



# REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

vol. 4 | n. 1 | janeiro/abril 2017 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral  
Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | [www.ninc.com.br](http://www.ninc.com.br)



## Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI

### *State transformations and Public Administration in the 21st Century*

**EURICO BITENCOURT NETO\***

Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)

eurico.bn@uol.com.br

**Recebido/Received:** 15.12.2016 / December 15<sup>th</sup>, 2016

**Aprovado/Approved:** 11.02.2017 / February 11<sup>th</sup>, 2017

#### Resumo

O Estado moderno tem passado por marcantes transformações, decorrentes da fragmentação do poder e de um processo de desnacionalização. Tais mudanças provocam a alteração de boa parte dos traços característicos da Administração Pública, revelando uma nova face da Administração no século XXI, que são condensadas neste artigo. O texto busca a identificação dos traços gerais da Administração Pública neste início de século e os desafios que tal realidade traz para o Direito Público e, em especial, o Direito Administrativo.

**Palavras-chave:** *Administração Pública; Direito Administrativo; procedimento administrativo; Administração concertada; eficiência administrativa.*

#### Abstract

*The modern state has undergone remarkable transformations, resulting from the fragmentation of power and a process of denationalization. These changes cause a change in many of the characteristics of Public Administration, revealing a new face of Administration in the 21st century, which are condensed in this article. The text seeks to identify the general features of Public Administration at the beginning of this century and the challenges that this reality brings to Public Law, especially Administrative Law.*

**Keywords:** *Public administration; Administrative law; administrative procedure; concerted administration; administrative efficiency.*

---

Como citar esse artigo/*How to cite this article:* BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.

\* Professor Adjunto de Direito Administrativo e Direito Constitucional da UFMG (Belo Horizonte-MG, Brasil). Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (Lisboa, Portugal), com apoio do Programa Alþan, Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para a América Latina e da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal. Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Membro do Conselho Deliberativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. E-mail: eurico.bn@uol.com.br.

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Administração infraestrutural; 3. Administração procedimentalizada; 4. Administração multipolar; 5. Administração em rede; 6. Administração concertada; 7. Administração eficiente; 8. Conclusão; 9. Referências.

### 1. INTRODUÇÃO

O Estado moderno, que se apresenta, especialmente a partir de meados do século XX, em boa parte do mundo ocidental, como Estado de Direito democrático e social, tem passado, neste início de século XXI, por profundas transformações, não propriamente em seu substrato constitucional axiológico, mas nas bases estruturais sobre as quais se edificou, ao longo do tempo, desde o século XVII. Assim é que a institucionalização do poder, a partir do monopólio da força territorialmente definido e de um princípio fundamental de unidade, que marcaram o Estado na modernidade, são características em transformação, a partir de uma “dinâmica de desnacionalização”<sup>1</sup>, seja na perspectiva externa, com o reconhecimento de poderes públicos globais desvinculados de um Estado<sup>2</sup>, seja em âmbito interno, no que se tem chamado Estado pós-moderno<sup>3</sup>.

O Estado transformado implica, necessariamente, em transformações na Administração Pública<sup>4</sup>, até porque em boa medida as razões das mudanças são encontradas no plano administrativo<sup>5</sup>. A diluição de alguns dos dogmas do Estado moderno produz importantes transformações na Administração Pública do Estado de Direito democrático e social, sob ponto de vista orgânico e sob o aspecto funcional. Assim é que o perfil de Administração prestadora ou constitutiva, que se consolidou em meados do século XX, em especial na Europa continental, perdeu força nas últimas décadas daquele século e vem sendo substituída, ou ao menos passa a conviver cada vez mais, também entre nós, por uma Administração reguladora ou de garantia<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> MEDEIROS, Rui. **A constituição portuguesa num contexto global**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 20 e seg.

<sup>2</sup> CASSESE, Sabino. **Oltre lo Stato**. Roma: Laterza, 2006.

<sup>3</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**, Coimbra, v. 7, n. 11, 2001. p. 705-721.

<sup>5</sup> GAUDEMET, Yves. Cinquant'anni di diritto amministrativo francese. In: D'ALBERTI, Marco (Org.). **Le nuove mete del diritto amministrativo**. Bolonha: Il Mulino, 2011 (e-book).

<sup>6</sup> É certo que tais modelos constituem uma generalização, sempre redutora da realidade. Ainda subsistem manifestações de Administração agressiva, típica do século XIX, e de Administração prestadora, que marcou a primeira fase do Estado de Direito democrático e social. Não obstante, tal generalização é necessária para destacar novos perfis da Administração Pública contemporânea, que impactam capítulos fundamentais do Direito Administrativo neste início de século XXI.

É acertado dizer que tais transformações têm ocorrido na esteira de um processo de liberalização e de retração do aparato prestador do Estado, transferindo a execução de boa parte das tarefas públicas aos particulares. A Administração deixa a função central de execução e passa a assumir a regulação de tais atividades, para conformá-las a obrigações típicas de Direito Administrativo. Não obstante, não se pode, no atual quadro das vigentes Constituições que consagram o modelo de Estado de Direito democrático e social, como é o caso da brasileira de 1988, concluir pela adoção de uma Administração neoliberal.

É preciso reafirmar que, nos quadros normativos da Constituição de 1988, assim como das diversas Constituições europeias de mesma matriz axiológica, “a socialidade é, ainda hoje, uma dimensão intrínseca da estatalidade”<sup>7</sup>. Afirmada a permanência do Estado social, é preciso reconhecer que novos desafios de nosso tempo impõem uma reconfiguração da Administração Pública para concretizar os seus objetivos. Tais mudanças têm transformado o perfil da Administração neste início de século, impondo um repensar de velhos dogmas do Direito Administrativo, como, por exemplo, uma concepção radical da unidade e da hierarquia, ou uma visão redutora do exercício do poder administrativo à via unilateral<sup>8</sup>.

O objetivo deste artigo é indicar, nesta oportunidade em apertada síntese, os principais traços da Administração Pública do século XXI<sup>9</sup>. Nos próximos tópicos, algumas linhas gerais são indicadas sobre o que se considera serem as características gerais da Administração deste início de século: Administração infraestrutural; Administração procedimentalizada; Administração multipolar; Administração em rede; Administração concertada; Administração eficiente. A identificação dos modos de manifestação da Administração contemporânea é indispensável para uma compreensão constitucionalmente adequada do Direito Administrativo de nosso tempo.

## 2. ADMINISTRAÇÃO INFRAESTRUTURAL

O reconhecimento de limites, conjunturais ou estruturais, de manutenção e de expansão de um modelo de Administração prestadora ganhou impulso com a liberalização da economia e uma forte retração do aparato administrativo prestador. Não obstante, tais transformações não se resumem a uma pauta liberalizante. Para além de uma

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**, Coimbra, v. 7, n. 11, 2001. p. 705-721.

<sup>8</sup> GAUDEMET, Yves. Cinquant’anni di diritto amministrativo francese. In: D’ALBERTI, Marco (Org.). **Le nuove mete del diritto amministrativo**. Bolonha: Il Mulino, 2011 (e-book).

<sup>9</sup> Esta matéria foi desenvolvida, de modo analítico, em BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017. Sobre o tema, ver: CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.

pretensão de se afirmar um novo liberalismo, que, se levado a cabo em todos os seus efeitos, como já referido, seria incompatível com a Constituição de 1988, cabe admitir que ao menos parte das transformações da Administração prestadora devem ser enquadradas em uma necessária adaptação dos modos de agir da função administrativa do Estado à nova realidade econômica e social, a fim de continuar a buscar a satisfação dos objetivos do princípio da socialidade.

As transformações operadas nas estruturas do Estado moderno implicam em novos desafios à Administração Pública, como a necessidade de atuar, cada vez mais, como conformadora geral da ordem econômica e social, para além de uma atuação tópica e individualizada. Torna-se necessária uma atuação transversal e prospectiva<sup>10</sup>, que não se satisfaz com meros comandos unilaterais. Daí que é indispensável cogitar desse novo modo de atuar administrativo, não como uma imposição de um arcabouço liberalizante, mas como um meio de se buscar, em vista de novos desafios desta quadra histórica, alcançar de modo efetivo os objetivos centrais do Estado de Direito democrático e social.

Esse novo perfil da Administração Pública se expressa pela função coordenadora, fundada na “concordância prática entre necessidades, interesses, bens e objetivos”<sup>11</sup>. Trata-se de atuação administrativa que se desenvolve para além das situações individuais, estabelecendo parâmetros e condições da ação econômica e social, como verdadeira Administração infraestrutural<sup>12</sup>, asseguratória de instalações e meios para a prestação de serviços básicos, sem vincular-se necessariamente à tarefa de execução direta<sup>13</sup>.

Tal modo de manifestação tem ganhado largos espaços na Administração Pública contemporânea que, se mantém as clássicas relações bilaterais de restrição ou de prestação que a caracterizavam, passa a se afirmar, cada vez mais, como uma Administração complexa. Daí que ganha relevo sua face como Administração de direção, com atividades de regulação, de fomento ou de informação<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> GAMBINO, Silvio. Amministrazione e contrato: l'esperienza francese fra tecnocrazia e consenso. In: AMIRANTE, Carlo (Coord.). **La contrattualizzazione dell'azione amministrativa**. Turim: Giappichelli, 1993. 144.

<sup>11</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. **Documentación Administrativa**, Madrid, v. 32, n. 218-219, p. 15-65, abr./sept. 1989. p. 42.

<sup>12</sup> Segundo expressão de Heiko Faber (Verwaltungsrecht. Tübingen, J. C. B. Mohr), conforme assinalam, entre outros, PAREJO ALFONSO, Luciano. **Lecciones de derecho administrativo**. 2. ed. Valência: Tirant lo Blanch, 2008. p. 127, nota 4.

<sup>13</sup> <sup>13</sup>WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito administrativo**. Tradução: António F. de Sousa. v. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 58; SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. In: BARNES VÁZQUEZ, Javier (Coord.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2006. p. 57.

<sup>14</sup> WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito administrativo**. Tradução: António F. de Sousa. v. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 58; SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. In: BARNES VÁZQUEZ, Javier (Coord.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2006. p. 41.

Se a Administração liberal se caracterizava por uma atuação unilateral de agressão a interesses do particular e, por outro lado, a Administração prestadora se caracterizou, em um primeiro momento, com uma atuação provedora de bens ou serviços aos cidadãos, a Administração infraestrutural desenvolve tarefas de planejamento, ordenação, configuração social de modo geral, sem destinatário determinado<sup>15</sup>. Trata-se de uma função de direção, de *indirizzo*<sup>16</sup>, de configuração ou de prospecção do desenvolvimento econômico e social, atuando ao serviço de um “Estado estrategista”<sup>17</sup>.

Essa nova Administração ainda está lastreada na responsabilidade geral do Estado pela consecução do bem-estar social, que se pode manifestar por prestações diretas ou por garantias de prestação<sup>18</sup>, aumentando o relevo da função reguladora<sup>19</sup>. Tal função garantidora ou reguladora, ao invés de prestadora, não significa que a Administração se demite da responsabilidade de assegurar que as prestações sociais sejam fruíveis pelos cidadãos, que continuam a titularizar direitos fundamentais de natureza prestacional. A Administração infraestrutural e de garantia, mais que meramente supervisora, tem responsabilidade subsidiária, verdadeira reserva de Estado na execução direta das prestações ordinariamente a cargo de particulares: “Trata-se, por conseguinte, de uma responsabilidade pública de execução ‘em estado latente’”<sup>20</sup>.

A atual crise econômico-financeira que, a partir de 2007, atinge todas as partes do globo, provocou, como uma de suas consequências, a redução do alcance da Administração infraestrutural<sup>21</sup>, com a retração dos investimentos públicos. No caso brasileiro, o que se assiste nos últimos tempos é a tentativa de se valer do investimento privado, em distintos modelos de parcerias, para se reduzir o déficit de infraestrutura que tem caracterizado nossa economia.

<sup>15</sup> , PAREJO ALFONSO, Luciano. **Lecciones de derecho administrativo**. 2. ed. Valência: Tirant lo Blanch, 2008.p. 43

<sup>16</sup> OTERO, Paulo. **Manual de direito administrativo**. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013.p. 216.

<sup>17</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 75-76.

<sup>18</sup> A retração da Administração em relação a tarefas de prestação, assumindo a função de garantidora das prestações sociais por privados, gera o que Schmidt-Aßmann chama de Direito Administrativo de garantia (In: SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. *Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo*. In: BARNES VÁZQUEZ, Javier (Coord.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2006. p.72).

<sup>19</sup> WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Dereito administrativo*. v. 1, p. 58; SCHMIDT-AßMANN, **Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo**,p. 57.

<sup>20</sup> GONÇALVES, Pedro. **Estado de garantia e mercado**. Coimbra: Almedina, (2004?) p. 255.

<sup>21</sup> GONÇALVES, Pedro. **Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. p. 42.

### 3. ADMINISTRAÇÃO PROCEDIMENTALIZADA

As características contemporâneas da atuação administrativa do Estado pressupõem uma relevância acrescida do procedimento administrativo<sup>22</sup>. E, nesse sentido, releva a noção de procedimento administrativo de terceira geração<sup>23</sup>, mais como instrumento de direção da atuação administrativa do que propriamente de mera aplicação do Direito.

Se a Administração Pública do século XXI prossegue múltiplos e, muitas vezes, concorrentes interesses públicos, o procedimento administrativo se consolida como a matriz principal de uma atuação racional, aberta, participativa e com meios de sopesamento dos distintos valores e interesses em jogo. Não se trata de mero itinerário formal funcionalizado a uma decisão final, ou mesmo de instrumento de viabilização do contraditório em situações adversativas. Trata-se de reconhecer o fenômeno procedimental de modo amplo e flexível, como “a Administração Pública em ação”<sup>24</sup>.

O procedimento se constitui em matriz de manifestação administrativa em qualquer de suas múltiplas atividades e, ele próprio, na maioria das vezes, revela-se multifuncional<sup>25</sup>. Desenvolve sua face garantística dos direitos e interesses dos particulares, de um lado, e sua face asseguradora de deveres que condicionam a atuação da Administração, como a imparcialidade e a eficiência.

A procedimentalização da Administração Pública constitui-se em um princípio geral, formado pela síntese das distintas evoluções dos sistemas jurídicos de matriz anglo-saxônica e romano-germânica<sup>26</sup>, presente, de modo expresso ou implícito, nas Constituições contemporâneas. Em última análise, pode ser reconduzido ao princípio

---

<sup>22</sup> CASSESE, Sabino. Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo. **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Roma, v. 1, p. 27-40, 2002. p. 36.

<sup>23</sup> BARNES, Javier. Algunas respuestas del derecho administrativo contemporáneo ante las nuevas formas de regulación: fuentes, alianzas con el derecho privado, procedimientos de tercera generación. In: BARNES, Javier (Ed.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. 2. ed. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2012. p. 251-377. p. 359 e seg.

<sup>24</sup> BARNES, Javier. Reforma e innovación del procedimiento administrativo. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 11-69.

<sup>25</sup> SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 71-112.

<sup>26</sup> Para maior desenvolvimento, BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.

fundante do Estado de Direito<sup>27</sup> democrático<sup>28</sup> e social<sup>29</sup>, como decorrência de uma imposição de atuação administrativa constitucionalmente adequada.

O procedimento administrativo passa a ser a matriz da manifestação administrativa, seja nas atuações individualizadas, restritivas ou constitutivas de direitos, seja nas atuações genéricas, próprias de uma Administração infraestrutural. No primeiro caso, tem-se o âmbito de atuação administrativa em que se manifestaram, inicialmente, garantias procedimentais, como a audiência do interessado em casos de atuação agressiva, por exemplo. E, ainda no âmbito de relações bilaterais, os procedimentos que viabilizam relações jurídicas administrativas constitutivas de direitos, em especial no campo da concretização de direitos fundamentais e da prestação de serviços públicos.

De outro lado, a Administração de infraestruturas pressupõe uma manifestação procedimental, em razão do respeito à imparcialidade e à eficiência, entre outras virtualidades asseguradas pelo procedimento administrativo. Trata-se da vinculação da Administração a uma atuação racional, eficiente e sujeita à responsabilidade democrática<sup>30</sup>, que só se pode cumprir adequadamente em âmbito procedimental. As densificações dessa imposição geral de procedimento irão assegurar a conformação da atuação administrativa aos princípios reitores dessa atividade.

Para além disso, o âmbito da atuação interna da Administração contemporânea também recebe os influxos das mudanças por que passa o Estado contemporâneo<sup>31</sup>. Nesse campo, verifica-se que o relacionamento entre órgãos administrativos se dá cada vez mais de modo imbricado, com a interpenetração dos campos de atribuições de cada um deles, em que também avulta o papel do procedimento, como âmbito de

<sup>27</sup> SCHMIDT-ÅBMANN, Eberhard. Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 71-112 LOUREIRO, João Carlos. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares** (algumas considerações). Coimbra: Coimbra Editora, 1995; BITENCOURT NETO, Eurico. **Devido procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos delegados no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>28</sup> SCHMIDT-ÅBMANN, Eberhard. Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 71-112; CORREIA, José Manuel Sérvulo. O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa. **Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação**, Lisboa, n. 9-10, p. 133-164, jan./jun. 1994; LOUREIRO, João Carlos. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares** (algumas considerações). Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 243.

<sup>29</sup> SCHMIDT-ÅBMANN, Eberhard. Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 71-112.

<sup>30</sup> Sobre o conteúdo de uma responsabilidade democrática da Administração Pública, CORREIA, José Manuel Sérvulo. Controle judicial da administração e responsabilidade democrática da administração. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). **Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 304 e ss..

<sup>31</sup> Para maior desenvolvimento, BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.

atuação concertada e coordenada, contribuindo para a institucionalização da cooperação e da participação interna, podendo ser evitados riscos como o de uma atuação fragmentada e estanque, comprometedora de uma necessária visão geral da atuação administrativa.

#### 4. ADMINISTRAÇÃO MULTIPOLAR

A Administração contemporânea, em boa medida, substitui modos de atuação que se constituem por relações bilaterais, com efeitos restritos aos seus sujeitos, por intervenções que geram efeitos espalhados. Tal fenômeno pode ser referido em dois sentidos: a) no campo da atuação administrativa externa, pelos efeitos irradiantes que podem decorrer das decisões administrativas, para além de uma determinada relação bilateral<sup>32</sup>; b) no campo da atuação administrativa interna, pela transversalidade e intersetorialidade que se impõe na gestão de grande parte dos serviços administrativos contemporâneos, suscitando “o emergir de novas formas de relacionamento jurídico intrassubjetivo”<sup>33</sup>.

No primeiro caso, tem-se o fenômeno da multipolaridade quando a Administração atua de modo genérico, no campo da chamada atividade reguladora ou infraestrutural, na medida em que as decisões administrativas atingem um número muitas vezes indeterminado de pessoas. Para além disso, boa parte das decisões da Administração infraestrutural, embora dirigidas a um destinatário ou a alguns destinatários determinados, no âmbito de uma relação bilateral, tem seus efeitos, direta ou indiretamente, estendidos a uma multiplicidade de destinatários<sup>34</sup>.

Avultam-se, nesses casos, as chamadas relações jurídicas administrativas multipolares ou poligonais<sup>35</sup>, que se revelam aptas para regular situações complexas, com a presença de múltiplos interesses concorrentes e uma interpenetração de interesses públicos e privados. Nessas situações, a atuação da Administração, para além dos interesses imediatos que visa a compor, alcança uma plêiade de outros interesses reflexos, bem como envolve, no mais das vezes, avaliação de riscos e ponderação entre múltiplos bens e valores.

Outra dimensão da multilateralidade da Administração contemporânea manifesta-se em sua atuação interna, em que a clássica divisão estanque de atribuições e competências entre os vários serviços e órgãos públicos é paulatinamente substituída, ao menos no que toca aos grandes serviços, pela interpenetração de atribuições e pela intersetorialidade das políticas públicas a serem realizadas ou reguladas pelas

<sup>32</sup> OTERO, Paulo. **Manual de direito administrativo**. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013.p. 420.

<sup>33</sup> OTERO, Paulo. **Manual de direito administrativo**. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 420.

<sup>34</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1998.p. 130-132.

<sup>35</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1998.p. 56-57.

estruturas da Administração Pública. A multipolaridade interna da atuação administrativa decorre da transversalidade de boa parte dos serviços administrativos contemporâneos, perdendo sentido uma organização administrativa setorizada e estanque, com importantes reflexos para as noções de unidade e hierarquia administrativas.

## 5. ADMINISTRAÇÃO EM REDE

Este início de século tem demonstrado que as sociedades estão mais complexas, que as questões públicas se tornaram, ao mesmo tempo, globais e locais<sup>36</sup>, enquanto o poder se dispersa e os limites entre as esferas pública e privada se tornam mais fluidos: esse quadro força o Poder Público a desenvolver novos modelos de governança<sup>37</sup>. Tal cenário tem provocado profundas transformações na clássica organização administrativa, fundada quase que integralmente na hierarquia.

Num contexto de pluralidade de interesses públicos e de arrefecimento de uma compreensão do interesse público como monopólio do Estado, a organização administrativa piramidal, vinculada a uma lógica de comando desde o vértice, não é suficiente, em muitos casos, para assegurar uma atuação eficaz. A necessidade de um tráfego contínuo de informações, especialmente no âmbito de interesses transversais a várias instituições públicas e privadas, aponta para a substituição de atuações impositivas por decisões concertadas. Nesse sentido, pode-se dizer que “a colaboração interadministrativa se converteu em um artigo de primeira necessidade”<sup>38</sup>.

Esse complexo de interpenetração de interesses, dentro e fora do aparato administrativo do Estado, induz a uma organização administrativa em rede, como alternativa, em determinados setores, à organização hierárquica. Nesta, a coordenação se faz por meio de uma cadeia de comando vértice-base – “*command and control*”<sup>39</sup>; naquela, a coordenação se alcança, por relações horizontais e verticais, tendo na colaboração e na pactuação alternativas à imposição<sup>40</sup>. As redes funcionam como uma estrutura

<sup>36</sup> Advertindo que a globalização não abarca todos os componentes da sociedade, não sendo possível afastar a esfera local, perspectiva que se tem expressado pelo termo “glocalização MEDEIROS, Rui. **A constituição portuguesa num contexto global**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 38.

<sup>37</sup> GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governing by network*, p. 7. Sobre a governança como um instrumento de análise “para explicar certas inflexões dos modos de exercício do poder nas sociedades contemporâneas”, CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 274.

<sup>38</sup> BARNES, Javier. *Reforma e innovación del procedimiento administrativo*. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 11-69.

<sup>39</sup> KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. **Governance networks in public administration and public policy**. Abingdon: Routledge, 2010. p. 105.

<sup>40</sup> BARNES, Javier. *Reforma e innovación del procedimiento administrativo*. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 243.

policêntrica de decisões do Estado, com variável densidade, no âmbito de uma Administração de cooperação<sup>41</sup>.

A noção de rede, que tem marcado as sociedades contemporâneas, envolve um sistema de elementos e nós que representam uma interseção de fluxo ou circulação interna<sup>42</sup>. No âmbito da Administração Pública, as redes significam muitas vezes a interação de distintas organizações, públicas e privadas, o que pode fazer com que características relativas à estrutura do mercado, de organização hierárquica ou de modelos colaborativos se combinem, dependendo das instituições que dela participem ou dos objetivos a que visa<sup>43</sup>.

As redes administrativas se formam pela conexão de diferentes unidades num processo de atuação coordenada, para trocar informações ou compartilhar recursos, seja para a formação de decisões, seja para prestar serviços, entre outros fins, tendo como matriz de interconexão o procedimento administrativo<sup>44</sup>. As redes podem ser mistas, formadas por entes públicos e privados, interadministrativas, envolvendo distintas entidades públicas, interorgânicas, no seio de uma pessoa jurídico-pública, ou ainda complexas ou multinível, envolvendo órgãos ou entidades nacionais e transnacionais.

A relevância da atuação em rede na Administração interna se tem revelado por exemplo, em órgãos de assessoramento jurídico, de controle interno, de execução orçamentária e financeira, de gestão de pessoal ou de suprimentos. Trata-se de “sistemas transversais de tratamento de informação e direção normativa”<sup>45</sup>, quebrando a clássica lógica hierarquizada. Tais políticas gerenciais se impõem por meio de instrumentos de concertação administrativa interorgânica, como pactos ou acordos de metas e resultados.

As redes administrativas, muitas vezes, representam uma abertura da Administração Pública ao exterior, conectando-se com particulares no desempenho de múltiplas tarefas. As redes público-privadas têm ganhado relevo ao longo do tempo, tanto no que se refere às relações com entidades privadas sem fins lucrativos, na prestação de serviços públicos, quanto no que toca a entidades que atuam no mercado.

A organização administrativa em rede deixa ver a relevância de meios concertados de atuação administrativa, na medida em que a dispersão administrativa pode

<sup>41</sup> SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema**. Madrid-Barcelona: INAP-Marcial Pons, 2003. p. 39.

<sup>42</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. v. 1. 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012. p. 566.

<sup>43</sup> KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. **Governance networks in public administration and public policy**. Abingdon: Routledge, 2010. p. 59.

<sup>44</sup> BARNES, Javier. La colaboración interadministrativa a través del procedimiento administrativo nacional. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008. p. 243-244.

<sup>45</sup> MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 138.

revestir-se de sinal negativo, em situações de nociva fragmentação da atuação administrativa. Aqui releva a noção de coordenação<sup>46</sup> do sistema administrativo em rede, em que a cooperação e a concertação interpessoal e interorgânica assumem papel de especial relevância, em alternativa à intervenção vertical.

## 6. ADMINISTRAÇÃO CONCERTADA

Superado o paradigma de uma Administração agressiva que marcou o período liberal do Estado de Direito, o Estado social levou, entre outras consequências marcantes, à intensa contratualização da atividade administrativa<sup>47</sup>. Para além dos contratos em que figura como cliente dos particulares, abre-se para o Poder Público a senda da administração por acordos<sup>48</sup>, ou dos contratos sobre o exercício de poderes públicos<sup>49</sup>, compondo um amplo rol do que se pode chamar Administração concertada.

Nesse quadro, a atuação unilateral deixa de ser o modo típico de manifestação administrativa, mesmo no campo do exercício de poderes de autoridade e, se ainda permanece presente, em muitos casos é substituída por acordos e contratos, típicos de uma Administração consensual<sup>50</sup> ou de uma Administração concertada<sup>51</sup>. Com a ampliação de instrumentos pactuados de atuação chegou-se a proclamar, ainda no século passado, que a Administração consensual é preferível àquela fundada na autoridade e que tal modo de atuar consistirá no administrar do futuro<sup>52</sup>.

O caráter infraestrutural, regulador e prospectivo que passa a compor o complexo de atuação administrativa reclama, com mais vitalidade, um diálogo institucionalizado entre o Poder Público e os particulares e a valorização de instrumentos de concertação social, seja sob o aspecto organizatório, com a criação de inúmeros

<sup>46</sup> GONÇALVES, Pedro. Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da “new public governance”. In: GONÇALVES, Pedro (Coord.). **O governo da administração pública**. Coimbra: Almedina, 2013. p. 31.

<sup>47</sup> Entre outros DUPUIS, Georges; GUÉDON, Marie-José; CHRÉTIEN, Patrice. **Droit administratif**. 11. ed. Paris: Sirey, 2009. p. 684.

<sup>48</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo** v. 1. 8 ed. Madrid: Civitas, 1998. p. 666-667; ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo contrato administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 62.

<sup>49</sup> GONÇALVES, Pedro. **O contrato administrativo**: uma instituição do direito administrativo de nosso tempo. Coimbra: Almedina, 2004. p. 19-20; HUERGO LORA, Alejandro. **Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas**. Madrid: Civitas, 1998; KIRKBY, Mark Bobela-Mota. **Contratos sobre o exercício de poderes públicos**: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

<sup>50</sup> ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Almedina, 1999. p. 44; CASSESE, Sabino. Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo. **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Roma, v. 1, p. 27-40, 2002.

<sup>51</sup> KIRKBY, Mark Bobela-Mota. **Contratos sobre o exercício de poderes públicos**: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 26.

<sup>52</sup> GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. v. 2. 3. ed. Milão: Giuffrè, 1993. p. 344-345.

aparatos consultivos e instâncias de diálogo social, seja pelo incremento dos contratos administrativos e pela consagração de novas figuras de atuação concertada<sup>53</sup>. A busca de um “novo estilo de administração”<sup>54</sup>, participativo, consensual e flexível, favorece a expansão do modo contratual de atuação administrativa.

É preciso registrar que a contratualização, especialmente como modo de transferência de atribuições e responsabilidades públicas a particulares, não carrega, em si, necessariamente, um valor positivo. De um lado, pode traduzir um movimento de abertura à participação dos particulares, ou de adequado aproveitamento de recursos e técnicas privadas em benefício da prossecução de interesses públicos. Mas, de outro lado, pode significar inadequada transferência de responsabilidades públicas a agentes privados, sem o necessário acautelamento dos fins públicos do Estado, da esfera de proteção de direitos fundamentais e dos controles decorrentes do princípio democrático<sup>55</sup>.

A Administração concertada teve ser percebida em um contexto mais amplo, para além dos tradicionais contratos administrativos e privados, abarcando outros meios de consenso de feições menos definidas<sup>56</sup>. Nesse sentido, trata-se de cogitar, mais que de um específico instrumento jurídico, de “um novo estilo de relações, fundado sobre o diálogo e a procura do consenso, mais que sobre a autoridade”<sup>57</sup>. A Administração concertada envolve, por consequência, uma “cultura contratual”<sup>58</sup>, entendida em um sentido alargado.

A concertação administrativa abrange todo o extenso rol de tarefas administrativas, no âmbito da Administração interna e nas relações administrativas externas. No primeiro caso, que envolve relações interadministrativas e interorgânicas, o recurso à contratualização “revela que a concepção monolítica e piramidal do passado deu lugar a uma organização mais complexa, fundada sobre o pluralismo e a diversidade, e implicando o recurso a dispositivos flexíveis de coordenação e de harmonização”<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> GAMBINO, Silvio. *Amministrazione e contratto: l'esperienza francese fra tecnocrazia e consenso*. In: AMIRANTE, Carlo (Coord.). **La contrattualizzazione dell'azione amministrativa**. Turim: Giappichelli, 1993. p. 130-155.

<sup>54</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 353.

<sup>55</sup> MINOW, Martha. *Outsourcing power: privatizing militar efforts and the risks to accountability, professionalism, and democracy*. In: FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Ed.). **Government by contract: outsourcing and american democracy**. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press, 2009. p. 110-127.

<sup>56</sup> Como é o caso, por exemplo, da participação prévia à emissão de um ato administrativo, além de pactos, acordos ou convênios públicos. Nesse sentido, PAREJO ALFONSO, Luciano. **Lecciones de derecho administrativo**. 2. ed. Valência: Tirant lo Blanch, 2008. p. 431.

<sup>57</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 161.

<sup>58</sup> HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. **Law and administration**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 138-141.

<sup>59</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 163.

No âmbito externo, a participação e o consenso passam a pautar boa parte da atuação administrativa, seja com o uso alargado de instrumentos bilaterais ou multilaterais de decisão, seja com a formação de consensos sobre o conteúdo de atos unilaterais.

Dois exemplos desse fenômeno de concertação administrativa são impactantes:

a) os contratos sobre o exercício de poderes públicos<sup>60</sup>, que expressam um exercício contratualizado do poder de decisão unilateral da Administração Pública, quebrando o mito de que o poder de autoridade não se negocia; e b) os chamados “contratos internos”, previstos, por exemplo, no art. 37, § 8º, da Constituição brasileira, além de diversos ordenamentos estrangeiros, como, por exemplo, o francês<sup>61</sup>, o inglês<sup>62</sup> e o português<sup>63</sup>, que substituem a lógica de comando vertical por acordos entre órgãos despersonalizados, muitas vezes sustando os efeitos de relações hierárquicas em nome de uma maior eficácia na concretização das ações administrativas, pondo em xeque concepções tradicionais de uma personalidade jurídica unitária e monolítica do Estado<sup>64</sup>.

## 7. ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE

A clássica concepção de que a Administração, titular da prossecução do interesse público, legitima suas atuações pela simples invocação desta condição já não basta. Faz-se necessário perscrutar a adequação de suas escolhas e a eficiência dos métodos de gestão aplicados<sup>65</sup>. A multiplicidade de interesses muitas vezes em jogo e a complexidade das sociedades contemporâneas impõem um controle qualitativo da atuação administrativa, como meio de garantir maior aceitação pelos cidadãos e viabilizar uma das vertentes de sua legitimação democrática<sup>66</sup>.

A crise do modelo de Administração prestadora simbolizado pelo chamado Estado Providência levou à incorporação, pelo setor público, de preocupações antes

<sup>60</sup> Por todos, KIRKBY, Mark Bobela-Mota. **Contratos sobre o exercício de poderes públicos**: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

<sup>61</sup> MESCHERIAKOFF, Alain-Serge. *Ordre intérieur administratif et contrat*. **Revue Française de Droit Administratif**, Paris, n. 13, v. 6, p. 1129-1138, nov./dez. 1997; OLIVEIRA, OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p.88-98.

<sup>62</sup> HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. **Law and administration**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 138-139.

<sup>63</sup> GONÇALVES, Pedro. **Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. p. 93, nota 165; ESTORNINHO, Maria João. **Organização administrativa da saúde**: relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino. Coimbra: Almedina, 2008. p. 70-71.

<sup>64</sup> Tal matéria é tratada com maior desenvolvimento e aprofundamento em BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**: Direito Administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

<sup>65</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.p. 84.

<sup>66</sup> SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. In: BARNES VÁZQUEZ, Javier (Coord.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2006. p. 65.

próprias apenas do setor privado, como racionalização dos orçamentos, eficiência na alocação de recursos, controles de resultados, foco no “cliente”. Um exemplo marcante desse fenômeno foi a experiência francesa de gerencialismo público, a partir dos anos 1960, até os anos 1980, por exemplo, com o chamado Relatório Nora sobre as empresas públicas<sup>67</sup>.

A despeito da relevância das experiências anteriores, pode ser referido o movimento difundido no fim da década de 1980, conhecido como *New Public Management*<sup>68</sup>, como o fator de difusão geral do gerencialismo e da busca por eficiência no setor público. O objetivo central é transformar os modos de gestão pública, a partir de um processo de privatizações e do uso de instrumentos de gestão privada, como a ampliação de autonomias de gestão, a sujeição de serviços públicos à lógica de competição, a instituição de entes reguladores, o controle de resultados, o gerenciamento intensivo das políticas públicas, a busca da transformação de uma cultura formalista e burocratizante em uma cultura de flexibilidade e inovação.

Nesse quadro, é preciso afirmar que, embora tal movimento tenha inspirações liberalizantes, não se esgota em uma opção neoliberal. Não se deve negligenciar o peso de determinados procedimentos burocráticos formalistas num diagnóstico da ineficiência da Administração Pública em disponibilizar serviços de qualidade aos cidadãos, indicando a compatibilidade da contratualização da atuação administrativa e do foco em resultados com as sujeições jurídico-administrativas<sup>69</sup>: uma Administração imparcial, transparente e eticamente orientada não é incompatível como uma Administração por resultados.

Nesse sentido, a eficiência deve ser compreendida como decorrência do princípio da socialidade, no sentido de que se a Constituição consagra um Estado social e se cabe à Administração Pública a prossecução do interesse público e a concretização do bem-estar, deve-se concluir que não é indiferente à Constituição a forma dessa concretização, ou, em outras palavras, a eficiência é garantia de sucesso do modelo constitucional de Estado social<sup>70</sup>.

A imposição de uma Administração eficiente está prevista na Constituição brasileira em diversos dispositivos esparsos, como o arts. 70, 74, II, 144, § 7º, 175, parágrafo

---

<sup>67</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 86.

<sup>68</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 86; FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTINGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Trad. Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP, 1999. p. 17-20.

<sup>69</sup> KELMAN, Steven J. Achieving contracting goals and recognizing public law concerns. In: FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Ed.). **Government by contract: outsourcing and american democracy**. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press, 2009. p. 153-191.

<sup>70</sup> OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo**. 2 v. Lisboa: Lex, 1995. p. 251.

único, além do art. 37, que consagra a eficiência como princípio geral da Administração Pública. A partir de tal quadro, é preciso retirar de tais normas um sentido de eficiência que vincule a atividade administrativa.

Quanto ao conteúdo do princípio, deve ser rejeitada concepção exclusivamente economicista do conceito de eficiência administrativa<sup>71</sup>, em virtude, especialmente, dos distintos fins prosseguidos pela Administração Pública e a privada. A eficiência administrativa não se esgota em noção exclusiva de racionalidade econômica, mas, partindo de uma concepção geral de rejeição de formalismos e vinculação aos fins<sup>72</sup>, postula, acima de tudo, eficácia e efetividade da ação administrativa<sup>73</sup>. Em outras palavras, a eficiência como princípio da Administração Pública é conceito pluridimensional<sup>74</sup>, englobando, para além da economicidade (relação custo-benefício, otimização de meios), a eficácia (realização adequada de fins prefixados) e a celeridade<sup>75</sup>.

Administração eficiente, nesse sentido, é conceito diretamente ligado a uma efetiva realização do princípio da socialidade. A eficiência “torna operativo, no plano administrativo (...) o significado próprio do Estado social”<sup>76</sup>. Ou, em outros termos, “a consagração constitucional de um Estado de bem-estar determina uma regra obrigatória de eficiência na actividade administrativa”<sup>77</sup>.

## 8. CONCLUSÃO

Os traços gerais da Administração Pública do século XXI impõem a releitura e a reconstrução de boa parte do instrumental do Direito Administrativo. Se é preciso ter na devida conta que as transformações por que passam o Estado e a Administração

<sup>71</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Forum, 2011. p. 183; HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. **Law and administration**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 133.

<sup>72</sup> SEPE, Onorato. **L'efficienza nell'azione amministrativa**. Milão: Giuffrè, 1975. p. 251.

<sup>73</sup> SCHMIDT-ÅBMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema**. Madri-Barcelona: INAP-Marcial Pons, 2003. p. 26.

<sup>74</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 23 e seg.; LOUREIRO, João Carlos. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares** (algumas considerações). Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 131; MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 10, mai/jun/jul. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 10 de março de 2014.

<sup>75</sup> LOUREIRO, João Carlos. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares** (algumas considerações). Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 132. Assinalando que o objetivo máximo da eficiência consiste em aspirar ao maior benefício possível com os meios de que se dispõe, SCHMIDT-ÅBMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema**. Madri-Barcelona: INAP-Marcial Pons, 2003, p. 353.

<sup>76</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. **Documentación Administrativa**, Madrid, v. 32, n. 218-219, p. 15-65, abr./sept. 1989. p. 31.

<sup>77</sup> OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo**. 2 v. Lisboa: Lex, 1995. p. 639.

contemporâneos não afastam as vinculações da socialidade, por outro lado é necessário não subestimar os novos desafios que tais transformações impõem ao Direito.

É imperativo reconhecê-los, para que o instrumental jurídico possa oferecer meios de realização dos fins do Estado de Direito democrático e social que sejam compatíveis como as turbulências e a complexidade do tempo em que se vive. É preciso rever velhos dogmas, repensar antigas verdades, sem perder de vista os fins sociais que continuam a vincular as antigas e as novas formas de agir do Poder Público.

## 9. REFERÊNCIAS

BARNES, Javier. Algunas respuestas del derecho administrativo contemporáneo ante las nuevas formas de regulación: fuentes, alianzas con el derecho privado, procedimientos de tercera generación. In: BARNES, Javier (Ed.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. 2. ed. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2012.

BARNES, Javier. La colaboración interadministrativa a través del procedimiento administrativo nacional. In: BARNES, Javier (Coord.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008.

BARNES, Javier. Reforma e inovação del procedimiento administrativo. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Devido procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos delegados no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**, Coimbra, v. 7, n. 11, 2001.

CASSESE, Sabino. Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo. **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Roma, v. 1, p. 27-40, 2002.

CASSESE, Sabino. **Oltre lo Stato**. Roma: Laterza, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. v. 1. 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. CORREIA, José Manuel Sérvulo. Controlo judicial da administração e responsabilidade democrática da administração. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). **Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 299-315. CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. Coimbra: Almedina, 2003.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa. **Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação**, Lisboa, n. 9-10, p. 133-164, jan./jun. 1994.

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

DUPUIS, Georges; GUÉDON, Marie-José; CHRÉTIEN, Patrice. **Droit administratif**. 11. ed. Paris: Sirey, 2009.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1999.

ESTORNINHO, Maria João. **Organização administrativa da saúde**: relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino. Coimbra: Almedina, 2008.

ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo contrato administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTINGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Trad. Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP, 1999.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GAMBINO, Silvio. Amministrazione e contratto: l'esperienza francese fra tecnocrazia e consenso. In: AMIRANTE, Carlo (Coord.). **La contrattualizzazione dell'azione amministrativa**. Turim: Giappichelli, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo** v. 1. 8 ed. Madrid: Civitas, 1998.

GAUDEMET, Yves. Cinquant'anni di diritto amministrativo francese. In: D'ALBERTI, Marco (Org.). **Le nuove mete del diritto amministrativo**. Bolonha: Il Mulino, 2011 (e-book).

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. v. 2. 3. ed. Milão: Giuffrè, 1993.

GONÇALVES, Pedro. Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da "new public governance". In: GONÇALVES, Pedro (Coord.). **O governo da administração pública**. Coimbra: Almedina, 2013.

GONÇALVES, Pedro. **Estado de garantia e mercado**, Coimbra: Almedina, (2004?).

GONÇALVES, Pedro. **O contrato administrativo**: uma instituição do direito administrativo de nosso tempo. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2004.

GONÇALVES, Pedro. **Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. **Law and administration**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HUERGO LORA, Alejandro. **Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas**. Madri: Civitas, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Forum, 2011.

KELMAN, Steven J. Achieving contracting goals and recognizing public law concerns. In: FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Ed.). **Government by contract: outsourcing and american democracy**. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press, 2009.

KIRKBY, Mark Bobela-Mota. **Contratos sobre o exercício de poderes públicos: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. **Governance networks in public administration and public policy**. Abingdon: Routledge, 2010.

LOUREIRO, João Carlos. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares** (algumas considerações). Coimbra: Coimbra Editora, 1995

MEDEIROS, Rui. **A constituição portuguesa num contexto global**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.

MESCHERIAKOFF, Alain-Serge. Ordre intérieur administratif et contrat. **Revue Française de Droit Administratif**, Paris, n. 13, v. 6, p. 1129-1138, nov./dez. 1997.

MINOW, Martha. Outsourcing power: privatizing militar efforts and the risks to accountability, professionalism, and democracy. In: FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Ed.). **Government by contract: outsourcing and american democracy**. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press, 2009.

MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 10, mai./jun./jul. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 10 de março de 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OTERO, Paulo. **Manual de direito administrativo**. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013.

OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo**. 2 v. Lisboa: Lex, 1995.

PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. **Documentación Administrativa**, Madrid, v. 32, n. 218-219, p. 15-65, abr./sept. 1989.

PAREJO ALFONSO, Luciano. **Lecciones de derecho administrativo**. 2. ed. Valência: Tirant lo Blanch, 2008.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. In: BARNES VÁZQUEZ, Javier (Coord.). **Innovación y reforma en el derecho administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2006.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema**. Madrid-Barcelona: INAP-Marcial Pons, 2003.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional. In: BARNES, Javier (Ed.). **La transformación del procedimiento administrativo**. Sevilla: Global Law Press, 2008.

SEPE, Onorato. **L'efficienza nell'azione amministrativa**. Milão: Giuffrè, 1975.

SILVA, Vasco Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1998.

WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito administrativo**. Tradução: António F. de Sousa. v. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.