

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

## O DIREITO ADMINISTRATIVO NO SÉCULO XXI

*Posfácio*

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

FLÁVIO AMARAL GARCIA

**Área específica**

DIREITO ADMINISTRATIVO

**Áreas afins**

CIÊNCIA POLÍTICA, HISTÓRIA E SOCIOLOGIA

**Público-alvo/consumidores**

PROFESSORES, JUÍZES, PROMOTORES,  
DEFENSORES, ADVOGADOS, PROCURADORES  
E ESTUDANTES DE DIREITO



Diogo de Figueiredo Moreira Neto deixou como último legado para a comunidade jurídica o tomo I do *Tratado de Direito Administrativo Brasileiro*. Trata-se de obra de vanguarda, moderna, multidisciplinar e que aponta tendências para o Direito Administrativo do século XXI. A obra examina as principais transformações institucionais do Direito, do Estado e da Administração Pública Pós-Moderna, abordando as mutações que estão em curso e as conexões com a Democracia no contexto de um mundo cada vez mais globalizado. Pioneiramente, *O Direito Administrativo no século XXI* examina o transadministrativismo e as demais tendências contemporâneas deste importante ramo do Direito. Esta é uma obra de referência para professores, advogados, juízes, promotores, procuradores, defensores e para todos os estudantes de Direito, apresentando uma visão prospectiva da matéria.

**FORMATO:** 17,0 X 24,0 cm

**CÓDIGO:** 10001440

M838t

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo

O Direito Administrativo no século XXI / Diogo de Figueiredo  
Moreira Neto. - Belo Horizonte : Fórum, 2018.

310 p. ; 17cm x 24cm.

ISBN: 978-85-450-0509-4

2018-379

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 2. Século XXI. I. Título.

CDD 342

CDU 342

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 310 p. ISBN 978-85-450-0509-4.

## Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Bacharel e doutor em Direito pela Universidade do Brasil, com diversas pós-graduações, extensões, estágios e especializações em Direito, Política e Economia em instituições do Brasil e do exterior, destacando-se as pós-doutorais na Universidade de Lisboa, sob orientação do Prof. Dr. Marcello Caetano, e no Instituto de Política e Direito Público da Universidade de Munique, sob a orientação do Prof. Dr. Theodor Maunz.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA OBRA .....	31
1 O ponto de partida .....	31
1.1 Desmitificando a crença da origem do Direito na coerção.....	31
2 O propósito.....	32
2.1 Da interdependência vital à racionalização social.....	32
3 A realização .....	33
3.1 O longo percurso trilhado.....	33
4 O Direito em construção.....	37
4.1 O longo caminho a percorrer.....	37
5 O método.....	38
5.1 Como escolher e empreender o percurso: “nos ombros de gigantes” .....	38
6 A escolha do caminho a percorrer .....	40
6.1 O apelo à inspiração.....	40
7 O balizamento.....	43
7.1 Uma aprendizagem moral.....	43
8 A inserção multidisciplinar e intercontextual do Direito Administrativo contemporâneo .....	46
8.1 Expandindo o diálogo .....	46
9 A norma justa.....	47
9.1 A reentronização dos valores .....	47
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO .....	51
1.1 O histórico .....	51
1.2 Esta obra .....	53
1.3 O percurso .....	55
1.4 O balizamento.....	59
1.5 A inserção interdisciplinar e intercontextual do direito administrativo.....	61
CAPÍTULO 2	
AS GRANDES PREMISSAS .....	63
2.1 Progresso e comunicação .....	63
2.2 As dificuldades de acompanhamento das mudanças e o surgimento do fenômeno da globalização .....	65
2.3 A necessidade de atualização do conhecimento.....	66
2.4 Um novo Direito Público sem dogmas racionalistas .....	66
2.5 O repto da pós-modernidade .....	72
CAPÍTULO 3	
O CAMINHO DO PROGRESSO .....	75
3.1 Fundamentos antropológicos: viver e conviver – necessidades vitais e derivadas.....	75
3.2 Definem-se os interesses.....	77
3.3 Definem-se os tipos de interesses .....	78
3.4 Distingue-se a comunidade da sociedade .....	80
3.5 Interesses coletivos qualificados: a segurança e outros valores fundamentais.....	81
3.6 Evolução das sociedades.....	81
3.7 Sociedade civil e sociedade política.....	84
CAPÍTULO 4	
UM BALIZAMENTO PARA O CAMINHO DO PROGRESSO: A SAGA DA DOMA DO PODER .....	89
4.1 O início: a hipótese do poder.....	89
4.2 Ordem, autoridade e anarquia .....	91
4.3 A laicização do poder .....	94
4.4 O poder e a democracia.....	95
4.5 O poder e a legitimidade.....	97

## CAPÍTULO 5

O RENASCIMENTO DA DEMOCRACIA E AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX .....		101
5.1	Uma introdução geral.....	101
5.2	O método.....	103
5.3	Uma etiologia do conceito pós-moderno de legitimidade desenvolvida a partir de qualificações antropológicas do consenso.....	104
5.3.1	A gênese das instituições .....	104
5.3.2	O consenso e a instituição .....	105
5.3.3	Os dois tipos de legitimidade.....	107
5.3.4	O conteúdo sociojurídico do Estado democrático de direito.....	109
5.3.5	Em conclusão dessas reflexões .....	111
5.4	As revoluções transformadoras .....	112
5.5	Os direitos humanos: emerge um neo-humanismo .....	113
5.6	A democracia se substantiva: surge uma neodemocracia.....	114
5.7	A constitucionalização de novos paradigmas: o aparecimento do neoconstitucionalismo .....	116
5.8	Vetores humanistas de transformação das sociedades plurais .....	117

## CAPÍTULO 6

AS SOCIEDADES PÓS-MODERNAS .....		119
6.1	O ocaso do Modernismo .....	119
6.2	O desafio da Pós-Modernidade.....	120

## CAPÍTULO 7

O DIREITO PÓS-MODERNO .....		123
7.1	Mudança de paradigmas.....	123
7.2	Considerações sobre a gênese do Direito .....	126
7.2.1	A vertente ontogenética da impositividade: a gênese a partir do poder.....	126
7.2.2	A vertente ontogenética da sociabilidade: a gênese a partir do consenso .....	128
7.3	Transformações sociais.....	129
7.4	A transformação do Direito .....	131
7.5	Um renovado Direito Público.....	135

## CAPÍTULO 8

O ESTADO PÓS-MODERNO .....		141
8.1	Características do Estado Pós-Moderno .....	141
8.2	Democracia e cidadania no Estado Pós-Moderno.....	143
8.2.1	A elusiva conceituação da democracia.....	143
8.2.2	O poder na democracia pós-moderna.....	143
8.2.3	Governo e governança democráticos .....	145
8.2.4	O constitucionalismo democrático .....	145
8.2.5	A administração pública democrática.....	146
8.2.6	Considerações complementares.....	147
8.2.7	Conclusão na linha democrática .....	148
8.3	Nova classificação de funções estatais para a realização de uma democracia simultaneamente eletiva e seletiva no Estado Pós-Moderno.....	149
8.3.1	Considerações sobre carências e deficiências dos Legislativos .....	152
8.3.2	As alternativas pós-modernas que se apresentam para superar a carência de produção legislativa de normas adequadas.....	153
(1)	Por normas reguladoras .....	153
(2)	Por normas de acordos substitutivos .....	154
(3)	Por normas transadministrativas.....	154
(4)	Por normas contramajoritárias judiciais .....	154
8.3.3	Conceito e formação da vontade normativa democrática.....	155
8.3.4	O papel democrático das funções essenciais à justiça .....	156
8.3.5	O contramajoritário legitimado.....	157
8.3.5.1	O novo espaço judiciário contramajoritário .....	157
8.3.6	Pluralismo e superestatalidade normativa .....	158
8.3.7	Da disciplina de intenções para a disciplina de resultados .....	159
8.3.8	A participação sobrelegitimadora.....	160
8.4	Conceito e limites do ativismo judicial .....	161
8.5	Conclusão .....	165

## CAPÍTULO 9

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PÓS-MODERNA .....	167
9.1 Como as características do Estado Pós-Moderno determinam importantes alterações na administração pública.....	167
9.2 Transformação das funções estatais .....	168
9.3 A legitimação democrática e os seus percalços.....	169
9.3.1 O tema democrático .....	169
9.3.2 Situação do déficit democrático na estrutura do Estado brasileiro .....	171
9.3.2.1 O nível constitucional.....	171
9.3.2.2 O nível legislativo.....	172
9.3.2.3 O nível administrativo.....	173
9.3.3 Democracia, Política e Direito Público.....	174
9.4 Democratização da governança pelo planejamento democrático.....	175
9.4.1 O desafio da economia que se globaliza, como imposição da governança .....	176
9.4.2 Racionalização das atividades de governo.....	177
9.4.3 A administração de resultado .....	178
9.4.4 Amplia-se o controle.....	179
9.4.5 O benefício da ampliação dos controles nas sociedades de risco .....	180
9.4.6 O planejamento: de técnica social a princípio constitucional .....	182

## CAPÍTULO 10

O DIREITO ADMINISTRATIVO PÓS-MODERNO .....	185
10.1 Os novos fundamentos.....	185
10.2 O progresso e a expansão dos meios de comunicação .....	185
10.3 As dificuldades para o acompanhamento das mudanças.....	186
10.4 A necessidade de atualização do conhecimento.....	187
10.5 Pós-Modernismo: conceito e origem .....	187
10.6 O Pós-Modernismo e o Direito Público .....	188
10.7 As transformações do ordenamento jurídico.....	192
10.7.1 Cinco características do ordenamento jurídico positivista .....	193
I. A estatalidade do ordenamento jurídico .....	193
II. A exclusividade do ordenamento jurídico .....	194
III. A unidade do ordenamento jurídico .....	194
IV. A plenitude do ordenamento jurídico.....	194
V. A suficiência do ordenamento jurídico .....	194
10.7.2 As novas cinco características revistas do ordenamento jurídico pós-positivista .....	195
I. A transestatalidade do ordenamento jurídico .....	195
II. O compartilhamento do ordenamento jurídico.....	196
III. A pluralidade do ordenamento jurídico .....	196
IV. A abertura do ordenamento jurídico.....	197
V. A integração do ordenamento jurídico .....	198
10.8 O paradigma de uma imperatividade reapreciada.....	198
10.8.1 O fundamento da coerção no Direito do Estado .....	198
10.8.2 Redimensionamento da coerção como instrumento do Direito.....	199
10.8.3 As conquistas da luta contra o arbítrio .....	200
10.8.4 O fenômeno da progressiva ampliação dos âmbitos jurídicos de escolha pública .....	200
10.8.5 A ampliação da via da confiança e a introdução pós-moderna do consenso no Direito do Estado.....	202
10.9 O paradigma de uma legalidade redefinida .....	203
10.9.1 Os conceitos pós-modernos da legalidade limitada por valores e o desenvolvimento do conceito de juridicidade.....	203
10.10 O paradigma de uma legitimidade reconquistada .....	203
10.10.1 A legalidade que se legitimou.....	204
10.10.2 A legalidade que se politizou.....	204
10.10.3 A legalidade que se juridicizou.....	204
10.11 O paradigma do interesse público reavaliado .....	204
10.12 O paradigma da subsidiariedade.....	205
10.12.1 As finalidades da aplicação do poder em sociedade .....	205
10.12.2 A superação da competência pela finalidade.....	205
10.12.3 Tipos de subsidiariedade .....	205
10.12.4 Relações subsidiárias entre entidades públicas .....	206
10.13 O paradigma do pluralismo .....	206
10.13.1 O conceito de administração policêntrica.....	206
10.14 Os paradigmas da segurança jurídica .....	206
10.14.1 A imperatividade reapreciada.....	206
10.14.2 A legalidade reapreciada .....	207
10.14.3 O interesse público reapreciado.....	207
10.14.4 A subsidiariedade reapreciada.....	207
10.15 A administração policêntrica.....	208
10.15.1 Enfoque doutrinário da ação político-administrativa.....	208
10.15.2 Introduce-se o controle das políticas públicas.....	209

10.16	Algumas conclusões .....	209
10.16.1	O paradigma do resultado.....	209
10.16.2	Mudança de paradigmas.....	210
10.16.3	Funcionalização dos direitos fundamentais.....	211
10.16.4	Política e Administração Pública .....	212
10.16.5	Gênese e desdobramento em fases do processo juspolítico complexo das políticas públicas.....	213
10.17	A definição de políticas de estado – as políticas constitucionais .....	214
10.18	A definição de políticas de governo: as políticas governamentais .....	214
10.19	Definição de políticas da Administração: as políticas administrativas.....	216
10.20	O conceito de definição política do resultado.....	217
10.21	Os tipos de controles incidentes em cada uma das fases de um processo integrado para as políticas públicas.....	218
I.	Na definição política governamental .....	218
II.	Na definição política administrativa .....	218
10.22	Uma breve teoria dos resultados .....	218
10.22.1	As premissas .....	218
10.22.2	As políticas públicas .....	219
10.22.3	O necessário conceito de uma administração de resultado .....	219
10.22.4	O resultado administrativo.....	220
10.22.5	As sociedades de risco e o benefício proporcionado por um controle ampliado aos resultados.....	221
10.23	Conclusões.....	222

## CAPÍTULO 11

### A GLOBALIZAÇÃO E SEU IMPACTO SOBRE AS TENDÊNCIAS DO DIREITO

ADMINISTRATIVO.....	225	
11.1	O mundo do Direito.....	225
11.1.1	A satisfação das necessidades nos grupos sociais, na gênese e no desenvolvimento do Direito Administrativo.....	226
11.1.2	As sociedades fechadas .....	227
11.1.3	As sociedades abertas.....	228
11.1.4	Governo e governança: repensando a política.....	229
11.1.5	A consensualidade: repensando o Direito.....	230
11.1.6	Um novo referencial a explorar: do controle da vontade ao do resultado.....	231
11.2	A globalização.....	232
11.2.1	O impacto da globalização.....	234
11.2.2	O abalo da confiança no Estado .....	235
11.2.3	A globalização como fenômeno histórico em curso.....	236
11.2.4	A globalização na abordagem sociológica.....	236
11.2.5	Algumas consequências observadas sobre os sistemas jurídicos .....	237
11.3	Alguns apontamentos sobre o policentrismo das fontes de Direito Administrativo.....	238

## CAPÍTULO 12

### MUTAÇÕES EM CURSO: O TRANSADMINISTRATIVISMO E OUTRAS TENDÊNCIAS .....

241		
12.1	Os desafios de sociedades em mudança .....	241
12.2	Segurança de espaços jurídicos e suas opções .....	242
12.2.1	Respostas globalizadas.....	244
12.2.2	O tema central das assimetrias cratológicas, como o instrumento das civilizações.....	247
12.2.3	O universo do poder e suas leis .....	249
I.	A lei da universalidade.....	249
II.	A lei da pluralidade .....	250
III.	A lei da interdependência .....	250
IV.	A lei da integração .....	250
V.	A lei da neutralidade .....	250
I.	A lei da conservação do poder .....	250
II.	A lei da expansão do poder .....	250
III.	A lei da relatividade.....	250
IV.	A lei da eficácia.....	250
V.	A lei da defrontação.....	251
12.3	Além do Estado .....	251
12.4	Globalização e mundialização.....	253
12.4.1	Pluralismo e pluralidade de atores e de soluções.....	254
12.5	O novo cenário.....	255
12.5.1	Sobre a insuficiência das Constituições.....	255
12.5.2	Reposicionamento das ordens jurídicas nacionais.....	257
12.6	Transformações do Direito Administrativo no mundo globalizado .....	258
12.6.1	A transformação do objetivo do controle .....	259
12.6.2	A transformação do âmbito do controle .....	260
12.6.3	A transformação da sujeição positiva ao controle.....	260
12.6.4	A transformação do conteúdo normativo .....	261

12.6.5	Novos métodos de atuação do Direito Administrativo.....	261
12.6.5.1	A regulação .....	261
12.6.5.2	A negociação .....	262
12.6.5.3	A motivação .....	262
12.6.5.4	A exclusão .....	263
12.7	Explorando a nova dimensão global do direito administrativo.....	264
12.7.1	Explorando a dimensão prospectiva .....	264
12.7.2	Um exemplo didático: o emprego do instituto da autorregulação regulada como possibilidade para um aceitável controle de crises financeiras globais .....	265
12.7.3	Uma conclusão que se pode retirar quanto ao Estado.....	268
12.7.4	Globalização e direitos fundamentais .....	269
12.8	Mutações no ordenamento jurídico .....	270
12.8.1	As novas conquistas transformadoras do neoconstitucionalismo .....	271
12.8.2	A supremacia constitucional .....	272
12.8.3	A efetividade constitucional.....	272
12.8.4	A abertura constitucional.....	273
12.8.5	A democratização constitucional.....	273
12.9	As transformações do Estado .....	274
12.9.1	Algumas mudanças a serem consideradas.....	274
12.9.1.1	O esvaziamento do Estado.....	274
12.9.1.2	O enfraquecimento do Estado .....	275
12.9.1.3	Reposicionamento do Estado .....	277
12.9.2	Algumas consequências reformadoras incidentes sobre o Estado .....	277
12.9.2.1	O esvaziamento das razões de Estado .....	278
12.9.2.2	Consequências .....	279
12.9.2.2.1	O Estado instrumental.....	279
12.9.2.2.2	O Estado democrático.....	280
12.9.2.2.3	O Estado do diálogo.....	280
12.9.2.2.4	O Estado da argumentação.....	281
12.9.2.2.5	O Estado do consenso.....	281
12.9.2.2.6	O Estado da motivação.....	281
12.10	Transadministrativismo, como expansão global do Direito Administrativo.....	282
12.10.2	O transadministrativismo e o problema da eficácia de suas normas .....	284
12.11	Enquadramento cratológico do conceito de transadministrativismo .....	284
12.11.1	Consequências previsíveis .....	286
12.11.2	Possibilidades do consenso e transnacionalismo .....	288
12.11.3	Algumas respostas que nos abrem o futuro do transnacionalismo.....	288
12.12	Novos deveres dos profissionais do direito ante os novos paradigmas .....	289
12.12.1	Os novos paradigmas e o futuro do Direito Administrativo – uma dimensão prospectiva.....	290
12.12.2	A juridicização da política e da administração pública.....	291
12.12.3	A ética e a administração de resultados.....	291
12.12.4	Amadurece o conceito da administração de resultado.....	292
12.12.5	O aperfeiçoamento da legitimidade pela adoção do conceito de administração de resultado .....	296
12.13	Considerações finais .....	299

POST SCRIPTUM .....	301
---------------------	-----

## POSFÁCIO

Jessé Torres Pereira Junior, Flávio Amaral Garcia.....	303
--	-----