2. No segundo plano, podem ser mencionados como *objetivos indiretos e mediatos* deste trabalho:

- (i) reabilitar, de um modo original, a relação entre a reflexão jurídica sobre o fenômeno do Estado e a teoria do direito administrativo, relação que vem sendo pouco observada, de modo geral, pela atual produção científica em

torno do “direito público”, marcada ou pela eliminação do Estado de seu campo de estudo (na medida em que tal expediente estaria superado pela ordem jurídica contemporânea), ou pela identificação acrítica entre “Estado” e administração pública;<sup>16</sup>

- (ii) reconduzir a análise tanto do Estado quanto do direito administrativo à escala de suas fundações propriamente sociais, propondo um modelo que os compreenda como comunicações sociais, isto é, produtos constitucionais da sociedade, que só com relação a ela podem ser definidos, dispostos ou alterados, pois dependam de seu patrimônio conceitual (semântica social);
- (iii) oferecer uma alternativa de leitura sobre a configuração contemporânea do direito administrativo que seja capaz de abarcar sua reconstrução permanente e socialmente contingente, em detrimento de abordagens inadequadamente a-históricas, anacrônicas e metafísicas, implicadas em ideias, dominantes na literatura brasileira do direito administrativo, como “origem fundante”, “natureza intrínseca”, “regime axiológico de direito público” ou “tensão permanente entre autoridade e liberdade”.

22. Enquanto abordagem do método de construção do direito administrativo, portanto, este trabalho procura entender as *variações* (inovações e mudanças) no interior desse conjunto de comunicações como oriundas de uma *estrutura jurídica* que é *constitutiva da política*.

Isso significa compreender a atividade da administração pública como juridicamente constituída, estruturada e controlada, o que abre uma nova dimensão à pesquisa e ao ensino em direito público. O que está em jogo, aqui, é habilitar uma perspectiva que não recaia nem no *formalismo jurídico* (direito como sistema de proposições fechadas, indiferentes à política), nem no *instrumentalismo jurídico* (direito como instrumento posto a serviço da vontade política).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Daí as contradições, porém problemáticas, contraposições entre soberania e consensualidade, ou entre ato administrativo e processo administrativo.

<sup>17</sup> Para a crítica, simultânea, tanto do formalismo jurídico quanto do instrumentalismo jurídico, v. COTTERRELL, Roger. *Subverting orthodoxy, making law central: a view of sociolegal studies*. Journal of

23. Esta tese também se justifica, por fim, como *tentativa de superação*, por meio do recorte proposto, *de duas inconsistências metodológicas* frequentes na literatura brasileira em torno do direito administrativo.

A primeira, a consideração de que a teoria do direito administrativo se constitui de modo indiferente ao problema do poder político (*solipsismo metodológico*).<sup>18</sup> A segunda, a suposição de que o direito administrativo teria algo como uma essência, uma “evidência natural”, um princípio fundante a-histórico e indisponível, que o estruturaria sempre e em todo lugar (*naturalismo metodológico*).<sup>19</sup>

24. Colocado no interior de uma semântica socialmente variável, o método do direito administrativo passa a ser enxergado como essencialmente mutável e contingente, cujo conteúdo depende de sentidos disputados no patrimônio conceitual do sistema jurídico, que refletem alternativas de compreensão, pelo sistema jurídico, do poder político.

Essa é a disputa pelo significado e pelo alcance do regime administrativo, que encontra no conceito de Estado seu principal eixo jurídico de organização. Esta não é outra senão a própria disputa sobre o *método do direito administrativo*.

---

Law and Society, v. 29(4), 2002, p. 642-644; e GORDON, Robert. *Critical legal histories*. Stanford Law Review, v. 36(1), n. 1, 1984, p. 102-109.

<sup>18</sup> Para a noção de “solipsismo” como metodologia deficitária da ciência jurídica, v. TEUBNER, Günther. *How the Law thinks: toward a constructivist epistemology of Law*. In: DEL MAR, Maksymilian; GIUDICE, Michael (orgs.). *Legal theory and social sciences*, v. II. Londres: Routledge, 2016, p. 218.

<sup>19</sup> A esse naturalismo acorrem imagens que dão conta de uma suposta fundamentação “natural” do direito administrativo. Desse arco fazem parte tanto teorias que imputam ao método do direito administrativo algo como a realização do interesse público, supremo e indisponível, quanto teorias que o situam em uma espécie de polarização a-histórica entre autoridade (necessariamente unilateral e hierárquica) e liberdade (necessariamente externa à política e às decisões estatais). Para a formulação do conceito de “naturalismo” nos estudos jurídicos, v. LEITER, Brian. *Rethinking legal realism: toward a naturalized jurisprudence*. Texas Law Review, v. 76, 1997, p. 285; e LOPES, José Reinaldo de Lima. *Naturalismo jurídico no pensamento brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 44-46.



## CONCLUSÃO FINAL

---

### DEMOCRACIA E PERSISTÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. É tempo de recapitular algumas ideias trabalhadas na tese. Mas não pretendo fazer aqui algo como um resumo ou sumário executivo das cerca de 400 páginas que foram escritas até aqui. Isso não faria sentido, nem teria qualquer propósito útil. Nesta conclusão, eu quero enfatizar o que considero ser o percurso construído pela tese, ou seja, suas principais contribuições ao debate sobre democracia e direito administrativo no Brasil.

2. Para esse objetivo, eu enfatizo três eixos principais.

2.1. Em primeiro lugar, *a discussão metodológica do direito administrativo impescinde de algum critério que permita compreender, de um ponto de vista científico, a diferença entre política e direito*. Se observamos com cuidado as funções que se esperam da política e do direito, podemos compreender, de um ponto de vista socialmente mais adequado, alguns conceitos tradicionais da teoria do direito, como “Estado”, “direito público”, “administração”, “jurisdição”, “discricionariedade” e “constitucionalidade”. Esses conceitos – e foi essa a ideia defendida na tese – importam. É a partir deles que o próprio sistema jurídico – o direito administrativo em particular – se autoelabora, e constrói seu próprio conteúdo a partir da sua leitura do poder político.

2.2. Em segundo lugar, *a discussão metodológica do direito administrativo encontra na teoria do regime administrativo seu referencial dogmático e doutrinário*. Isso significa que é por meio da teoria do regime administrativo que o direito administrativo constrói sua própria diferença seja com o sistema político (critérios estruturantes), seja com o direito privado ou comum (critérios distintivos). Essa elaboração nos levou a um *modelo analítico de cinco critérios*: **(i)** a empresa de gestão administrativa (organização administrativa); **(ii)** as finalidades da administração pública;

(iii) os meios de atuação administrativa; (iv) as técnicas de diferenciação do direito comum (o critério de segmentação do direito administrativo); e (v) a posição relativa do direito administrativo em face do direito comum. Os três primeiros critérios dessa matriz são estruturantes, e reproduzem a colocação tradicional da teoria do regime administrativo. Os dois últimos critérios da matriz são distintivos, e se referem ao papel mais ou menos implícito de toda teoria sobre o regime administrativo, que é o de correlacionar o direito administrativo a um objeto que lhe seja próprio e peculiar no interior do próprio sistema jurídico.

2.3. Em terceiro lugar, *a discussão metodológica do direito administrativo encontra na disputa pelo conteúdo do regime administrativo seu horizonte contemporâneo*. E essa disputa assume a forma de uma *rivalidade* entre duas semânticas alternativas – *discricionariedade e constitucionalidade*. Aplicando a matriz analítica de cinco critérios, que desenvolvi ao longo dos capítulos 1 e 2, podemos observar em que consiste a diferença insuperável entre um método para o direito administrativo baseado na discricionariedade da pessoa jurídica Estado (capítulo 3), e um método fundamentado no regime de obrigações constitucionais da administração pública, na ordem jurídica objetiva que coincide com o Estado e reivindica a constitucionalidade da própria administração pública (capítulo 4). Como vimos nos últimos dois capítulos, discricionariedade e constitucionalidade não são apenas conceitos logicamente incompatíveis, como também dois métodos do direito administrativo que se estabelecem a partir de *diferentes bases normativas*, e constituem *diferentes abordagens do próprio regime administrativo*.

3. Uma primeira conclusão a ser afirmada, portanto, é a *persistência teórica do regime administrativo*. Não é preciso interditar o estudo do regime administrativo apenas e tão-somente porque discordamos de uma ou de outra formulação do que vem a ser seu conteúdo.

Mesmo a conhecida crítica da supremacia do interesse público parece se dirigir muito mais à *construção discricionária do interesse público pela administração pública* do que à *ideia de que cabe à administração realizar, em primeiro lugar, as obrigações definidas pela constituição como “públicas”, tocando bens, deveres e situações jurídicas especialmente protegidos pelo ordenamento jurídico*.

Vários problemas jurídicos contemporâneos – a saúde em escala global, o regime internacional de mudanças climáticas, a diferença entre o dever público de sustentabilidade e a responsabilidade civil por danos ambientais, e o “direito ao esquecimento”, para ficar em apenas alguns exemplos – reforçam a necessidade de uma teoria capaz de identificar os bens, deveres e situações jurídicas distintivamente *públicos*. Isso não leva, como se disse no capítulo 4, a uma automática derrogação do direito comum, ou à “exorbitância” do direito administrativo. Mas *leva à necessidade de qualificar como “de relevância pública” algumas obrigações de direito comum, fazendo incidir sobre elas um plexo específico de deveres administrativos, com seus correspectivos meios de responsabilização civil e controle público.*

4. Uma segunda conclusão que deve ficar clara é a do próprio contraste entre discricionariedade e constitucionalidade, tanto como **(i)** bases normativas do direito administrativo, quanto como **(ii)** elementos de organização do regime administrativo.

Aqui valem, portanto, duas sínteses esquemáticas, fruto da comparação entre os capítulos 3 e 4 da tese.

4.1. Cotejando as *bases normativas* do direito administrativo na semântica da discricionariedade e na semântica da constitucionalidade, poderíamos traçar o seguinte modelo de comparação:

**Figura 13**

**Contrastando discricionariedade e constitucionalidade (1): as bases normativas**

	Semântica da Discricionariedade	Semântica da Constitucionalidade
Bases normativas (institutos centrais)	Poder Executivo (aplicação da lei ou definição do interesse público em casos concretos) Poder Regulamentar (não reconhecido como normativo) Poderes Delegados Poderes Implícitos	Obrigações públicas constitucionalizadas (deveres, responsabilidades, amplo controle) Processo administrativo, participação e motivação, <i>administrative rulemaking</i>
Eixo conceitual	Poderes da administração pública, vinculados ou discricionários	Constitucionalidade da atuação administrativa



O roteiro proposto pela semântica da discricionariedade é, como se observa, um itinerário em torno dos *poderes da administração pública*. Isso não deve surpreender, na medida em que esta é uma semântica calcada justamente na ação – vinculada ou discricionária – das pessoas integrantes da administração pública, cujo ponto de referência é o Estado-pessoa jurídica soberana.

Por outro lado, as bases normativas da constitucionalidade se identificam ao plexo de *obrigações constitucionais da administração pública*, tocando tanto deveres de índole material (legalidade, impessoalidade, sustentabilidade), quanto de índole processual (devido processo administrativo, contraditório, ampla defesa, motivação). O Estado – e sua administração pública – são produtos instituídos por um ordenamento constitucional.

4.2. Cotejando, agora, os *regimes administrativos* moldados a partir de cada uma das duas semânticas, poderíamos traçar o seguinte modelo de comparação:

**Figura 14**

**Contrastando discricionariedade e constitucionalidade (2): os regimes administrativos**

	Semântica da Discricionariedade	Semântica da Constitucionalidade
Organização administrativa	Administração pública direta e indireta, com prevalência do critério orgânico/subjeto	Administração policêntrica, com prevalência do critério funcional/objetivo
Finalidades da administração pública	Finalidades escolhidas pelo governo, dentro das margens da lei	Institucionalização e processualização das finalidades públicas
Meios de atuação administrativa	Prerrogativas especiais e poderes exorbitantes	Diferentes formas de atuação administrativa para a satisfação de obrigações públicas
Critério de segmentação do direito administrativo	<i>Interesse público indisponível</i> , levando à apartação ( <i>exclusão</i> ) das categorias do direito comum (direito privado)	<i>Complementariedade</i> : alinhamento de obrigações e capacidades institucionais públicas e privadas em arranjos programáticos ( <i>funções públicas</i> )
Posição relativa do direito administrativo	<i>Superioridade hierárquica</i> do direito público, dada a verticalidade da relação Estado-indivíduo	<i>Paridade</i> : o qualificador “público” é modalizador de categorias de direito comum

Como vimos ao longo dos capítulos 3 e 4, os regimes administrativos centrados nas ideias de discricionariedade e constitucionalidade rivalizam entre si.

Do ponto de vista da estruturação do regime, prevalece na semântica da discricionariedade o critério orgânico (ou subjetivo) de organização administrativa, sendo as finalidades públicas, quando não diretamente vinculadas, determinadas pela própria administração. Ao mesmo tempo, na semântica da constitucionalidade prevalece o critério objetivo, reflexo dos próprios mecanismos de institucionalização e processualização da seleção de finalidades públicas.

Do ponto de vista da distinção entre direito público e privado, o regime administrativo baseado na discricionariedade reforça os aspectos de mútua exclusão e de superioridade hierárquica do público sobre o privado. Por outro lado, o regime baseado na constitucionalidade enfatiza os vínculos de complementariedade e paridade hierárquica entre público e privado.

Mais do que categorizar ou esquematizar diferenças peremptórias entre os dois regimes, um quadro como esse revela construções semânticas que são resultado de processos de longa duração: a evolução legislativa ao longo do tempo, e a sedimentação de modelos doutrinários e jurisprudenciais. Esses processos revelam um traço valioso: ao mesmo tempo em que enfatizam a *historicidade* do direito administrativo, que só existe no interior de certas condições de tempo e espaço, demarcam também seu potencial de *mudança social*, por meio da introdução de *variações incrementais*.

Daí advém o *potencial crítico* da própria teoria geral do direito administrativo, da discussão dos fundamentos do direito público.

5. O dramaturgo Dias Gomes (1922-1999), único brasileiro a vencer a Palma de Ouro no Festival de Cannes (1962), tinha uma frase de ordem para se referir à ditadura militar no Brasil (1964-1988): “os intelectuais de minha geração devem aceitar a culpa de não terem previsto o desastre, jamais a de terem contribuído para ele.”

Em 2022, não aconteceu, no Brasil, uma ruptura violenta da ordem democrática, como em 1964. Mas é inegável que diversos países tem passado por processos importantes de desconsolidação democrática mundo afora. Foi o caso do Brasil nos quatro anos de governo Bolsonaro (2019-2022). Usando as palavras duras de Dias Gomes, pode não ter havido um desastre completo. Porém é forçoso admitir que o desastre está à espreita das democracias liberais contemporâneas. Tudo indica que a ameaça autoritária deve ainda subsistir por muitos anos, talvez por décadas.

*O direito administrativo está envolvido.* A destruição da democracia, por dentro dela mesma, envolve boas doses de instrumentalização autoritária do direito vigente. Leniência institucional, alterações em processos legais e constitucionais, interferências formais ou informais na composição de cortes constitucionais, ilegalidade pura e simples, abuso de poderes unilaterais, rotinização de decretos com força de lei, exercício autoritário da discricionariedade administrativa, cooptação das instituições de controle, inação do Poder Judiciário. Todas essas práticas fazem parte de todo e qualquer “pacote de desconsolidação democrática”. Trump, Putin, Erdogan, Orban, Maduro e Bolsonaro – para ficar em alguns exemplos – foram prodigiosos na utilização desse arsenal “pseudo-jurídico”.

Seja-me permitida uma breve nota pessoal. Minha geração é jovem demais para ter previsto, ou mesmo contribuído, para evitar o desastre que foram os últimos quatro anos no Brasil. Mas, justamente por isso, é a geração a que mais incumbe o dever de investigar como o desastre foi possível, e como desastres do tipo podem ser evitados a longo e a curto prazo.

Se a ameaça autoritária é um fantasma latente da democracia para as próximas décadas, será necessário que o jurista – especialmente o jurista que se ocupa do direito público – não tenha medo de entender o que há de potencialmente autoritário em seu objeto de estudo, e o que pode ser facilmente cooptado a propósitos antidemocráticos de quem quer que seja.

O  *papel do jurista*, nesse contexto, passa a ser não apenas o de mero “operador” do poder, alguém especializado em discernir atos vinculados de atos discricionários, para assim justificar certos modos de exercício de poder político.<sup>39</sup> O jurista, em contextos marcados por ameaças permanentes de desconsolidação democrática, deve conhecer o regime administrativo não apenas como uma “caixa de ferramentas”, mas como a régua e o compasso de uma atividade que não é livre, mas sempre vinculada a compromissos constitucionais de índole democrática.

O  *regime administrativo* precisa ser pensado, teorizado e vivenciado pelo jurista como uma  *gramática do poder político*. Qualquer “ferramenta” utilizada fora dessa gramática precisa ser vista e criticada pelo que ela é, uma  *patologia jurídica*. O  *método*

---

<sup>39</sup> Para esse ponto, v. COUTINHO, Diogo Rosenthal.  *O direito nas políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.).  *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013, p. 206.

*do direito administrativo é, antes de qualquer outra coisa, uma gramática que permite vincular um conjunto desconexo de normas, instituições e práticas a obrigações constitucionais explicitamente “públicas”.*

Esta é uma importante *conclusão de fundo* da presente tese.

Ela justifica a própria relevância dessa agenda de pesquisa para as próximas décadas, especialmente em conjunturas políticas de latente ameaça democrática.

Quando o regime administrativo, a discricionariedade, ou qualquer outro instituto, são mobilizados para justificar desproteção ambiental ou contaminação em massa de professores e alunos – novamente remeto aos casos citados na Introdução da tese – algo está muito errado. E o publicista deve ser o primeiro alerta a acusar isso, o que se constrói com independência funcional, e isenção pessoal e institucional.

É evidente que não foi a discricionariedade administrativa que gerou parte dos “desastres” que integram o desastre global dos últimos quatro anos. Mas o jurista que se especializa em direito público deve saber que foi o abuso da discricionariedade, *na casa de máquinas da Constituição*, que deu viabilidade jurídica e operacional para muitos desses desastres, e para os “dribles” que os puderam imunizar de seu adequado controle jurisdicional.<sup>40</sup>

6. Um último balanço sobre as conclusões da tese deve ser feito aqui. Quando esta ideia de pesquisa apareceu, por volta de sete anos atrás, havia uma pergunta, que se desdobrava em duas hipóteses. A pergunta sobre o método do direito administrativo deveria então ser enfrentada em duas partes. A primeira, o que estamos fazendo quando pensamos em um "regime administrativo". A segunda, como duas categorias centrais - discricionariedade e constitucionalidade - poderiam organizar duas apresentações diferentes desse "regime administrativo".

Eu gostaria de pensar nesta tese como o primeiro capítulo, ou ainda menos, como um prelúdio de uma *agenda de pesquisa* abrangente, capaz de abordar a teoria geral do direito administrativo, no Brasil, por meio de critérios propriamente conceituais. Não se trata de criar algo supostamente novo a partir do zero, de "reinventar a roda", como se costuma dizer. Pelo contrário, o esforço é o de reativar, entre nós, um debate sobre os

---

<sup>40</sup> Para o conceito de “casa de máquinas da Constituição”, da maneira como o utilizo aqui, v. GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz, 2015, p. 103 e 117.

"fundamentos". Que lógica (ou que lógicas) existem por trás de uma (ou de mais de uma) teoria do que é "direito público"? O que subjaz, afinal, à definição do que é "público" para fins de elaboração de um "regime administrativo"? O que a esse regime caberia regular, e por quê? Em síntese, interessa o problema dos chamados "fundamentos" do direito administrativo, chave de acesso para o seu "método".

O mais importante, contudo: *discutir fundamentos é, sempre, o primeiro passo para criticá-los*. Não existe método universal ou resposta absoluta que não possa ser submetido à crítica. Pensar o método do direito administrativo é discutir como seu regime tem sido, e como poderia (ou deveria) ser. Fundamentos não estão no mundo para serem aceitos com base na autoridade da tradição, no prestígio de quem os define ou na importância política do que se diz. Fundamentos existem para serem contestados, ou seja, para serem discutidos, criticados ou defendidos à luz das razões que nos oferecem. No nosso caso em particular, contestados à luz do que dizem no interior de uma história do pensamento jurídico, e no horizonte de uma teoria constitucional que, implícita ou explicitamente, fornece-lhes suporte.

Certa tradição jurídica brasileira ofereceu, há algumas décadas, uma resposta compreensiva ao problema do "regime administrativo". Não sem razão, essa teoria vem sendo alvo de diferentes objeções doutrinárias, especialmente no contexto pós-88. Entretanto, como procurei demonstrar na tese, *não parece ser adequado, sob o pretexto de criticar uma formulação do "regime administrativo", interditar a própria discussão sobre sua existência e seu conteúdo, sobre o que diferencia o "público", sobre o que identifica o "administrativo"*. Por mais canônica, dominante e prestigiosa que uma formulação teórica possa ser, ela será sempre uma formulação, uma tentativa de definição. *Sua crítica não se confunde com a crítica do conceito*. São problemas distintos, em planos distintos.

Isso tudo para dizer, como *conclusão geral*, que *não parece razoável descartar a discussão sobre o regime administrativo porque reconhecemos inadequações (como de fato reconhecemos) em uma formulação histórica e específica do seu conteúdo*.

*O que está por detrás da discussão do regime administrativo é importante demais para ser liminarmente rejeitado pela pesquisa jurídica*. Como pudemos observar ao longo da tese, essa é uma discussão que envolve aspectos fundamentais como a diferença público/privado, e o próprio eixo metodológico do direito administrativo. Também como pudemos verificar, aí está uma lente de análise que enxerga, no fundo, a discussão sobre

o próprio método do direito administrativo, sua forma peculiar de abordar a política e seu padrão de relacionamento com outras áreas do direito.

Sem rodeios, nada nessa discussão parece ter perdido importância apenas por discordarmos de como o debate foi pontuado pela teoria tradicional brasileira do regime administrativo, que encontra sua formulação sintética na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, na década de 1960. *Se fundamentos são contestáveis em suas formulações, por que não disputá-los em seus conteúdos?* Por que não discutimos a tradicional teoria brasileira do regime administrativo disputando seus próprios termos? Por que não oferecemos uma leitura do regime administrativo, em suas propriedades metodológicas, que vá além da mera interdição ou aniquilação do conceito?

*Este é o sentido que animou a tese, e que anima a agenda de pesquisa que ela procura introduzir.*

7. Em seu percurso, a tese acabou encontrando e defendendo a hipótese de que *a superação da discricionariedade administrativa “pura” pela constitucionalidade abre espaço para um regime administrativo fundado em categorias metodológicas de direito comum – obrigação e processo - qualificadas por deveres exclusivamente públicos, identificáveis em uma constituição.*

Mas, esta eventual superação tem chances efetivas de se confirmar? E, se confirmada, tem condições de envolver, no direito brasileiro, o aludido conteúdo em potencial? Mais ainda, que fatores políticos e institucionais podem estar envolvidos em diferentes experiências de discricionariedade e de constitucionalidade no direito comparado?

Todas essas são perguntas que ilustram o caminho a ser percorrido pela agenda de pesquisa que esta tese buscou, senão abrir, ao menos reativar. *Perguntas que comprovam, em seu conjunto, que a discussão metodológica em torno do regime administrativo está viva, e que não pode ser, sob nenhum pretexto, bloqueada ou superada.* Perguntas que nos levam a debater *como regulamos a administração pública e sob quais condições aceitamos o poder administrativo.* Perguntas que, em uma *democracia*, não podem ser interditas aos seus cidadãos, pois nos permitem construir, conhecer e atualizar a *diferença* entre o que é *política* e o que é *direito*.

Dessa diferenciação – e da possibilidade de colocar seus termos em questão – depende o *Estado de direito*.

*Em um Estado de direito, o regime administrativo deve colher dos compromissos constitucionais (e não de qualquer outra coisa) sua orientação política. E deve encontrar, em obrigações e processos públicos (e não em qualquer outra coisa) seu sentido jurídico.*

É no *método do direito administrativo* que, sutilmente, parece se insinuar o delicado nexos entre *democracia, constituição e legalidade*.

Se queremos – como de fato queremos – um “Estado de direito sempre”,<sup>41</sup> é porque acreditamos no potencial da democracia para definir a direção do direito público, e na capacidade desse direito público para regular a política. Um jogo de mútua determinação, que não tem espaço para última palavra ou solução definitiva. Estado de direito “sempre”, porque o jogo não tem fim. É aberto ao futuro, no que se faz aberto à própria democracia.

---

<sup>41</sup> “Estado de Direito sempre!” é a frase final da “Carta às brasileiras e aos brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito”, lida em XI de agosto de 2022 no pátio da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – o “território livre das Arcadas” – em resposta ao questionamento infundado da lisura do processo eleitoral brasileiro pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro (2019-2022). A Carta de 2022 parafraseia o final da Carta de 1977, que exigia “Estado de direito já!”. Em plena ditadura militar, foi lida no mesmo pátio das Arcadas, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pelo Professor Goffredo da Silva Telles Júnior. A Carta de 2022 retoma simbolicamente o espírito que deve animar o direito – quem o ensina e quem o aprende – na defesa intransigente da democracia e da ordem constitucional. Foi subscrita por mais de um milhão de pessoas, de diversos setores da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ACKERMAN, Bruce. *Constitutional politics / Constitutional Law*. **Yale Law Journal**, v. 99(3), 1989.

ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. **Harvard Law Review**, v. 113, n. 3, 2000.

AFONSO DA SILVA, José. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. **Revista de Direito do Estado**, v. 4, 2006.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção*. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 1, 2003.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes. *A Lei Brasileira de Processo Administrativo como estrutura jurídica do poder político: parâmetros e possibilidades*. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (orgs.). **Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes. *Entre as linhas do Capitólio: legalidade jurídica, mérito administrativo e sistemas sociais*. In: SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). **Estudos atuais sobre ato e processo administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes. *O vazio como fonte: a disciplina da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito no Brasil*. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (orgs.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Anotada**, v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes; RACHED, Danielle Hanna; TAGLIABUE, Bernardo. *Environmental authoritharianism: a case study of the Brazilian government (2019-2021)*. *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) / World Comparative Law (WCL) Journal*, n. 5, 2022.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. Milão: Giuffrè, 1960.



ALLEGRETTI, Umberto. *La pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*. In: FIORAVANTI, Maurizio (org.). **Il valore della Costituzione: l'esperienza della democrazia repubblicana**. Bari: Laterza, 2009.

ALLENA, Miriam. *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela all'interno degli stati membri dell'Unione Europea*. In: MANGANARO, Francesco; TASSONE, Antonio; SAITTA, Fabio (orgs.). **Sindacato giurisdizionale e sostituzione della pubblica amministrazione**. Milão: Giuffrè, 2013.

ALLENA, Miriam. *La rilevanza dell'art. 6, par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*. **Diritto Amministrativo Processuale**, v. 30(2), 2012.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Atos administrativos normativos: algumas questões*. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Responsabilidade civil do Estado*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**, v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

AMATO, Lucas Fucci. *Direito, cultura e direitos*. São Carlos: JA, 2018.

AQUINO, S. Tomás de. *Suma Teológica*. Trad. Alexandre Corrêa. São Paulo: Permanência, 1981.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos*. **Revista de Informação Legislativa**, v. 167, 2005.

ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de. *Motivo e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ARAÚJO, Cicero Romão Resende de. *Estado e democracia*. In: De VITA, Álvaro; BORON, Atilio (orgs.). **Teoria e filosofia política**. São Paulo: Edusp, 2004.

ARAÚJO, Cícero Romão Rezende de. *A forma da república: da constituição mista ao Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ARENDT, Hannah. *The origins of totalitarianism*. San Diego: Harcourt Brace & Co, 1973.

ARGYRIADIS-KERVEGAN, Carola. *Le droit au miroir de l'Histoire*. In: ALONSO, Christophe; DURANTHON, Arnaud; SCHMITZ, Julia (orgs.). **La pensée du Doyen Hauriou à**

**L'épreuve du temps: quel héritage?** Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2015.

ARONSON, Mark. *Review of administrative action*. Sydney: Lawbook & Co., 1978.

AUBY, Jean-Bernard. *Le rôle de la distinction du droit public et du droit privé dans le droit français*. In: AUBY, Jean-Bernard FREEDLAND, Mark. **The public law / private law divide: une entente assez cordiale? La distinction du droit public et du droit privé: regards français et britanniques**. Oxford: Hart, 2005.

AUBY, Jean-Bernard; FREEDLAND, Mark. *The public law / private law divide: une entente assez cordiale? La distinction du droit public et du droit privé: regards français et britanniques*. Oxford: Hart, 2005.

AUBY, Jean-François; RAYMUNDIE, Olivier. *Le service public (analyse juridique)*. Paris: Le moniteur, 2003.

AUSTIN, John. *The province of jurisprudence determined*. Londres: John Murray, 1832.

ÁVILA, Humberto. *Repensando o princípio da 'supremacia do interesse público sobre o particular'*. **Revista Diálogo Jurídico**, n. 7, 2001.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Natureza jurídica do contrato de consórcio. Classificação dos atos jurídicos quanto ao número de partes e quanto aos efeitos. Os contratos relacionais. A boa-fé nos contratos relacionais. Contratos de duração. Alteração das circunstâncias e onerosidade excessiva. Sinalagma e resolução contratual. Resolução parcial do contrato. Função social do contrato*. **Revista dos Tribunais**, v. 94, n. 832, 2005.

AZZARITI, Gaetano. *Dalla discrezionalità al potere*. Pádua: Cedam, 1989.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle judicial*. São Paulo: Malheiros, 1993.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 89, 1967.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *O conceito do direito administrativo*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 73, 1963.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *O conceito do direito administrativo (continuação)*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 74, 1963.

- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo: introdução*. São Paulo: Malheiros, 2007 [1979].
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018 [a primeira edição é de 2001].
- BARANGER, Denis. *Penser la loi: essai sur le législateur des temps modernes*. Paris: Gallimard, 2018.
- BARROCHE, Julien. *L'argument sociologique chez Maurice Hauriou*. In: ALONSO, Christophe; DURANTHON, Arnaud; SCHMITZ, Julia (orgs.). **La pensée du Doyen Hauriou à l'épreuve du temps: quel héritage?** Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2015.
- BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves. *A linguagem dos interesses no republicanismo moderno*. **Dissertatio**, v. 41, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. *A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativos e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. *Norma incompatível com a Constituição: não aplicação pelo Poder Executivo, independentemente de pronunciamento judicial. Legitimidade*. **Revista de Direito Administrativo**, n. 181/182, 1990.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- BEAUD, Olivier. *La puissance de l'État*. Paris: PUF, 1994.
- BEAUD, Olivier. *The State*. **Sorbonne-Assas Law Review**, v. 1, 2011.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BELLAMY, Richard. *Political constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University, 2007.
- BENVENUTI, Feliciano. *L'istruzione nel processo amministrativo*. Pádua: Cedam, 1953.
- BENVENUTI, Luigi. *La discrezionalità amministrativa*. Pádua: Cedam, 1986.
- BERTHELEMY, Henry. *De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative*. **Revue de droit public**, 1904.
- BERTHÉLEMY, Henry. *Défense de quelques vieux principes*. In: **Mélanges Hauriou**. Paris: Sirey, 1929.

- BERTHÉLEMY, Henry. *La méthode applicable à l'étude du droit administratif*. In: **Les Méthodes juridiques**. Paris: Giard et Brière, 1911.
- BERTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1933.
- BIGOT, Grégoire. *Henry Berthélemy ou la tradition du libéral-étatisme*. In: HAKIM, Nader; MELLERAY, Fabrice. **Le renouveau de la doctrine française**. Paris: Dalloz, 2009.
- BILAND, Émile; STEINMETZ, Hélène. *Are Judges Street-Level Bureaucrats?* **Law & Social Inquiry**, v. 42, n. 2, 2017.
- BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma do direito administrativo*. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014 [a primeira edição é de 2006].
- BINGHAM, Thomas. *The Rule of Law and the sovereignty of Parliament*. **King's Law Journal**, v. 19, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria generale del diritto* (1969-1975). Bari: Laterza, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant*. Turim: Giappichelli, 1969.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1986.
- BOVENS, Mark. *Two Concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism*. **West European Politics**, n. 33, 2010.
- BRAGA DA CRUZ, Guilherme. *O direito subsidiário na história do direito português*. Coimbra: Instituto de Estudos Históricos da Universidade de Coimbra, 1975.
- BRAUD, Philippe. *Penser l'État*. Paris: Seuil, 2004.
- BRAUD, Philippe. *Sociologie politique*. 11. ed. Paris: LGDJ, 2014.
- BRAUDEL, Fernand. *L'Histoire des civilisations: le passé explique le présent*. In: **Écrits sur l'Histoire**. Paris: Flammarion, 1969.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRODERICK, Albert. *The French institutionalists: Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos*. Cambridge: Harvard University, 1970.

- CACCIA SALINAS, Natasha Schmitt. *Mecanismos de participação das agências reguladoras federais*. In: **Regulação em números**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011 [1. ed. 2002].
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Supremo Tribunal Federal e o CADE*. **JOTA**, 14 de julho de 2020.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico*. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAMPOS, Francisco. *Direito administrativo*, v. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.
- CANE, Peter. *Controlling administrative power: an historical comparison*. Cambridge: Cambridge University, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*. Milão: Giuffrè, 1968.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I. Paris: Sirey, 1920.
- CASSETTA, Elio. *L'illecito degli enti pubblici*. Turim: Giappichelli, 1953.
- CASSETTA, Elio. *Manuale di diritto amministrativo*. 12. ed. Milão: Giuffrè, 2010.
- CASSETTA, Elio; FRACCHIA, Fabrizio. *Compendio di diritto amministrativo*. 18. ed. Milão: Giuffrè, 2018.
- CASSESE, Sabino. *L'arena pubblica - nuovi paradigmi per lo Stato. La crisi dello Stato*. Bari: Laterza, 2002.
- CASSESE, Sabino. *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*. In: **Scritti in onore di Gaetano Silvestri**. Turim: Giappichelli, 2016.
- CASSESE, Sabino. *Le basi del diritto amministrativo*. 2. ed. Milão: Garzanti, 2000.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*, v. I: teoria geral do Estado. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*, v. 2: teoria geral do direito administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.

CERULLI-IRELLI, Vincenzo. *L'amministrazione 'costituzionalizzata' e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*. Turim: Giappichelli, 2019.

CERULLI-IRELLI, Vincenzo. *L'amministrazione e il potere politico: principi e problemi*. In: CERULLI-IRELLI, Vincenzo; COLAROSSO, Diletta. **L'amministrazione e il potere politico: ordinamenti a confronto**. Turim: Giappichelli, 2018.

CHÂTELET, François. *Histoire des idées politiques*. Paris: PUF, 1982.

CHEVALIER, Jacques. *Les fondements idéologiques du droit administratif français*. In: **Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général**. Reims: Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, 1979.

CHEVALLIER, Jacques. *L'obligation en droit public*. **Archives de philosophie du droit**, n. 44, 2000.

CHEVALLIER, Jacques. *Les linéaments d'une théorie sociologique de l'administration*. In: ALONSO, Christophe; DURANTHON, Arnaud; SCHMITZ, Julia (orgs.). **La pensée du Doyen Hauriou à l'épreuve du temps: quel héritage?** Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2015.

CICERO. *The Republic and The Laws*. Trad. Niall Rudd. Oxford: Oxford University, 1998.

CIRNE LIMA, Ruy. *Direito administrativo e direito privado*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 56, 1951.

CIRNE LIMA, Ruy. *Introdução ao estudo do Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1942.

CIRNE LIMA, Ruy. *O conceito fundamental do direito administrativo*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 12, 1948.

CIRNE LIMA, Ruy. *Preparação à dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sulina, 1958.

CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007 [1937].

CLAM, Jean. *Pièges du sens, dynamique des structures: le projet d'une sémantique historique chez Niklas Luhmann*. **Archives de Philosophie du Droit**, t. 43 (Supplément Luhmann). Paris: Association Française de Philosophie du Droit, 1999.

COGNETTI, Stefano. *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi sistematica*. Turim: Giappichelli, 2010.

COLEMAN, Jules. *The architecture of jurisprudence*. **Yale Law Journal**, v. 121, 2011.

COLEMAN, Jules; LEITER, Brian. *Determinacy, objectivity, authority*. *University of Pennsylvania Law Review* n. 142(2), 1993.

CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*. Paris: Eymery, 1815.

- CORNU-THENARD, Nicolas. *Le modèle romain du corps de droit administratif, dans la pensée de Maurice Hauriou*. **Revue Française d'Histoire des Idées Politiques**, nº 41, 2015.
- CORSI, Giancarlo. *Sociologia da Constituição*. Trad. Juliana Neuenschwander Magalhães. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 39, 2001.
- COTTERRELL, Roger. *Subverting orthodoxy, making law central: a view of sociolegal studies*. **Journal of Law and Society**, v. 29(4), 2002.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O direito nas políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.
- COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição, governo e sociedade no Brasil*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, 2006.
- CRAIG, Paul. *UK, EU and Global Administrative Law*. Cambridge: Cambridge University, 2015.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *Ato administrativo – a tridimensão da discricionariedade*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 119, 1975.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *O mérito do ato administrativo*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 79, 1965.
- DAHL, Robert Alan. *The decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker*. In: **Constitutionalism and democracy**. Londres: Routledge, 2006.
- DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1971.
- DAWSON, John. *The oracles of the Law*. Buffalo: William Hein & Co., 1986.
- De GIORGI, Raffaele. *A administração pública na sociedade complexa*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 256. Rio de Janeiro, 2011.
- DELMAS-MARTY, Jacqueline. *Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2006.
- DEVOLVÉ, Pierre. *Le principe de légalité en droit administratif comparé: essai de synthèse*. **Revue française de droit administratif**, v. 38, n. 2, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Transformações do direito administrativo*. **Revista de direito da administração pública**, a. 2, v. 1. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2012.

- DI PIETRO, Maria Sylvia. *O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (orgs.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.
- DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the law of the constitution*. Londres: Macmillan, 1885.
- DIGEST OF JUSTINIAN. Edição bilíngue latim-inglês, preparada por Alan Watson. Filadélfia: Pennsylvania University, 1985.
- DOAT, Mathieu. *Georges Gurvitch et le droit administratif*. **Droit et Société**, n. 94(3), 2016.
- DUGUIT, Leon. *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Fontemoing et Cie., 1901.
- DUGUIT, Leon. *Les transformations du Droit Public*. Paris: Armand Colin, 1913.
- DUGUIT, Leon. *Souveraineté et liberté*. Paris: Félix Alcan, 1922.
- DUGUIT, Leon. *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., 1923.
- DUGUIT, Leon. *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II. Paris: Fontemoing & Cie., 1923.
- DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1977.
- DYZENHAUS, David. *Legality in a time of emergency*. In: **The constitution of Law: legality in a time of emergency**. Cambridge: Cambridge University, 2006.
- EISENMANN, Charles. *Cours de droit administratif*, v. I. Paris: LGDJ, 1982 (reunião de cursos dados entre 1948 e 1970).
- EISENMANN, Charles. *La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif*. **Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger**, n. 6, 1972.
- EPSTEIN, Richard. *Design for liberty: private property, public administration and the Rule of Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- FEBBRAJO, Alberto. *Constitutionalism and legal pluralism*. In: FEBBRAJO, Alberto; CORSI, Giancarlo. **Sociology of constitutions**. Nova York: Ashgate, 2016.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *As origens do Estado contemporâneo ou o Leviathan gestor da economia*. **Revista Brasileira de Filosofia**, v. 36, 1987.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interesse Público*. **Anais do Simpósio Internacional de Direito Bancário**. Brasília: Advocacia Geral da União, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. São Paulo: Saraiva, 1973.



FIORAVANTI, Maurizio. *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione: Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*. In: GROSSI, Paolo (org.). **Il pensiero giuridico di Costantino Mortati**. Milão: Giuffrè, 1990.

FIORAVANTI, Maurizio. *Il cerchio e l'elisse: i fondamenti dello Stato costituzionale*. Bari: Laterza, 2020.

FIORAVANTI, Maurizio. *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, v. I. Milão: Giuffrè, 2001.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de derecho administrativo*. 8. ed. Trad. Sabino Gendin. Barcelona: Labor, 1933 [1931].

FOULQUIER, Norbert. *Maurice Hauriou, constitutionnaliste (1856-1929)*. In: HAKIN, Nader; MELLERAY, Fabrice (orgs.). **Le renouveau de la doctrine française: les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XXe siècle**. Paris: Dalloz, 2009.

FOX-DECENT, Evan. *The fiduciary nature of State legal authority*. **Queen's Law Journal**, v. 31, 2015.

FRACCHIA, Fabrizio; OCCHIENA Massimo. *Le norme interne: poteri, organizzazione e ordinamenti*. Nápoles: Scientifica, 2019.

FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado: perspectivas sobre o estado de direito e o estado de exceção*. Trad. Gercelia Mendes. São Paulo: Unesp, 2018 [2010].

FROMONT, Michel. *Droit administratif des États européens*. Paris: PUF, 2006.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. *O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (orgs.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

GALLIGAN, Denis. *Discretionary powers: a legal study of official discretion*. Oxford: Clarendon, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder em el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. **Revista de administración pública**, v. 38, 1962.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz, 2015.

GARRIGA ACOSTA, Carlos. *Cabeza moderna, cuerpo gótico: la Constitución de Cádiz y el orden jurídico*. **Anuario de historia del derecho español**, t. LXXXI. Madrid: Boletín oficial del Estado, 2011.

GIANNINI, Massimo Severo. *Amministrazione e diritto amministrativo nei secoli XIX e XX* [1940]. Republicado em **Diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1970.

GIANNINI, Massimo Severo. *Discrezionalità amministrativa e pluralismo. Quaderni del pluralismo*, n. 2, 1984.

GIANNINI, Massimo Severo. *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*. Milão: Giuffrè, 1939.

GIANNINI, Massimo Severo. *Lo Stato pluriclasse*. In: **Il pubblico potere: Stato e amministrazioni pubbliche**. Bolonha: Il mulino, 1986.

GIANNINI, Massimo Severo. *Problemi relativi al merito amministrativo e problemi connessi*. **Stato e diritto**, v. 2, 1941.

GIANNINI, Massimo Severo. *Profili costituzionali del diritto amministrativo* [1940]. Republicado em **Diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1970.

GIANNINI, Massimo Severo. *Profili storici della scienza del diritto amministrativo. Quaderni fiorentini*, n. 2. Milão: Giuffrè, 1973 (republicação do texto original de 1940).

GIANNINI, Massimo Severo. *Recensione a Elio Casetta, L'illecito degli enti pubblici*. **Rivista trimestrale de Diritto Pubblico**, v. 4, n. 3, 1954.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. Trad. António Manuel Hespanha e Manuel Malheiros. Lisboa: Calouste-Gulbenkian, 2016.

GINSBURG, Tom. *Written constitutions and the administrative State: on the constitutional character of administrative law*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter; EMERSON, Blake. **Comparative Administrative Law**. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto. *Constitutions in authoritarian regimes*. In: **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge: Cambridge University, 2014.

GIRAUD, Émile. *Étude sur le pouvoir discrétionnaire*. **Revue générale de l'administration**, 1924.

GLOPPEN, Siri. *Dynamics of constitution-making and constitutionalism*. In: **The battle over constitution**. Londres: Routledge, 1997.

GOODHART, Arthur. *The rule of Law and absolute sovereignty*. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 106. Filadélfia: University of Pennsylvania, 1958.

GOODIN, Robert. *Welfare, rights and discretion*. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 6(2), 1986.

GORDON, Robert. *Critical legal histories*. **Stanford Law Review**, v. 36(1), n. 1, 1984.

GRIFFITHS, Simon; LEACH, Robert. *British politics*. Londres: Macmillan, 2018.

GRIMM, Dieter. *Constituição, lei fundamental (leis fundamentais) da Ilustração até os dias atuais*. In: MOHNHAUPT Heinz; GRIMM, Dieter. **Constituição: história do conceito da Antiguidade aos nossos dias**. Trad. Peter Neumann. Belo Horizonte: Tempus, 2012.

- GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University, 2016.
- GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade administrativa: limitações da vinculação legalitária e propostas pós-positivistas*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativos e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- GURVITCH, Georges. *Éléments de sociologie juridique*. Paris: Dalloz, 1940.
- GURVITCH, Georges. *Morale théorique et science des mœurs*. Paris: PUF, 1948.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Rúrion Melo e Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2020.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2014 [1990].
- HAILBRONNER, Michaela. *Transformative constitutionalism: not only in the Global South*. **American Journal of Comparative Law**, v. 65(3), 2017.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. *An introduction to varieties of capitalism*. In: **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University, 2001.
- HALPÉRIN, Jean-Louis. *Le droit romain, un ordre juridique statique et dynamique, un État?* In: BONIN, Pierre; BRUNET, Pierre; KERNEIS, Soazick (orgs.). **Formes et doctrines de l'État**. Paris: A. Pedone, 2017.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist: a commentary on the Constitution of the United States*. Nova York: Tudor, 1947, edição fac-similar à de 1792.
- HANDLER, Joel. *Protecting the social service client: legal and structural controls on official discretion*. Amsterdam: Elsevier, 1979.
- HARLOW, Carol; HAWLINGS, Richard. *Law and administration*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University, 2009.
- HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Law and administration*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1984.
- HARSTE, Gorm. *The big, large and huge case of State building: studying structural coupling at the macro level*. In: FEBBRAJO, Alberto; HARSTE, Gorm (orgs.). **Law and intersystemic communication: understanding structural coupling**. Burlington: Ashgate, 2013.
- HART, Herbert Lionel Adolphus. *The concept of Law*. Oxford: Clarendon, 1994.
- HAURIOU, Maurice. *De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII*. **Revue générale d'administration**, v. 44, 1892.
- HAURIOU, Maurice. *La fin de la catégorie des actes discrétionnaires: note sur l'arrêt Grazietti*. CONSEIL D'ÉTAT, 31 de janeiro de 1902.

HAURIOU, Maurice. *La science sociale traditionnelle*. Paris: Librairie générale de la société du Recueil Général des Lois et Arrêts, 1896.

HAURIOU, Maurice. *La théorie de l'institution et de la fondation: essai de vitalisme social. Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*. Caen: Bibliothèque de philosophie politique et juridique, 1986 (reimpressão da edição de 1933, publicada no nº 23 do Cahiers de la Nouvelle Journée, em Paris por Bloud & Gay).

HAURIOU, Maurice. *Philosophie du droit et science sociale. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, v. 7, 1899.

HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et Droit Public Général*. 4. ed. [1. ed. 1892]. Paris: Larose, 1900.

HAURIOU, Maurice. *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. 11. ed. Paris: Sirey, 1926.

HAURIOU, Maurice. *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. 7. ed. Paris: Sirey, 1911 [1. ed. 1893].

HAURIOU, Maurice. *Principes de droit public*. 2. ed. Paris: Sirey, 1916.

HAWKINS, Keith. *The uses of discretion*. Oxford: Clarendon, 1992.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Trad. Luís Tobío. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1998 [1934].

HENNESSY, Peter; COATES, Simon. *The back of the envelope: Hung Parliaments, the Queen and the Constitution*. Strathclyde Analysis paper n. 5, 1991.

HEWART, Gordon. *The new despotism*. Londres: Ernest Benn, 1929.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University, 2004.

HONNETH, Axel. *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Trad. Joel Anderson. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1996.

HÜBNER MENDES, Conrado. *Colegisladores. O Estado de S. Paulo*, 02 de maio de 2012.

HUBNER MENDES, Conrado. *Constitutional Courts and deliberative democracy*. Oxford: Oxford University, 2013.

HÜBNER MENDES, Conrado. *Jurisprudência impressionista. Época*, 14 de setembro de 2018.

HUMMEL, Jacky. *L'institution gouvernementale au sein d'une République administrative: une lecture haurioutiste de l'article 20. Jus Politicum – Revue de Droit Politique*, v. 24, 2020.

JAMIN, Christophe; MELLERAY, Fabrice (orgs.). *Droit civil et droit administratif: dialogues sur un modèle doctrinal*. Paris: Dalloz, 2018.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando de Los Ríos. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2000 [2. ed. alemã 1911].

JÈZE, Gaston. *Cours de droit public*. Paris: Giard, 1924.

JÈZE, Gaston. *Les contrats administratifs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics*. Paris: Giard, 1927.

JÈZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, t. I. Paris: Berger-Levrault, 1904.

JÈZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, t. IV. Paris: Giard-Brière, 1934.

JOHNSTON, David. *The general influence of Roman institutions of State and Public Law*. In: CAREY MILLER, David; ZIMMERMANN, Reinhard (orgs.). **The civilian tradition and Scots Law: Aberdeen Quincentenary essays**. Berlin: Duncker & Humblot, 1997.

JONES, H. Stuart. *Maurice Hauriou and the theory of institution*. In: **The French State in question: public Law and political argument in the Third Republic**. Cambridge: Cambridge University, 1992.

JOUANJAN, Olivier. *La Constitution*. In: GONOD, Pascale; MELLERAY, Fabrice; YOLKA, Philippe (orgs.). **Traité de droit administratif**, t. I. Paris: Dalloz, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua, um projecto filosófico*. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008 [1795].

KANT, Immanuel. *Crítica de la razón práctica*. Edición bilingüe alemán-español. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2011.

KANTOROWICZ, Ernst. *The King's two bodies: a study in mediaeval political theology*. Princeton University, 1985.

KELSEN, Hans. *Dottrina pura del diritto*. 2. ed. Trad. Mario Losano. Turim: Einaudi, 1991 [1934].

KELSEN, Hans. *General theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University, 1949.

KELSEN, Hans. *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*. *Annuaire de l'Institut Internationale de Droit Public*, 1929.

KEOHANE, Robert; VICTOR, David. *The regime complex for climate change*. **Harvard Project on International Climate Agreements**, 2010.

KING, Jeff. *The province of delegated legislation*. In FISCHER, Elizabeth; KING, Jeff; YOUNG, Alison. **The foundations and future of Public Law**. Oxford: Oxford University, 2020.

KLARE, Karl. *Legal culture and transformative constitutionalism*. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, 1998.

KOSELLECK, Reinhart. *Futures past: on the semantics of historical time*. Trad. Keith Tribe. Nova York: Columbia University, 2004 [1979].

KOSELLECK, Reinhart. *Space of experience and horizon of expectations: two historical categories*. In: **Futures Past, on the semantics of historical time**. Trad. Keith Tribe. Nova York: Columbia University, 2004.

KUHN, Thomas. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago, 1970.

KUMM, Mattias. *The best of times and the worst of times: between constitutional triumphalism and nostalgia*. In: LOUGHLIN, Martin; DOBNER (eds). **The twilight of constitutionalism**. Oxford: Oxford University, 2010.

KUMM, Mattias. *Who is afraid of the Total Constitution?* **German Law Journal**, v. 7(4), 2006.

LABORDE-MENJAUD, Alexandre. *Discours technique et techniques de discours en droit constitutionnel*. **Jus Politicum – Revue de Droit Politique**, n. 22, 2019.

LAFERRIÈRE, Edouard. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, 2. ed. Paris: Berger-Levrault, 1888.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 8. ed. Trad. José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2019 [1991].

LAUN, Rudolf von. *Le pouvoir discrétionnaire*. **Annuaire de l'Institut International de Droit Public**, 1935.

LEFÉBURE, Marcus. *Le pouvoir d'action unilatérale de l'administration en droit anglais et français*. Paris: LGDJ, 1961.

LEITER, Brian. *Rethinking legal realism: toward a naturalized jurisprudence*. **Texas Law Review**, v. 76, 1997.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public choices*. Nova York: Russell Sage, 1982.

LISSER, Kurt. *El concepto del derecho en Kant*. Trad. Alejandro Rossi. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 1959.

LOBBAN, Michael. *The varieties of legal history*. Clio Thémis: **Révue électronique d'Histoire du Droit**, v. 5, 2012.

LOCHAK, Danièle. *Les revues de droit public*. In: ARNAUD, André-Jean (org.). **La culture des revues juridiques françaises**. Milão: Giuffrè, 1988.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Curso de filosofia do direito: o direito como prática*. São Paulo: Atlas, 2020.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Naturalismo jurídico no pensamento brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito coletivo acima do individual: será mesmo?* **Estado da Arte**, 09 de abril de 2022.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história*. São Paulo: Atlas, 2011.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *The traditional dialogue between law and economics*. **Revista Direito GV**, v. 1, 2005.
- LOSANO, Mario. *Sistema e struttura nel diritto*, v. 1: dalle origini alla scuola storica. Milão: Giuffrè, 2002.
- LOUGHLIN, Martin. *Against constitutionalism*. Cambridge: Harvard University, 2022.
- LOUGHLIN, Martin. *Droit politique*. **Jus Politicum – Revue de Droit Politique**, n. 17, 2017.
- LOUGHLIN, Martin. *Foundations of Public Law*. Oxford: Oxford University, 2010.
- LOUGHLIN, Martin. *Political jurisprudence*. Oxford: Oxford University, 2017.
- LOUGHLIN, Martin. *Public Law and political theory*. Oxford: Clarendon, 1992.
- LOUGHLIN, Martin. *The concept of Constituent Power*. **European Journal of Political Theory**, v. 13, 2014.
- LOUGHLIN, Martin. *The functionalist style in Public Law*. **University of Toronto Law Journal**, v. 55(3), 2005.
- LOUGHLIN, Martin. *The new architecture of public law*. **Foundations of public law**. Oxford: Oxford University, 2016.
- LUHMANN, Niklas. *Closure and openness on reality in the world of law*. EUI paper n° 86/234. San Domenico: European University Institute, 1986.
- LUHMANN, Niklas. *Consideraciones introductorias a una teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados*. In: **Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia**. Trad. Jostetxo Beriain e José María García Blanco Madrid: Trotta, 1998.
- LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México, DF: Universidad Iberoamericana, 2002.
- LUHMANN, Niklas. *Il Welfare State come problema politico e teorico*. Trad. Alberto Febbrajo. In: FANO, Ester; RODOTÀ, Stefano; MARRAMAO, Giacomo (org.). **Trasformazioni e crisi del Welfare State**. Bari: De Donato / Regione Piemonte, 1983.
- LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Trad. Leopoldo Waizbort. Petrópolis: Vozes, 2009.
- LUHMANN, Niklas. *La costituzione come acquisizione evolutiva*. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg (orgs.). **Il futuro della costituzione**. Turim: Einaudi, 1996.

- LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México, DF: Herder, 2006 [1997].
- LUHMANN, Niklas. *Law as a social system*. Trad. Klaus Ziegert. Oxford: Oxford University, 2004 [1993].
- LUHMANN, Niklas. *Los derechos fundamentales como institución: aportación a la sociología política*. Trad. Hartman Tyrell. México, DF: Universidad Iberoamericana, 2010 [1965].
- LUHMANN, Niklas. *Metamorfosi dello Stato*. Trad. Giancarlo Corsi. In: CEVOLINI, Alberto (org.). **Potere e modernità**. Milão: Franco Angeli, 2007 [1995].
- LUHMANN, Niklas. *Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas*. Trad. Eva Machado Barbosa Samios. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- LUHMANN, Niklas. *O conceito de sociedade*. Trad. Eva Machado Barbosa Samios. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Trad. Silvia Pappe e Brunhilde Erker. Bogotá: CEJA, 1998 [1984].
- LUHMANN, Niklas. *Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade*. Trad. Eva Machado Barbosa Samios. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito II*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985 [1972].
- LUHMANN, Niklas. *Sociologia política*. Trad. Iván Ortega Rodríguez. Madri: Trotta, 2014.
- LUHMANN, Niklas. *Stato di diritto e sistema sociale*. Trad. Flavio Spalla e Alberto Febbrajo. Nápoles: Guida, 1978.
- LUHMANN, Niklas. *Struttura della società e semantica*. Trad. Maria Sinatra. Bari: Laterza, 1983 [1981].
- LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el Estado de bienestar*. Trad. Fernando Vallespín. Madri: Alianza, 1993.
- LUHMANN, Niklas. *The world society as a social system*. **International Journal of General Systems**, v. 8(1), 1982 [1971].
- MADDOX, Graham. *A note on the meaning of 'Constitution'*. **The American Political Science Review**, v. 76(4), 1982.



MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. *Formação do conceito de soberania: história de um paradoxo*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARKY, Thomas. *Curso elementar de direito romano*. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *A bipolaridade do direito administrativo e sua superação*. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (orgs.). **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Do contrato administrativo à administração contratual*. **Revista do Advogado**, ano XXIX, nº 107. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Fundamento e conceituação das parcerias público-privadas*. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (orgs.). **Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MASHAW, Jerry. *The American model of Federal Administrative Law*. **The George Washington Law Review**, v. 78, 2010.

MASSOT, Jean. *The powers and duties of the French administrative law judge*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter; EMERSON, Blake. **Comparative Administrative Law**. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

MATTEUCCI, Nicola. *Lo stato moderno: lessico e percorsi*. Bolonha: Il mulino, 1993.

MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Trad. Horacio Heredia e Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982 [1. ed. alemã 1904].

MAZZAMUTO, Marco. *I principi costitutive del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto*. In: RENNA, Mauro; SAITTA, Fabio (orgs.). **Studi sui principi del diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 2012.

MAZZAMUTO, Marco. *Il riparto di giurisdizione: apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*. Nápoles: Scientifica, 2008.

McLEAN, Janet. *The Crown in the Courts: can political theory help?* In: PEARSON, Linda; HARLOW, Carol; TAGGART, Michael (eds.) **Administrative Law in a changing State**. Oxford: Hart, 2008.

- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta jurídica, 2017 [inclui a primeira edição, de 1990, em versão fac-similar].
- MEDAUAR, Odete. *Parâmetros do controle da discricionariedade*. In: GARCIA, Emerson (coord.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 125, 1976.
- MELLERAY, Fabrice. *L'affirmation du caractère jurisprudentiel du droit administratif*. In: JAMIN, Christophe; MELLERAY, Fabrice (orgs.). **Droit civil et droit administratif: dialogues sur un modèle doctrinal**. Paris: Dalloz, 2018.
- MELLERAY, Fabrice. *Le tournant contentieux du droit administratif*. In: JAMIN, Christophe; Melleray, Fabrice (orgs.). **Droit civil et droit administratif: dialogues sur un modèle doctrinal**. Paris: Dalloz, 2018.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial*. **Revista jurídica da presidência**, n. 8(1), 2000.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo, Saraiva, 1996.
- MENEZES CORDEIRO, Antônio. *Tratado de direito civil: parte geral*. Coimbra: Almedina, 2017.
- MESTRE, Achille. *Répétitions écrites de droit administratif*. Paris: Les Cours de Droit, 1941.
- METZGER, Gillian. *Administrative constitutionalism*. **Texas Law Review**, v. 91, 2013.
- MEUCCI, Lorenzo. *Istituzioni di diritto amministrativo*. Turim: Bocca, 1898.
- MICHOUD, Joseph Octave Léon. *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*. **Annales de l'Université de Grenoble**, t. XXV, n. 3, 1913.
- MOATTI, Claudia. *Respublica et droit dans la Rome républicaine*. **Mélanges de l'École Française de Rome, Moyen Âge**, v. 113(2), 1999.
- MÖLLERS, Christoph. *State as argument*. Oxford: Oxford University, 2012.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionarietà: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionarietà*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- MORRIS, Christopher. *An essay on the modern State*. Nova York: Cambridge University, 1998.
- MORTATI, Costantino. *Ancora sul merito amministrativo*. **Stato e diritto**, v. 3, 1942.
- MORTATI, Costantino. *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Roma: Anonima Romana, 1931.
- MORTATI, Costantino. *Norme giuridiche e merito amministrativo*. **Stato e diritto**, v. 2, 1941.
- MORTATI, Costantino. *Note sul potere discrezionale*. In: Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell'Università di Roma, 1936, republicado em **Scritti giuridici**, v. III: Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, 1972.
- MOTA, Carlos Guilherme. *Para uma visão de conjunto: a história do Brasil pós-1930 e seus juristas*. In: MOTA, Carlos Guilherme; CACCIA SALINAS, Natasha. **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2010.
- MURGUE-VAROCLIER, Paul-Maxence. *Le critère organique en droit administratif français*. Paris: LGDJ, 2018.
- NAFARRATE, Javier Torres. *Galáxias de comunicação, o legado teórico de Luhmann*. **Lua Nova**, n. 51, 2000.
- NASIRITOUSI Naghmeh; BÄCKSTRAND, Karin. *International climate politics in the post-Paris era*. **Nordic Economic Policy Review**, special edition "Climate Policies in the Nordics", 2019.
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NUNES LEAL, Victor. *Problemas de direito público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.
- O'DONNELL, Guillermo. *Las poliarquias y la (in)efectividad de la ley en América Latina*. In: **Disonancias: críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Principi di diritto costituzionale*. Florença: Barbera, 1889.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2007.
- PAINE, Thomas. *Common Sense*. Durham: National Humanities Center, 2014 (edição fac-similar à de 1776).
- PAINE, Thomas. *Rights of Man*. Londres: Dent & Sons, 1945, edição fac-similar à de 1791.

- PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2010.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1995.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Institutos de direito civil – teoria geral das obrigações*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- PETTIT, Philip. *Law, liberty and reason*. In: BONGIOVANNI, Giorgio; SARTOR, Giovanni; VALENTINI, Chiara. **Reasonableness and Law**. Dordrecht: Springer, 2009.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. *Dealing (with) paradoxes: on Law, justice and cheating*. In: KING, Michael; THORNHILL, Chris (orgs.). **Luhmann on Law and Politics: critical appraisals and applications**. Oxford: Hart, 2006.
- PHILP, Mark. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009.
- PIRAS, Aldo. *Discrezionalità amministrativa*. In: **Enciclopedia di Diritto Amministrativo**, v. XIII. Milão: Giuffrè, 1964.
- POGGI, Gianfranco. *Lo Stato: natura, sviluppo, prospettive*. Bolonha: Il mulino, 1992.
- POLICE, Aristide. *Sindacato di merito e ‘sostituzione’ della pubblica amministrazione*. In: MANGANARO, Francesco; TASSONE, Antonio; SAITTA, Fabio (orgs.). **Sindacato giurisdizionale e sostituzione della pubblica amministrazione**. Milão: Giuffrè, 2013.
- PONTIER, Jean-Marie. *Droits fondamentaux et libertés publiques*. Paris: Hachette, 2014.
- PORTO MACEDO JÚNIOR, Ronaldo. *Carl Schmitt e a fundamentação do direito*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- PORTO MACEDO JÚNIOR, Ronaldo. *Kant e a crítica da razão: moral e direito*. Ensaios de Teoria do Direito. São Paulo: Saraiva, 2013.
- POSADA, Adolfo. *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva*. Madri: Victoriano Suárez, 1898.
- POSADA, Adolfo. *Tratado de derecho político*. Madri: Victoriano Suárez, 1893.
- POTOTSCHNIG, Umberto. *I pubblici servizi*. Pádua: Cedam, 1964.
- RACHED, Danielle Hanna. *Accountability e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro*. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11(1), 2021.
- RANELLETI, Oreste. *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*. Milão: Giuffrè, 1937.
- RANELLETTI, Oreste. *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*. In: **Scritti giuridici scelti**, v. IV. Macerata: Bianchini, 1899.

- RANELLETTI, Oreste. *Istituzioni di diritto pubblico*. Pádua: Cedam, 1937.
- REIMANN, Mathias. *The progress and failure of comparative law in the second half of twentieth century*. **The American Journal of Comparative Law**, v. 50, 2002.
- RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C., 1866.
- RICHARD, Guillaume. *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*. Paris: Dalloz, 2015.
- RICHARD, Guillaume. *Le cours de 'matières administratives', vecteur du corporatisme à la Faculté de droit de Paris*. **Cahiers Jean Moulin**, n. 3, 2017.
- RIVERO, Jean. *Apologie pour les 'faiseurs de système'*. **Recueil Dalloz**, 1951, chronique n. XXIII.
- RIVERO, Jean. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 1960.
- RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*, v. 2. São Paulo: Max Limonad, 1964, p. 22.
- ROLLI, Rita. *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa: modelli di governance e nuove responsabilità*. Bolonha: Il mulino, 2020.
- ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity and proximity*. Princeton: Princeton University, 2011.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Administrative Law and democracy*. In: CANE, Peter; HOFMANN, Herwig; IP, Eric; LINDSETH, Peter (orgs.). **The Oxford Compendium to Comparative Administrative Law**. Oxford: Oxford University, 2021.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter; EMERSON, Blake. *Introduction*. In: **Comparative Administrative Law**. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.
- ROTH, Brad. *The enduring significance of State sovereignty*. **Florida Law Review**, v. 56, 2004.
- RUBENFELD, Jed. *Freedom and time: a theory of constitutional self-government*. New Haven: Yale University, 2001.
- SACRISTE, Guillaume. *La République des constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*. Paris: Sciences Po, 2011.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *O crepúsculo do direito e o direito econômico global*. In: NUSDEO, Fábio (coord.). **A ordem econômica constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- SAND, Inger-Johanne. *Globalization and the transcendence of the public/private divide - what is public law under conditions of globalization?* In: MAC AMHLAIGH, Cormac; MICHELON, Claudio; WALKER, Neil (orgs.). **After Public Law**. Oxford: Oxford University, 2013.

SANDULLI, Aldo. *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*. Milão: Giuffrè, 2009.

SANTILLÁN, José Fernández. *Locke y Kant: ensayos de filosofía política*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1992.

SANTOS, Leonel Ribeiro dos. *Kant: da reinvenção do republicanismo à ideia de uma “república mundial”*. **Cadernos de filosofia alemã**, n. 16, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARMENTO, Daniel. *Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade*. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (orgs.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SARTORI, Giovanni. *Constitutionalism: a preliminary discussion*. **The American Political Science Review**, v. 56(4), 1962.

SASSIER, Yves. *La conception médiévale de la res publica, aux origines de l'État*. In: BONIN, Pierre; BRUNET, Pierre; KERNEIS, Soazick (orgs.). **Formes et doctrines de l'État**. Paris: A. Pedone, 2017.

SCAFF, Fernando Facury. *Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 225, 2001.

SCHIOPPA, Antonio Padoa. *Storia del diritto in Europa*. Bolonha: Il mulino, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Algumas considerações atuais sobre o sentido da legalidade na administração pública*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (org.). **Poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Legitimidade processual e tipos de processo administrativo*. **Interesse público**, v. 62, 2010.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos*. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Revisitando os poderes do administrador público*. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles**. São Paulo: Malheiros, 2017.

- SCHLESINGER JUNIOR, Arthur. *The Supreme Court: 1947*. Fortune, v. 35(1), 1947.
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. *Dogmática jurídico-administrativa*. Um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras. Trad. António Francisco de Souza. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SCHNEIDER, Jens-Peter; HOFFMAN, Herwig. *Administrative law reform in the European Union: the ReNEUAL Project and its basis in comparative legal studies*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter; EMERSON, Blake. **Comparative Administrative Law**. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.
- SCHOFIELD, Malcolm. *Saving the city: philosopher kings and other classical paradigms*. Londres: Routledge, 1999.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York: Harper, 1950.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel de. *Conceito de mérito no direito administrativo*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 23, 1951.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel de. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1941.
- SHAPIRO, Scott. *On Hart's way out*. In: COLEMAN, Jules (org.). **Hart's postscript: essays on the postscript to 'The concept of Law'**. Oxford: Oxford University, 2001.
- SIEYÈS, Emmanuel. *Qu'est-ce que le Tiers état?* Paris: Boucher, 2002, edição fac-similar à de 1789.
- SKINNER, Quentin. *A genealogy of the modern State*. **Proceedings of British Academy**, n. 162. British Academy: 2009.
- SKINNER, Quentin. *Hobbes and republican liberty*. Cambridge: Cambridge University, 2008.
- SKINNER, Quentin. *The foundations of modern political thought: The Renaissance*. Cambridge: Cambridge University, 1978.
- SKINNER, Quentin. *The sovereign State: a genealogy*. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (orgs.). **Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept**. Cambridge: Cambridge University, 2010.
- SKINNER, Quentin. *The State*. In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell (orgs.). **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University, 1989.
- SKINNER, Quentin. *Visions of politics*, v. I: regarding method. Cambridge: Cambridge University, 2002.
- SOLARI, Gioele. *Studi storici di Filosofia del Diritto*. Turim: Giappichelli, 1949.
- SOMEK, Alexander. *Administration without sovereignty*. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (eds.). **The twilight of constitutionalism?** Oxford: Oxford University, 2010.

- SORACE, Domenico. *La riflessione giuridica di Umberto Pototschnig: i servizi pubblici*. Amministrare, n. 3, 2001.
- SORACE, Domenico. *Prospettive attuali del diritto amministrativo*. In: SANDULLI, Maria Alessandra; VANDELLI, Luciano (orgs.). **I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione**. Nápoles: Scientifica, 2016.
- SORDI, Bernardo. *Diritto pubblico e diritto privato: una genealogia storica*. Bolonha: Il mulino, 2021.
- SORDI, Bernardo; MANNORI, Luca. *Storia del diritto amministrativo*. Bari: Laterza, 2001.
- STOLLEIS, Michael. *Judicial review, administrative review, and constitutional review in the Weimar Republic*. **Ratio Juris**, v. 16(2), 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014 [a primeira edição é de 2012].
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SUNSTEIN, Cass. *Constitutionalism after the New Deal*. **Harvard Law Review**, v. 101, 1987.
- SUPIOT, Alain. *The public-private relation in the context of today's refeudalization*. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11(1), 2013.
- TÁCITO, Caio. *O abuso do poder administrativo no Brasil - conceito e remédios*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 56, 1959.
- TÁCITO, Caio. *Regime jurídico das empresas estatais*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 195, 1994.
- TAVOLARI, Bianca Damin; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Antitruste e contratos: a funcionalização da interpretação*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; PFEIFFER, Roberto (orgs.). **Evolução do antitruste no Brasil**. São Paulo: Singular, 2018.
- TERRA, Ricardo. *A política tensa: ideia e realidade na Filosofia da História de Kant*. São Paulo: FAPESP / Iluminuras, 1995.
- TERRA, Ricardo. *Kant e o Direito*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- TERRINHA, Luís Heleno. *O direito administrativo na sociedade: a dimensão societal do direito administrativo entre a autopoiese dos sistemas sociais e a função intersistêmica do sistema jurídico*. Tese de doutorado defendida junto à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.
- TEUBNER, Günther. *After legal instrumentalism?* In: **Strategic models of post-regulatory Law. Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988.
- TEUBNER, Günther. *How the Law thinks: toward a constructivist epistemology of Law*. In: DEL MAR, Maksymilian; GIUDICE, Michael (orgs.). **Legal theory and social sciences, v. II**. Londres: Routledge, 2016.



- TEUBNER, Gunther. *Il diritto come sistema autopoietico*. Trad. Alberto Febbrajo. Milão: Giuffrè, 1996.
- THE INSTITUTES OF GAIUS. Edição bilingue latim-inglês, preparada por Francis de Zuleta. Oxford: Oxford University, 1946.
- THIREAU, Jean-Louis. *Le droit public dans la doctrine française du XVIe et du début du XVIIe siècle*. **Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique**, 2006.
- THORNHILL, Chris. *A sociology of constitutions*. Cambridge: Cambridge University, 2011.
- THORNHILL, Chris. *Luhmann's political theory: politics after metaphysics?* In: KING, Michael; THORNHILL, Chris (orgs.). **Luhmann on law and politics: critical appraisals and applications**. Oxford: Hart, 2006.
- TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *L'ancien régime et la révolution*. Paris: Gallimard, 1952 [1856].
- TORRICELLI, Simone. *I contratti tra privati con funzioni di amministrazione pubblica*. In: SORACE, Domenico (org.). **Amministrazione pubblica dei contratti**. Nápoles: Scientifica, 2013.
- TOUZEIL-DIVINA, Mathieu. *Dix mythes du droit public*. Paris: LGDJ, 2019.
- TRAVI, Aldo. *Giurisdizione ed amministrazione*. In: MANGANARO, Francesco; TASSONE, Antonio; SAIITA, Fabio (orgs.). **Sindacato giurisdizionale e sostituzione della pubblica amministrazione**. Milão: Giuffrè, 2013.
- TROPER, Michel. *Pour une théorie juridique de l'État*. Paris: PUF, 1994.
- TROPER, Michel. *The structure of the legal system and the emergence of the State*. Nova York: The Straus Institute for the advanced study of Law & Justice / New York University, 2012.
- TRUBEK, David; TRUBEK, Louise. *New governance and legal revolution: complementarity, rivalry or transformation*. Madison: University of Wisconsin, 2007.
- TRUCHET, Didier. *Le droit public*. Paris: PUF, 2018.
- UK PARLIAMENT. *Committee on Minister's powers report*. Londres, 1932.
- URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. In: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Visconde do Uruguai**. São Paulo: 34, 2002 [edição fac-similar à de 1862].
- VALLINDER, Tobjörn. *When the Courts go marching*. In: TATE, Neal; VALLINDER, Tobjörn (orgs.). **The global expansion of Judicial Power**. New York: New York University, 1997.
- VEDEL, Georges. *Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le rôle do juge*. In: **Mélanges offerts à Marcel Waline**. Paris: LGDJ, 1974.

VEDEL, Georges. *Les bases constitutionnelles du droit administratif. Études et documents du Conseil d'État*, n. 8, 1954.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. *Juízes deferentes?* **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, n. 22(6), 2012.

VESTING, Thomas. *Legal theory and the media of Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *A relação entre moral, ética e direito no pensamento de Immanuel Kant*. In: BOITEUX, Elza (org.). **Filosofia e Direitos Humanos: estudos em homenagem ao professor Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Podivm, 2009.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos sistemas e direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIOTTI DA COSTA, Emília. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Unesp, 2006.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.

VOBKUHLE, Andreas; WISCHMEYER, Thomas. *The 'Neue Verwaltungsrechtswissenschaft' against the backdrop of traditional administrative law scholarship in Germany*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter; EMERSON, Blake. **Comparative Administrative Law**. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

WAHRLICH, Beatriz de Sousa. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e futuro*. **Revista de Administração Pública**, v. 8, 1974.

WALDRON, Jeremy. *The dignity of legislation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

WALINE, Jean. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 1963.

WALINE, Marcel. *Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique: faut-il tuer les catégories juridiques?* In: **Mélanges en l'honneur de Jean Dabin**, v. I. Paris; Bruxelas: Sirey; Bruylant, 1963.

WALINE, Marcel. *Étendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration*. **Études et documents du Conseil d'État**, v. 10, 1956.

WALUCHOW, Wil. *A Common Law theory of judicial review: the living tree*. Cambridge: Cambridge University, 2007.

WEBER, Max. *A 'objetividade' do conhecimento nas ciências sociais*. Trad. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006 [1904].

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez e José Ferrater Mora. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.

WOEHLING, Jean-Marie. *Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France*. **La revue administrative**, a. 52, n. 7, 1999.

ZANOBINI, Guido. *Autonomia pubblica e privata*. In: **Scritti vari di diritto pubblico**. Milão: Giuffrè, 1954 [1924].

ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*, v. I: principi generali. Milão: Giuffrè, 1939

ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*, v. II: la giustizia amministrativa. Milão: Giuffrè, 1958.

ZANOBINI, Guido. *L'attività amministrativa e la legge*. **Scritti vari di diritto pubblico**. Milão: Giuffrè, 1954 [1924].

ZIANI, Salim. *Du service public à l'obligation de service public*. Paris: LGDJ, 2015.