

A CONSTITUIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL: PERDA DE IMPORTÂNCIA POR CAUSA DA EUROPEIZAÇÃO E EMANCIPAÇÃO?*

Ferdinand Wollenschläger

Professor de Direito Público e Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Augsburg/Alemanha.

Resumo: A constitucionalização constitui um fenômeno comum das ordens jurídicas administrativas europeias e também o direito administrativo da UE é cada vez mais influenciado pelo seu quadro constitucional, nomeadamente após a entrada em vigor da Carta dos Direitos Fundamentais da EU, que garante explicitamente o direito a uma boa administração. Com referência ao direito administrativo alemão, provavelmente o sistema de direito administrativo mais constitucionalizado, culminando no entendimento de Fritz Werner de “Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht” (“direito administrativo como direito constitucional concretizado”), o artigo, num primeiro passo, não só aprofunda o fenômeno da constitucionalização, mas também qualifica a tese de constitucionalização generalizada. Esta última foi além disso questionada por duas megatendências com impacto em todas as ordens jurídicas administrativas europeias, nomeadamente a sua europeização e a sua alegada emancipação da Constituição. Se isto significa uma desconstitucionalização do direito administrativo e como estas tendências podem ser conciliadas, será discutido em outras partes do artigo. Os conhecimentos gerados pela utilização, nomeadamente, do exemplo do direito administrativo alemão são de relevância pan-europeia e podem servir como instrumento de análise numa perspectiva comparativa e tendo em vista o futuro desenvolvimento do direito administrativo da EU.

Palavras-chave: Constitucionalização (do direito administrativo). Europeização (do direito administrativo). Desconstitucionalização (do direito administrativo). Emancipação (de direito administrativo). Direito constitucional administrativo. Direito administrativo como direito constitucional concretizado. Direito Administrativo.

Sumário: 1 Direito administrativo geral, constitucionalização, desconstitucionalização – 2 A Constituição no direito administrativo geral: o direito administrativo como direito constitucional concretizado? – 3 Relativização e reafirmação da Lei Fundamental sob o signo da europeização do direito administrativo geral – 4 Relativização e reafirmação da Lei Fundamental sob o signo da emancipação do direito administrativo geral – 5 Conclusão: relativização da Lei Fundamental, mas sem diagnóstico de declínio – Referências

* A presente tradução da língua alemã foi realizada por Luís Marcos Sander, e revisada por Italo Fuhrmann, Mestre e Doutorando (bolsista CAPES) pelo PPGD da PUCRS. Os custos da tradução foram, em boa parte, cobertos com recursos ofertados pelo CDEA – Centro de Estudos Europeus e Alemães (DAAD), vinculado à PUCRS e UFRGS, a quem se agradece nas pessoas da Diretora Profa. Dra. Cláudia Lima Marques e do Vice-Diretor Prof. Dr. Draiton Gonzaga de Souza.

1 Direito administrativo geral, constitucionalização, desconstitucionalização¹

A relação entre Direito Administrativo Geral e Direito Constitucional é repleta de tensões. Enquanto que Fritz Werner ainda considerava, no final dos anos 1950, a orientação do Direito Administrativo pela Lei Fundamental [LF] uma promessa,² pouco tempo depois exigências constitucionais fundamentadas (e parcialmente realizadas) de um fortalecimento da reserva legal no Direito Administrativo já se viram confrontadas com a acusação de um “purismo constitucional desmedido”,³ ponderações estas que continuam presentes até hoje na crítica da constitucionalização.⁴ Por outro lado, porém, a insuficiência de orientação constitucional no Direito Administrativo Geral também é objeto de crítica. Esta é provocada não só por causa da Nova Ciência do Direito Administrativo,⁵ mas também de uma administração pública constitucionalmente “desenfreada” (Peter

¹ Dentre os leitores críticos do texto de minha palestra, devo agradecer especialmente a Ino Augsberg e Sebastian Unger. Em minha cátedra em Augsburg contei especialmente com a assistência de Lukas Krönke.

² WERNER, Fritz. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln: Heymanns, vol. 74, p. 527 et seq. 1959, p. 528 et seq.

³ SCHNEIDER, Hans. Über den Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, p. 1273-1279, 1962, p. 1275: Exigências de um fortalecimento da reserva legal levantadas por autores mais jovens, que, depois, foram parcialmente implementadas (emprego de armas de fogo pela polícia) e parcialmente não o foram (administração de prestações sociais) seriam expressão de uma “fúria pela legalidade por parte de autores mais jovens que, em suas teses de doutorado e artigos para periódicos, reverenci[ari]am um purismo constitucional desmedido”, que seria “particularmente digno de nota porque entre os jovens se esperaria mais protesto, e não tanto conformismo. Nossos jovens juristas ‘coléricos’, porém, [se portam] em conformidade com a Constituição”.

⁴ Isso está claro em BREUER, Rüdiger. Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes. In: SCHMIDT-ABMANN, Eberhard; SELLNER, Dieter; HIRSCH, Günter; et al. (Eds.). *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 224. Veja ainda BADURA, Peter. Verwaltungsrecht im Umbruch. In: KITAGAWA, Zentaro; MURAKAMI, Junichi; NÖRR, Knut Wolfgang; et al. (Ed.). *Das Recht vor den Herausforderungen eines neuen Jahrhunderts: Erwartungen in Japan und Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998, p. 157 et seq.; MÖLLERS, Christoph. Methoden. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 123-178, §3, nº 13; SCHÖNBERGER, Christoph. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. In: STOLLEIS, Michael (Ed.). *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006, p. 57.

⁵ Veja, p. ex., GRZESZICK, Bernd. Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerungswissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht. *Die Verwaltung*, vol. 42, p. 105-120, 2009, p. 112 et seq.; HUBER, Peter M. Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE V)*, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, vol. 5, p. 3-76, §73, nº 49; LEPSIUS, Oliver. *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, p. 7; RIXEN, Stephan. Taking Governance Seriously. Metamorphosen des Allgemeinen Verwaltungsrechts im Spiegel des Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 42, n. 3, p. 309-338, p. 2009, p. 334 et seq.; além disso, as contribuições apresentadas no Congresso de Freiburg por LEPSIUS, Oliver. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: de Gruyter, 2008, vol. 67, p. 350, e STARCK, Christian. In: *VVDStRL*. Berlin: de Gruyter, 2008, vol. 67, p. 335.

M. Huber)^{6 7} em face de processos de informalização, autonomização e privatização. A tese da emancipação subjacente a isso ilustra, além disso, que o diagnóstico de uma moldagem constitucional do Direito Administrativo já acentuado por Bachof no Congresso de Bonn em 1953⁸ e ainda compartilhado⁹ não está mais fora de questão. Isto também se aplica justamente frente à progressiva europeização do Direito Administrativo Geral, que é interpretada como marginalização e neutralização (parcial) da constitucionalização¹⁰ e até como “desconstitucionalização”.^{11 12}

Portanto, vale a pena verificar interna e externamente a tese da dependência constitucional do Direito Administrativo Geral em face das alegadas tendências à erosão. Como base, desenvolve-se na primeira parte a relação tensa entre a Lei Fundamental e o Direito Administrativo Geral (2). Na sequência, verifica-se a relativização, mas também a reafirmação da Lei Fundamental sob o signo da europeização (3) e da emancipação (4).

⁶ Segundo o título do artigo de Peter M. Huber: die entfesselte Verwaltung. *Staatswissenschaften und Staatspraxis (StWStP)*, vol. 8, p. 423 et seq. 1997.

⁷ Veja, p. ex., GRIMM, Dieter. Ursprung und Wandel der Verfassung. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR I)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2003, vol. 1, p. 3-44, §1, nº 72; HOFMANN, Hasso. Vom Wesen der Verfassung. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR)*, vol. 51, p. 1-20, 2003, n. F. 1, p. 15 et seq.

⁸ BACHOF, Otto. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 1954, vol. 12, p. 37: “dependência evidente da administração pública e do Direito Administrativo em relação à Constituição”; além disso, Id., Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 1972, vol. 30, p. 195; WERNER, Fritz. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*. Köln: Heymanns, vol. 74, p. 527 et seq. 1959, p. 527.

⁹ Veja apenas SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2ª ed., vol. I, p. 261-340, §5, nº 1: “Os requisitos do Estado Democrático de Direito, da vinculação aos direitos fundamentais e à lei por parte do Poder Executivo e a proteção do Direito Administrativo constituem, desde então, os mais importantes pontos de referência do pensamento jusadministrativo”; além disso, KAHL, Wolfgang. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft – ein Zwischenbericht. *Die Verwaltung*, vol. 42, n. 4, p. 463-500, 2009, p. 469; WAHL, Rainer. *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*. Berlin: de Gruyter Recht, 2006, p. 31 et seq. Posição mais reticente, por outro lado, em RUFFERT, Matthias. Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2ª ed., vol. I, p. 1163-1256, §17, nº 175: pressão para adaptação apenas parcial (p. ex., legislação sobre proteção de dados, legislação sobre as forças policiais na área de violações do Direito Informacional), tendo o direito da UE mais peso.

¹⁰ JESTAEDT, Matthias. Verfassungsgerichtsbarkeit und Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts. Eine deutsche Perspektive. In: JOUANJAN, Olivier; MASING, Johannes (Ed.). *Verfassungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, p. 64.

¹¹ HOFMANN, Hasso. Vom Wesen der Verfassung. Op. cit., p. 15.

¹² Para avaliações semelhantes, veja ainda infra, seção 3, com notas 112 ss.

2 A Constituição no direito administrativo geral: o direito administrativo como direito constitucional concretizado?

O “Direito Administrativo como Direito Constitucional concretizado” – essa expressão cunhada por Fritz Werner¹³ representa a dependência constitucional do Direito Administrativo, justamente na tradicional,¹⁴ ainda que duvidosa,¹⁵ contraposição à frase de Otto Mayer segundo a qual “o Direito Constitucional passa, mas o Direito Administrativo perdura”.¹⁶ Neste caso não se trata de um

¹³ WERNER, Fritz. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, op. cit., p. 527. Quanto à crítica, n. 32.

¹⁴ Veja apenas EHLERS, Dirk. *Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht*. In: ERICHSEN, Hans-Uwe; EHLERS, Dirk (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14ª ed. Berlin: de Gruyter, 2010, §6, nº 1; IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9ª ed. München: Verlag Franz Vahlen, 2015, nº 71 et seq.

¹⁵ A afirmação (colocada entre aspas, porém) ocorreu no contexto da revisão do livro-texto com vistas às mudanças constitucionais de 1914 e 1917 e talvez se aplique a uma (certa e passageira) continuidade do Direito Administrativo por ocasião de mudanças constitucionais [BACHOF, Otto. *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 1972, vol. 30, p. 204; HEUSCHLING, Luc. *Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht*. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE III)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2011, vol. 3, p. 505-550, §54, nº 15 et seq. – pode-se pensar, p. ex., na continuidade (temporalmente limitada) da figura jurídica da relação de poder especial sob a LF; cf. IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9ª ed. München: Verlag Franz Vahlen, 2015, nº 75] e reflita linhas de tradição [HEUSCHLING, Luc. Op. cit.; Kaufmann E., *VerwArch*, vol. 30, p. 378 et seq. 1925, p. 390], mas, entendida de modo absoluto, contradiz a dependência do Direito Administrativo em relação à Constituição [Bachof, *ibid.*, p. 204 et seq.; Heuschling, *ibid.*, nº 11 et seq.; Ipsen, *ibid.*, nº 71 et seq.; STOLLEIS, Michael. *Verwaltungsrechtswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. In: SIMON, Dieter (Ed.). *Rechtswissenschaft in der Bonner Republik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 227: “já naquela época, na melhor das hipóteses uma verdade parcial, mas, a rigor, antes uma recusa de perceber uma realidade que se transformara drasticamente”; SCHMIDT-DE CALUWE, Reimund. *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, p. 114 et seq., p. 262 et seq. Quanto à crítica contemporânea, cf. STOLLES, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. München: Beck, 1999, vol. 3, p. 203 et seq.]. No caso de uma contextualização, contudo, não se pode supor que Otto Mayer tenha defendido uma separação radical; veja, p. ex., Bachof, *ibid.*, p. 204 s.: “Quem lhe imputar [...] outra coisa precisa arcar com a suspeita de que, de toda a obra dele, conhece tão somente essa frase” (p. 204). Uma relativização se encontra também em Heuschling, *ibid.*, nº 15 et seq.; LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht – Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 34, n. 19, p. 1327-1334, 2015, p. 1328; Reuß H. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, p. 321 et seq., 1959, p. 321 et seq.; SCHÖNBERGER, Christoph. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*. In: STOLLEIS, Michael (Ed.). *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006, p. 59; WERNER, Fritz. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, op. cit., p. 527. Quanto a uma acentuação da dependência em relação à Constituição no pensamento de Otto Mayer, veja *Id.*, *Deutsches Verwaltungsrecht*. 1ª ed. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895, vol. 1., p. e s.: “A quintessência das regras pelas quais [o Estado constitucional com separação de poderes] está constituído se chama Direito Constitucional. Veremos como todo o nosso Direito Constitucional depende justamente das distinções dentro do poder supremo daí decorrentes” (também na 3. ed., p. 1 et seq., 18, 55).

¹⁶ Mayer, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3ª ed. München: Duncker & Humblot, 1924, vol. 1, prefácio à 3ª edição; cf. Já *Id.* *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*. Strassburg: Trübner, 1886, 3 m., n. 6. Veja também (levando em conta a inconstância do Direito Público) Stein, Lorenz von. *Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands*. Stuttgart: Cotta, 1876, p. 25: “Nas profundezas da essência da administração pública se encontra a circunstância de que suas grandes categorias não mudam, como as da Constituição, nem em si, nem no Direito Positivo. Quer haja absolutismo ou República, liberdade ou ausência de liberdade do Legislativo, estradas, trilhos, assistência

resultado novo sob a Lei Fundamental, como documentam obras de autores da monarquia constitucional e da República de Weimar,¹⁷ nem de um caminho especial da República Federal da Alemanha;¹⁸ verifica-se, contudo, uma moldagem

médica, sistema de crédito, correio, moeda, indústria e centenas de outras situações elementares da vida em seu conjunto permanecerão sempre as mesmas, demandarão constantemente os mesmos princípios, gerarão sempre as mesmas questões e tarefas. Existe, por conseguinte, uma administração pública que é e deve ser independente da Constituição, e existe, por isso, também uma doutrina da administração que se encontra por si mesma, autonomamente, ao lado da doutrina da Constituição ou do Direito Público propriamente dito". A mesma posição se encontra em Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 1. ed. München: Beck, 1950, v. 1, VI (prefácio), 9 – concisamente quanto ao pano de fundo, cf. STOLLEIS, Michael. *Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 235; Jerusalem, F. W. *Grundriß des Verwaltungsrechts*, 1947, Prefácio: "De resto, continua de pé também nos dias de hoje a proposição de Otto Mayer: O Direito Constitucional passa, mas o Direito Administrativo perdura". Posição crítica em Partsch, Karl Josef. *Verfassungsprinzipien und Verwaltungsinstitutionen*. Tübingen: Mohr, 1958, p. 8.

¹⁷ Veja especialmente Mayer, Friedrich F. *Grundsätze des Verwaltungsrechts*. Tübingen: Laupp, 1862, p. 46 et seq.; Mohl, Robert Von. *Polizeywissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Tübingen: Laupp, 1833; Id. *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*. 2. ed. 1846, v. 2, §142: "O objetivo dessa administração deve, necessariamente, ser o de atingir de modo tão completo quanto possível os fins de um Estado de Direito em sua forma de monocracia com representação popular assim como os dispõem o documento constitucional e as leis que servem à formação deste"; von Rönne, L. *Staatsrecht der preußischen Monarchie*: Verwaltungsrecht. 4. ed., 1883, v. 3., p. 4; Stein, Lorenz Von. *Handbuch der Verwaltungslehre*. 3. ed. Stuttgart: Cotta, 1887. v. 1, p. 6 et seq. (p. 5: administração pública como "Constituição que se torna atuante") – v., contudo, também a n. 15; Fleiner, Fritz. *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. 8. ed. Tübingen: Mohr, 1928, Prefácio (p. V): "Na Alemanha, a reconfiguração do Direito Constitucional exerceu uma forte influência também sobre o Direito Administrativo. Todos os institutos jurídicos adquiriram um novo sentido e novos problemas afloraram, exigindo um tratamento científico à parte"; exemplarmente, então, à p. 130 ss., aplicação à reserva legal. Veja ainda Goodnow, Frank J. *Comparative Administrative Law*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1897, v. 1, III, 8 e 15. Panorama geral em Bogdandy, Armin von; Huber, Peter M. Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland. In: Bogdandy, Armin von; Cassese, Sabino; Huber, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum* (IPE III). Heidelberg: C.F. Müller, 2011, vol. 3, §42, n.º 36 et seq.; SCHÖNBERGER, Christoph. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*. Op. cit., p. 58 et seq.

¹⁸ HUBER, Peter M. Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa, op. cit., §73, n.º 17 et seq., acentua, com razão, os dados de constitucionalização comuns à Europa. Tratamento abrangente em HEUSCHLING, Luc. *Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht*. Op. cit., §54, n.º 11 et seq., com a conclusão de seu estudo de Direito Comparado: "A ideia fundamental da dependência do Direito Administrativo em relação à Constituição é comum a toda a Europa; sua conformação concreta, porém, é diferente dependendo do país e da época" (n.º 44); detalhes em n.º 45 et seq.: ampla irrelevância na Suécia, forte influência na Alemanha, resultado ambivalente quanto à França). Especialmente sobre a França, cf., p. ex., Heuschling, ibid., n.º 17 et seq., 49 et seq.; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Dagron, Stéphanie. Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 67, n. 2, p. 395-468, 2007, p. 417 et seq. Por outro lado, ênfase na posição especial da Alemanha em MÖLLERS, Christoph. Methoden. Op. cit., §3, n.º 11, 13; Röhl, Hans Christian. Verfassungsrecht als wissenschaftliche Strategie? In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 825; Schoch, Friedrich. Gerichtliche Verwaltungskontrollen. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard; Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (GVwR III). 2.ª ed. München: Beck, 2013, vol. III, p. 743-1050, §50, n.º 106; SCHÖNBERGER, Christoph. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*. Op. cit., p. 57: "[...] sem abertura para padrões comuns à Europa ocidental [...], e sim um fenômeno interno exclusivo da Alemanha Ocidental, um surpreendente caminho próprio seguido pela República Federal da Alemanha" (grifos e abonações eliminados); Wahl, Rainer. *Herausforderungen*, op. cit., p. 25, n. 49, 35 s. (influência sobre os direitos fundamentais), p. 40 s.

particularmente intensiva sob a Lei Fundamental.¹⁹ A história da constitucionalização guiada, preponderantemente, pelo Estado de Direito e pelos direitos fundamentais²⁰ foi narrada muitas vezes e não carece de aprofundamento; balizas estipuladas na

¹⁹ Veja, além das referências nas n. 7 et seq., de modo geral, indo, em parte, além do Direito Administrativo, Alexy, Robert. *Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*. In: *VVDStRL*. Berlin: de Gruyter, 2002, vol. 61, p. 8 et seq.; Bryde, Brun-Otto. *Soziologie der Konstitutionalisierung*. In: Mahlmann, Matthias (Ed.). *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 267; Schuppert, Gunnar Folke; Bumke, Christian. *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2000, p. 36; Stolleis, Verwaltungsrechtswissenschaft, op. cit., p. 241 et seq.; Wahl, Rainer. *Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts*. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 3, n. 7, p. 401-408, 1984, p. 401 et seq.

²⁰ Muito influentes, Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., que definem constitucionalização como “permeação do Direito Ordinário e do processo político gerador desse Direito Ordinário com conteúdos do Direito Constitucional” [p. 25, e ainda Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 32], como “adaptação, orientação e reestruturação do ordenamento jurídico ordinário pelas normas da Constituição que não se esgotam em rigorosos e simples imperativos e proibições” (p. 57); Wahl, Rainer. *Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff?* [Mahlmann, Matthias (Ed.). *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 193 et seq. com n. 8; da mesma forma, Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 39] distingue a constitucionalização como processo (“desdobramento dos direitos fundamentais no Direito Positivo ordinário”) e como resultado (“Direito Positivo [como] Direito Constitucional concretizado”, mas questiona o caráter inovador do conceito de constitucionalização. *Quanto à constitucionalização, veja ainda* Gerhard, Michael. *Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Parameter der Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts*. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 735; Heuschling, *Verwaltungsrecht*, op. cit., §54, n.º 49; Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 38; Knauff, Matthias. *Konstitutionalisierung im inner- und überstaatlichen Recht - Konvergenz oder Divergenz?* *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. Stuttgart, vol. 68, n. 2, p. 453 et seq., 2008, p. 476 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, n.º 1 et seq.; Volkman, Uwe. *Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 317 et seq. A constitucionalização do ordenamento jurídico *não se restringe ao Direito Administrativo* [veja, p. ex., quanto ao Direito Privado, Canaris, Claus-Wilhelm. *Grundrechte und Privatrecht. Archiv für die civilistische Praxis (AcP)*, vol. 184, n. 3, p. 201-246, 1984; Id. *Grundrechte und Privatrecht*. Berlin: Walter de Gruyter, 1999; Diederichsen, Uwe. *Das Bundesverfassungsgericht als oberstes Zivilgericht: ein Lehrstück der juristischen Methodenlehre. Archiv für die civilistische Praxis (AcP)*, vol. 198, n. 2-3, p. 171-260, 1998; Mautzsch, Felix. *Die Konstitutionalisierung des Privatrechts als Entwicklungsprozess - Vergleichende Betrachtungen zum deutschen und amerikanischen Recht. Juristenzeitung (JZ)*, vol. 67, n. 21, p. 1040-150, 2012.]; não obstante, Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 51 et seq., enfatiza uma “maior abertura do Direito Administrativo para a constitucionalização”; cf., além disso, Volkman, *ibid.*, p. 318 et seq. Além desse emprego interior aos Estados, o conceito de constitucionalização é usado para fazer referência a processos constituintes em *nível supraestatal*; quanto a isso, com ênfases distintas, cf. apenas KNAUFF, Matthias. *Konstitutionalisierung im inner- und überstaatlichen Recht*, op. cit., p. 456 et seq.; Wahl, Rainer. *Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff?* Op. cit., p. 194 et seq., bem como Tschentscher, Axel; Krieger, Heike. *Verfassung im Völkerrecht: Konstitutionelle Elemente jenseits des Staates?* In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2016, vol. 75, p. 407-468. Por fim, o conceito de constitucionalização também é empregado *fora da Alemanha*; veja, p. ex., Craig, Paul. *The Constitutionalisation of Community Administration*. *European Law Review (EL Rev.)*, vol. 28, n. 6, p. 840-864, 2003; Favoreu, Louis. *La constitutionnalisation du droit*. In: Auby, Jean-Bernard; Auby, Jean-Marie; Bienvu, Jean-Jacques; et al. *L'unité du droit: mélanges en hommage à Roland Drago*. 1996, p. 25; Id. *La constitutionnalisation de l'ordre juridique: Considérations générales*, *Revue belge de droit constitutionnel*, p. 233 et seq., 1998; Steyn, J. *The Constitutionalisation of Public Law*, 1999.

Lei Fundamental, especialmente a precedência da Constituição (Art. 1, 3; Art. 20, 3 da LF),²¹ assegurada por uma forte jurisprudência constitucional,²² mas também um desenvolvimento constitucional nada óbvio em consonância com o caminho inaugurado²³ produziram uma permeação do Direito Administrativo preponderantemente pelo Estado de Direito e pelos direitos fundamentais.²⁴ Essa permeação foi promovida por uma proteção completa pelos direitos fundamentais²⁵ nos moldes da doutrina referente ao julgamento de Wilhelm Elfes,²⁶ não mais acoplada a violações clássicas²⁷ e multidimensional nos moldes da doutrina referente

²¹ Sobre o desenvolvimento, cf. Kingreen, Thorsten. Vorrang und Vorbehalt der Verfassung. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 3.

²² Deve-se ressaltar – veja apenas Jarass, Hans D. Die Konstitutionalisierung des Rechts, insbesondere durch die Grundrechte. In: Scholz, Rupert (Ed.). *Realitätsprägung durch Verfassungsrecht*. Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Peter Lerche. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 77 et seq.; de forma abrangente sobre o “Tribunal Constitucional Federal como instância de controle da administração pública”, Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 104 et seq. – a competência do Tribunal Constitucional Federal também para o exame de leis do Parlamento (Art. 93, 1, 4a; Art. 100, 1 da LF) bem como a ação de constitucionalidade ou recurso constitucional aberto para todas as pessoas (Art. 93, 1, 4a da LF). Justamente a possibilidade de mover uma ação de constitucionalidade de uma decisão judicial exige que os tribunais especiais levem em consideração implicações jusconstitucionais na aplicação e interpretação do Direito Ordinário – quanto a isso, cf. Jestaedt, Verfassungsgerichtsbarkeit, op. cit., p. 46 et seq.; Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 23, 55 et seq.

²³ Isso porque muitas coisas, como, p. ex., a vinculação abrangente aos direitos fundamentais, eram novas, por isso incertas em seu significado e abertas para desenvolvimento – sobre isso, cf. apenas Schönberger, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 59 et seq.

²⁴ Veja apenas von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, nº 62 et seq.; Jestaedt, Verfassungsgerichtsbarkeit, op. cit., p. 37; Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. 2ª ed. Berlin: Springer, 2004, cap. 1, nº 17 et seq.; Schoch, Friedrich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 7, p. 177 et seq. 2007, p. 199 et seq.; Schönberger, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 53; Stolleis, Verwaltungswissenschaft, op. cit., p. 227; Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., especialmente p. 16 et seq., 35 et seq. Panorama geral em Pauly, Walter. Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland. In: Bogdandy, Armin von; Cassese, Sabino; Huber, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE IV)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2011, vol. 4, §58, nº 16.

²⁵ Alemanha. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1958, vol. 7, p. 198 et seq., p. 205. Quanto ao significado desta decisão, cf., Wahl, Rainer. Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte im internationalen Vergleich. In: Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen; Badura, Peter (Ed.). *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa (HGR I)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2004, vol. I, §19. Veja, já antes, BVerfGE, vol. 6, p. 55 et seq., p. 71 et seq.

²⁶ BVerfGE 6, p. 32. Quanto a isso, cf. Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 60 et seq. Posição relativizadora em Masing, Johannes. Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §7, nº 62.

²⁷ Veja, com mais detalhes e ênfases diversas, BVerfGE, 2003, vol. 105, p. 252 et seq., p. 273; BVerfGE, 2003, vol. 105, p. 279 et seq., p. 300 et seq.; BVerfGE, 2005, vol. 110, p. 177 et seq., p. 191; BVerfGE, 2006, vol. 113, p. 63 et seq., p. 76; BVerfGE, 2007, vol. 116, p. 202 et seq., p. 222; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.04.1985 - 3 C 34.84. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)* [Decisões do Tribunal Administrativo Federal], vol. 71, p. 183 et seq., p. 191 et seq.; Arnould, Andreas von. *Die Freiheitsrechte und ihre Schranken*. Nomos, 1999, p. 101 et seq.; Cremer, Wolfram. *Freiheitsgrundrechte*. Mohr Siebeck, 2004, p. 150 et seq.; Dreier, Horst.

ao caso Lüth, indo além de sua função defensiva, por uma compreensão ampla da reserva legal em consonância com essa proteção,²⁸ pela ampliação dos direitos públicos subjetivos enquanto efeito dos direitos fundamentais²⁹ de forma interior³⁰

Vorbemerkung. In: idem (Ed.). *Grundgesetz*. 3ª ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, Vorb., nº 126 et seq.; Eckhoff, Rolf. *Der Grundrechtseingriff*. Köln: C. Heymann, 1992, p. 285 et seq.; Gallwas, Hans-Ulrich. *Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte*. Berlin: Duncker & Humblot, 1970, p. 41 et seq.; Ramsauer, Ulrich. *Die faktischen Beeinträchtigungen des Eigentums*. Berlin: Duncker & Humblot, 1980; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 2, nº 47 et seq.; Weber-Dürler, B., *Der Grundrechtseingriff*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 57, 1998, p. 74 et seq.; Wollenschläger, Ferdinand. *Verteilungsverfahren*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 58 et seq.

²⁸ Sobre a extensão limitada à *administração de prestações sociais*, cf. BVerfGE, vol. 8, p. 155 et seq., p. 165 et seq.; Grzeszick, Bernd. Art. 20 III. In: Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Ed.). *Grundgesetz Kommentar (GG)*. München: Beck, 12/2007, nº 117 et seq. – aprofundamento em Jesch, Dietrich. *Gesetz und Verwaltung*. Tübingen: Mohr, 1961, p. 171 et seq.; Rupp, Hans Heinrich. *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre*. Tübingen: Mohr, 1965, p. 113 et seq. Sobre a extensão a *decisões substanciais*, cf. BVerfGE, vol. 40, p. 237 et seq., p. 249 et seq.; “questões fundamentais”; BVerfGE, vol. 47, p. 46 et seq., p. 78 et seq.; BVerfGE, vol. 49, p. 89 et seq., p. 126 et seq.; BVerfGE, vol. 95, p. 267 et seq., p. 307 et seq. – postura crítica sobre a teoria da substancialidade em Kisker, Gunter. *Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes*. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 30, p. 1313 et seq., 1977, p. 1317 et seq.; Reimer, Franz. *Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab*. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §9, nº 57 et seq. Quanto à extensão a *violações indiretas e factuais*, BVerfGE, vol. 105, p. 279 et seq., p. 303 et seq.; BVerfGE, vol. 105, p. 252 et seq., p. 268 et seq.; Gallwas, *Faktische Beeinträchtigungen*, op. cit., p. 94 et seq.; Huber, Peter M. *Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand - ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?* *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 58, n. 6, p. 290-297, 2003, p. 294 et seq. Posição nuançada em Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Grundrechtswirkungen im Verwaltungsrecht*. In: Bender, Bernd (Ed.). *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 1993, p. 234 et seq.

²⁹ Culminando em sua compreensão como “giro copernicano no sistema do Direito Administrativo”, cf. Ossenbühl, Fritz. *Die Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft*. In: Kurt G. A. Jeserich et. al. (Ed.). *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1987, vol. 5, p. 1146; além disso, id. *40 Jahre Bundesverwaltungsgericht. Bewahrung und Fortentwicklung des Rechtsstaates*. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 14, p. 753-762, 1993, p. 756; Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. *Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept*. *Die Verwaltung*, vol. 48, n. 1, p. 1-28, 2015, p. 1 et seq., 24 et seq. Posição semelhantemente vigorosa em Bumke, Christian. *Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 95: “revolução silenciosa”. Quanto ao desenvolvimento, cf. também STOLLEIS, *Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 242 et seq.

³⁰ Quanto ao chamado efeito interno às normas dos direitos fundamentais, cf. BVerfGE, vol. 15, p. 275 et seq., p. 281 et seq.; ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 17.8.2004 - 1 BvR 378/00: *Rechtsschutz gegen Ermächtigung von Krankenhausärzten zur vertragsärztlichen Versorgung*. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, n. 5, p. 273-275, 2005, p. 273 et seq.; ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.08.1996 - 4 C 13.94. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 101, p. 364 et seq., p. 371; ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 25.09.2008 - 3 C 35.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 132, p. 64-79, p. 68 et seq. – apesar da exclusão da legislação ordinária (§8, 2 da KHG [Krankenhausfinanzierungsgesetz] [Lei de Financiamento dos Hospitais]); ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 21.04.2009 - 4 C 3.08. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 133, p. 347-357, p. 350 et seq. Postura nuançada em E. Schmidt-Aßmann, in: Maunz; Dürig, op. cit., Art. 19 IV, nº 121 et seq. (situação em 07 abr. 2014); Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, nº 138.

e exterior³¹ às normas, bem como por uma garantia de proteção jurídica interpretada em consonância com padrões elevados.³²

Entretanto, a expressão “Direito Administrativo como Direito Constitucional concretizado” necessita de quatro qualificações, pois a relação desses níveis jurídicos se apresenta como mais complexa do que sugere essa expressão de Fritz Werner.³³ Isto porque, em primeiro lugar, o Direito Administrativo Geral já se encontra na Lei Fundamental (Direito Constitucional Administrativo), é, em segundo lugar, mais do que Direito Constitucional concretizado em face da biperspectividade da formação do sistema jusadministrativo e, em terceiro lugar, em face do caráter geral da Constituição, e, em quarto lugar, porque retroage sobre o Direito Constitucional.

³¹ Quanto ao chamado efeito externo às normas dos direitos fundamentais, cf. BVerfGE, vol. 96, p. 110 et seq., p. 114 et seq.; BVerfGE, vol. 113, p. 273 et seq., p. 310; BVerfGE, vol. 116, p. 1 et seq., p. 11 et seq.; BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 150, 153 et seq.; com incidência também BVerfGE, vol. 78, p. 214 et seq., p. 226, 229; BVerfGE, vol. 83, p. 182 et seq., p. 195; Ramsauer, Ulrich. Die Dogmatik der subjektiv-öffentlichen Rechte – Entwicklung und Bedeutung der Schutznormlehre. *Juristische Schulung (JuS)*, vol. 52, n. 9, p. 769-776, 2012, p. 772 et seq. Quanto à possibilidade apenas excepcional de uma fundamentação de direitos subjetivos públicos como efeito externo às normas dos direitos fundamentais em caso de pré-estruturação legal, cf. Dreier, Horst. Grundrechtsdurchgriff contra Gesetzesbindung. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 36, n. 1, p. 105 et seq., 2003, p. 121 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 2, n. 61 s. Postura nuançada também em Scherzberg, Subjektiv-öffentliche Rechte, in: Erichsen; Ehlers, op. cit., §12, n. 14 et seq.

³² Cf. panorama geral em Bumke, Christian. Verfassungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in den Jahren 2003 bis 2011. *Die Verwaltung*, vol. 45, n. 1, p. 81-115, 2012, p. 97 et seq.; Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, n. 108 et seq.; Schoch, Friedrich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 7, p. 177 et seq. 2007, p. 200.

³³ Postura demasiado crítica em Möllers, Methoden, op. cit., §3, n. 13: “Por isso, a afirmação muito citada de Fritz Werner deveria, por não ser acertada nem desejável, ser relegada aos arquivos da história da administração pública”. Já com postura crítica, cf. Id. *VerwArch*, vol. 90, p. 187 et seq. 1999, p. 196. Rejeição também, com vistas ao caráter da Constituição como ordenamento geral (atividade da administração pública e do legislador não constituem concretização da Constituição, e sim realização de objetivos políticos no marco da Constituição), em Masing, Rechtsstatus, op. cit., §7, n. 63 com n. 136: “O adágio muito citado de Fritz Werner [...] é um exemplo do perigo de indução ao erro por meio de frases de efeito marcantes; o próprio Werner já não queria dizer aquilo que seu título afirmava, mas voltou-se apenas contra uma imunização do Direito Administrativo frente à Constituição”. Em contraposição a isso, por causa da importância da Constituição para o Direito Administrativo, Battis, Ulrich. Die Zukunft des Verwaltungsrechts. In: Grundmann, Stefan; et. al. (Ed.). *Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin*. Berlin: De Gruyter, 2010, p. 1318; cf., além disso, Kloepfer, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, Heidelberg, vol. 3, n. 4, p. 289-303, 1988, p. 294: a legislação não só deve “respeitar a Constituição, mas é, em grau relevante (ainda que, via de regra, não no mais elevado), também concretização da Constituição”. Postura positiva também em Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, n. 30 ss.; Id., Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, n. 1; Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, n. 105 et seq. Como conceito neutro em relação à alternativa entre “concretização” e “ordenamento geral”, Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts, op. cit., p. 403, propõe o conceito de “dependência do Direito Positivo em relação à Constituição”. Veja também ainda n. 85.

2.1 O direito administrativo geral no direito constitucional: direito constitucional administrativo

A contraposição entre Direito Constitucional e Direito Administrativo omite o fato de que a própria Lei Fundamental contém normas referentes à administração pública. Estas podem ser designadas de *Direito Constitucional Administrativo*.³⁴

³⁵ Nele se espelham as múltiplas funções da Constituição, particularmente as de organizar, legitimar e limitar o domínio, produzir um efeito estabilizador bem

³⁴ Tanto quanto me é dado ver, esse termo para designar a Lei Fundamental só aparece – sem aprofundamento – no subtítulo do artigo de BURGI, Martin. Privat vorbereitete Verwaltungsentscheidungen und staatliche Strukturschaffungspflicht. *Verwaltungsverfassungsrecht im Kooperationspektrum zwischen Staat und Gesellschaft. Die Verwaltung*, Berlin, vol. 33, n. 2, p. 183-206, 2000. De modo análogo no nível da União Europeia: Ruffert, Matthias. Institutionen, Organe und Kompetenzen - der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft. *Europarecht Beiheft (EuR Beih.)*, vol. 44, n. 1, p. 31 et seq., 2009, p. 43; Id. Art. 197 EUV. In: Calliess, Christian; Ruffert, Matthias; Blanke, Hermann-Josef (Ed.). *EUV/AEUV*. 4. ed. München: Verlag C.H. Beck, 2011, p. 1986-1995, Art. 197 EUV, nº 1 et seq.; Id., Europäisierung des Verwaltungsrechts, IPE V, op. cit., §94, nº 16 et seq. (isso é retomado por Glaser, Andreas. *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 13, n. 60, p. 621, 643). Explicação para o Direito suíço em Moor, Pierre. *Droit administratif*. 2ª ed. Berne: Stämpfli, 1994. vol. 1, p. 29: «Parmi les règles de droit constitutionnel, il y en a qui lient l'administration directement [...] Il y a donc un droit constitutionnel de l'administration, ou un droit administratif constitutionnel. En d'autres termes, sous cet angle, une partie des règles de droit constitutionnel relève en même temps du droit administratif». Quanto a sobreposições entre Direito Administrativo e Constitucional, veja também Heuschling, Verwaltungsrecht, op. cit., §54, nº. 4 ss., 7. Sobre o termo do Direito Constitucional Administrativo, a saber, no sentido da retomada de conteúdos (p. ex., Art. 13, 3-6, Art. 16a, 2-5 da LF, técnicas (estabelecimento de prazos, Art. 76, 2 s. da LF) e dogmática (proporcionalidade) do Direito Administrativo no Direito Constitucional e com postura crítica por causa do nivelamento cerceador da liberdade das funções diversas e da metodologia do Direito Constitucional e do Administrativo: Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 10, p. 585-591, 2011, p. 587 et seq. Uma acentuação diferente do «droit constitutionnel administratif» em Moor, *ibid.*, p. 29: «Inversement, le développement du droit administratif remplit, dans une certaine mesure, les concepts de droit constitutionnel, les concrétise, les fait évoluer [...] Plus généralement, le droit administratif porte une réalité de l'Etat – ici l'administration de prestation et de gestion – qui est, ou devrait être aussi celle du droit constitutionnel. Il y a donc également un droit administratif de la Constitution, ou un droit constitutionnel administratif. En d'autres termes, sous cet angle, une partie des règles de droit administratif relève en même temps du droit constitutionnel»; além disso, quanto à concepção da «<administrativisation> du droit constitutionnel», cf. Vedel, Georges. Prefácio. In: Stirn, Bernard (Ed.). *Les sources constitutionnelles du droit administratif*. 7ª ed. Paris: L.G.D.J., 2011, p. VIII.

³⁵ Essa conceituação corresponde à identificação e junção – estabelecida na doutrina alemã do Direito Constitucional – de normas constitucionais setorialmente específicas; veja, p. ex., Kaiser, Joseph H. Die Verfassung der öffentlichen Wohlfahrtspflege. In: Ehmke, Horst; Kewenig, Wilhelm A. (Ed.). *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 1973, p. 242 et seq., e, para a Constituição Econômica, Wollenschläger, Ferdinand. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Öffentliche Wirtschaftsrecht. In: Schmidt, Reiner; Wollenschläger, Ferdinand (Ed.). *Kompandium Öffentliches Wirtschaftsrecht*. 4ª ed. Heidelberg: Springer, 2016, §2, nº 3 et seq. Postura de rejeição da concepção de constituições parciais em Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung. *Der Staat*, Berlin, vol. 20, p. 485-516, 1981, p. 508 et seq., levando em conta a iminente dissolução das fronteiras entre o Direito Ordinário e o Direito Constitucional e tendências à autonomização, em cuja esteira o todo (Constituição parcial) é mais do que a soma de suas partes [cf., além disso, Lang, Funktionen der Verfassung, HStR XII, op. cit. §266, nº 20]; caso se resista a essas tentações, porém, nada depõe contra a junção de normas

como formular modelos e mandados para a ação.³⁶ Elementos essenciais³⁷ são a vinculação da administração pública aos direitos fundamentais (Art. 1, 3 da LF) e à lei (Art. 20, 3 da LF),³⁸ a garantia de proteção jurídica (Art. 19, 4 da LF)³⁹ e demandas de natureza material e procedimental decorrentes do Estado de Direito e dos direitos fundamentais, sobretudo os princípios da proporcionalidade, proteção da confiança legítima e segurança jurídica, além de padrões processuais como direito a ser ouvido e fundamentação.⁴⁰ A isso se acrescentam as normas – durante muito tempo negligenciadas,⁴¹ mas cada vez mais enfocadas – de

constitucionais como “Direito Constitucional Administrativo”, o que expressa, além disso, seu nível como Direito Constitucional.

³⁶ Quanto às funções da Constituição, veja apenas Lang, Funktionen, op. cit., §266, nº 5 et seq.; Volkman, *Verfassungslehre*, op. cit., p. 15 et seq., 39 et seq.; Wißmann, Hinnerk. Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §15, nº 3, 3a.

³⁷ Analogamente à diferenciação entre Direito Administrativo Geral e Especial, também se poderia diferenciar, em consonância com isso, também no nível da Constituição (cf. o grau distinto de generalidade do Art. 1, 3 da LF, por um lado, e Art. 16a, 4 da LF, por outro, bem como, a título de exemplo, a expressão “Direito Constitucional da Segurança”; veja apenas Würtenberger, Thomas. Entwicklungslinien des Sicherheitsverfassungsrechts. In: Ruffert, Matthias; Backes, Chris (Ed.). *Dynamik und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rechts. Festschrift für Professor Dr. Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2012, p. 285), o que, porém, não será aprofundado porque o foco da palestra está no Direito Constitucional Geral; aqui estão em primeiro plano, antes, as normas gerais ao se tratar do Direito Constitucional Administrativo. No Direito Administrativo Especial operam primordialmente normas específicas dos direitos fundamentais e normas jusconstitucionais referentes aos objetivos. Por isso, a constitucionalização tanto do Direito Administrativo Geral quanto do Especial é acentuada, com razão, por Kersten, Jens; Lenski, Sophie-Charlotte. Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 42, n. 4, p. 501-534, 2009, p. 528 et seq.; panorama geral sobre o Direito Administrativo Especial em Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 110 et seq. Uma listagem dos princípios gerais do Direito Constitucional Administrativo da UE se encontram em Galetta, Diana-Urania; Hofmann, Herwig C. H.; Puigpelat, Oriol Mir; Ziller, Jacques. *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Brussels: European Union, 2015. Disponível em: <www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf>. Acesso em: 09.09.2015, p. 15 et seq.

³⁸ Sobre a lei e a vinculação à lei como “pedra angular insubstituível do Direito Administrativo”, cf. Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 2, nº 68.

³⁹ Em face da exclusão ao menos da atividade fiscal a partir do Art. 9, 4 da LF por falta de exercício do poder público por parte de BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 149 et seq. – vista criticamente, com razão, por Huber, Peter M. Die Demontage des Öffentlichen Rechts. In: Kluth, Winfried; Badura, Peter (Ed.). *Wirtschaft – Verwaltung – Recht. Festschrift für Rolf Stober*. Köln: Heymann, 2008, p. 554 et seq.; Wollenschläger, Ferdinand. Vergaberechtsschutz unterhalb der Schwellenwerte nach der Entscheidung des BVerfG vom 13. Juni 2006. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 10, p. 589-598, 2007, p. 592 –, deve-se mencionar o direito geral de acesso à Justiça, que preenche uma lacuna neste sentido, radica no princípio do Estado de Direito e é subjetivado pelo Art. 2, 1 da LF [quanto a esse direito, cf. BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 150].

⁴⁰ Veja BVerfGE, vol. 53, p. 30 et seq., p. 59 et seq.; BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 150 et seq.; Ehlers, Verfassungsrecht, op. cit., 6, nº 23.

⁴¹ Köttgen, Arnold. Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der öffentlichen Verwaltung. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Tübingen, vol. 90, n. 2, p. 205-235, 1965, p. 215, excluiu inteiramente o Direito da Organização Administrativa do Direito Constitucional Administrativo. Posição contrária em Krebs, Walter. Verwaltungsorganisation. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts*

competência, referentes aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito, democráticas e pessoais para a organização da administração pública (Art. 20, 2; Art. 33, 2 ss.; Art. 83 ss. da LF)⁴² e para a legislação ou regulamentação por parte do Executivo (Art. 80 da LF).⁴³ Além disso, com seu foco no indivíduo (Art. 1, 1 s. da LF),⁴⁴ com a constituição – não isenta de tensões – da Alemanha como Estado de Direito democrático e social (Art. 20, 1 e 3; Art. 28, 1, 1 da LF),⁴⁵ com a decisão sistêmica pela proteção jurídica individual (Art. 19, 4 da LF)⁴⁶ ou com o

(HStR V). 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2007, vol. V, §108, nº 60; Wißmann, Verfassungsrechtliche Vorgaben, op. cit., §15, nº 6 et seq.

⁴² Quanto às normas específicas, cf. Krebs, Verwaltungsorganisation, op. cit., §108, nº 60 et seq.; Wißmann, Verwaltungsorganisation, op. cit. §15, nº 6 et seq.; Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; Stober, Rolf; Kluth, Winfried. *Verwaltungsrecht II*. 7ª ed. München: C. H. Beck, 2010, vol. II., §80.

⁴³ Sobre ela, veja apenas as palestras, no Congresso de Münster, de Stelkens, Ulrich; Mehde, Veith. *Rechtsetzung der europäischen und nationalen Verwaltungen*. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2012, vol. 71, p. 369/418.

⁴⁴ Veja apenas ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 24.06.1954 - V C 78.54. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 1, p. 159 et seq., p. 161 et seq.; Kahl, Wolfgang. Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Deutschland. In: Bogdandy, Armin von; Cassese, Sabino; Huber, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum* (IPE V), Heidelberg: C.F. Müller, 2014, vol. 5, §74, nº 9.

⁴⁵ Quanto a isso, veja apenas Bachof, Begriff, op. cit., p. 37 et seq., especialmente. p. 44 et seq.; além disso, panorama geral em Schröder, Rainer. *Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, p. 55 et seq.

⁴⁶ A importância do Art. 4, 1 da LF não se esgota em uma garantia de proteção dos direitos em caso de violação de direitos subjetivos; ele também é importante para o sistema jusadministrativo ao assumir posição na disputa em torno da conformação da proteção jusadministrativa entre o modelo prussiano de um controle jurídico primordialmente objetivo e o modelo alemão meridional da proteção dos direitos individuais, e ao fazê-lo em favor deste último [sobre isso, cf. Weyreuther, Felix. *Verwaltungskontrolle durch Verbände?* Düsseldorf: Werner, 1975, p. 82 et seq.; para a uma contraposição dos dois modelos, veja apenas Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 5, embora se constatem, em grau crescente, tendências de convergência (e também um sistema jurídico objetivo não implique ação popular ou coletiva, mas se baseie somente na ação por interesse: Breuer, Rüdiger. *Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht*. In: Franzius, Claudio (Ed.). *Beharren, Bewegen, Festschrift für Michael Kloepper zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 315-332, p. 320 et seq.; Schwerdtfeger, Angela. *Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluß der Aarhus-Konvention*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 52 et seq., 67 et seq.].

Quanto à “decisão sistêmica pela proteção jurídica individual”: Alemanha. Bundesverfassungsgericht [Tribunal Constitucional Federal] (BVerfG). BVerfG, 10. 6. 2009 - 1 BvR 198/08: Klagebefugnis eines Omnibusunternehmens bei Einziehung einer öffentlichen Straße. NVwZ [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht], vol. 28, n. 22, p. 1426 et seq. 2009, p. 1427: “Contudo, o Art. 19, 4 da LF só faculta a via judicial para quem é violado em seus direitos pelo poder público. Não bastam nem a violação de interesses unicamente econômicos nem a violação de normas jurídicas em que o indivíduo só é favorecido em razão do interesse da coletividade, que, portanto, têm puro efeito reflexivo [...] Pois o Art. 19 da LF não garante ao cidadão um controle de legalidade geral da administração pública, mas toma uma decisão sistêmica em prol da proteção dos direitos individuais”; ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 05.09.2013 - 7 C 21.12. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 147, p. 312 (nº 18): “No §42, 2 do VwGO [Código de Jurisdição Administrativa] se expressa um princípio estrutural geral da proteção jusadministrativa. Levando em conta o Art. 19, 4 da LF, ele está direcionado, ainda que não exclusivamente (veja §42, 2, 1 do VwGO), primordialmente à tutela jurídica individual”; ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 25.01.2012 - 9 A 6/10: Planfeststellung für den Neubau eines Teilabschnitts der Bundesautobahn A 44. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 31, n. 9,

modelo – arraigado nos anos 1990 – do Estado garantidor (Art. 87e, f da LF), a Lei Fundamental formulou diretrizes muito influentes.⁴⁷

O Direito Constitucional Administrativo contém proposições em parte escritas, em parte não escritas, raramente tem caráter de regulamentação, e na maioria dos casos de princípio;⁴⁸ em parte ele também é, como as exigências de

p. 567-570, 2012, p. 568; von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, nº 77; Krüper, Julian. *Gemeinwohl im Prozess*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009, p. 143; Schlacke, Sabine. *Überindividueller Rechtsschutz*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 54 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, nº 59; Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº. 2, 5; Schulze-Fielitz, Helmuth. Art. 19 IV. In: Dreier, Horst. (Ed.). *Grundgesetz*. 3ª ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, nº 8 et seq., 60. Posição contrária ao pressuposto de tal decisão sistêmica em Lepsius, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 10, p. 179 et seq., 2010, p. 186 et seq.: estilizando, “por meio de uma ação concertada da atividade jurisdicional, da ciência e principalmente da legislação com alterações do VwVfG”. Sobre a gênese do sistema alemão de proteção jurídica, cf., *pars pro toto*, Schlacke, *ibid.*, p. 31 et seq.

Sobre *consequências concretas*, p. ex. o correspondente direcionamento do Direito Processual Ordinário [cf. §42, 2, §47, 2 do VwGO; §40, 2 do FGO [Código de Processo dos Tribunais Fiscais]; o primeiro é, inclusive, estendido para além de sua esfera imediata de aplicação, veja no tocante à ação declaratória (§43 do VwGO) apenas a jurisprudência constante do BVerwG [Tribunal Administrativo Federal], p. ex. E 13, 52 (56): prescrição de analogia para a “evitação de uma ação popular externa estranha ao processo administrativo” – cf. posição mais detalhada e crítica em Glaser, A. §43. In: Gärditz, Klaus Ferdinand; Aschke, Manfred (Ed.). *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*. Köln: Heymann, 2013, §43, nº 84 et seq.] ou a regulação aplicável em caso de dúvida, depreendida do Art. 19, 4 da LF, em prol de um favorecimento do indivíduo [BVerfGE, vol. 15, p. 275 et seq., p. 281 et seq.; cf. ainda BVerfGE, vol. 113, p. 273 et seq., p. 311; Bachof, Otto. Anmerkung. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, p. 128 et seq., 1961, p. 131; Masing, Rechtsstatus, op. cit., §7, nº 100, 111. Posição nuançada em Schmidt-Aßmann, op. cit., Art. 19 IV, nº 143 et seq.]. Postura de rejeição em Schulze-Fielitz, in: Dreier, op.cit., Art. 19 IV, nº 62]. Neste sentido, o Art. 19, 4 da LF não deixou de ter consequências também no tocante à subjetivação e não se esgotou em uma norma remissiva a direitos subjetivos fundamentados alhures; cf. ainda Schönberger, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 66 et seq.

Com isso também se podem explicar resistências a modificações por parte do direito da UE: assim, a decisão sistêmica pela proteção jurídica individual acarretou um “bloqueio do pensamento” que dificultou a recepção das normas provenientes do Direito a UE que lhe eram estranhas e exigiu primeiramente processos por violação do tratado [quanto à decisão no caso Trianel no contexto de ações coletivas, cf. n. 157; quanto à legislação sobre contratos públicos, cf. Wollenschläger, Ferdinand. Europäisches Vergabeverwaltungsrecht. In: Terhechte, Jörg Philipp (Ed.). *Verwaltungsrecht in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2011, §19, nº 80 et seq.]; veja Hong, Mathias. Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 67, n. 8, p. 380-388, 2012, p. 388.

⁴⁷ Sobre a função de modelo do Direito Constitucional especificamente para o Direito Administrativo, cf. Moor, *Droit administratif*, op. cit., p. 29: «Plus généralement encore, le droit constitutionnel porte une image de l'Etat – ici, l'Etat social fondé sur le droit – qui est, ou devrait être aussi celle du droit administratif», e Wißmann, Verwaltungsorganisation, op. cit., §15, nº 3a, bem como, de modo geral, BVerfGE, vol. 34, p. 269 et seq., p. 287; Lang, Funktionen, op. cit., §266, nº 13, 17; Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 27 et seq., 39 et seq.: “Texto constitucional como [...] expressão de uma grande ‘plano estrutural’” (p. 39); Volkmann, Uwe. Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2008, vol. 67, p. 67 et seq.

⁴⁸ Contrastem-se no Direito da Organização Administrativa, p. ex., as normas formuladas com precisão em termos de suporte fático para a administração federal (Art. 87 ss. da LF) com o requisito de legitimação democrática suficiente (Art. 20, 2 da LF). Além disso, há uma distinção na força diretiva das diversas proposições do Direito Constitucional Administrativo; contrastem-se, p. ex., os mandatos constitucionais com direitos de defesa; cf. quanto a isso, de maneira geral, Badura, Peter. Die Verfassung im Ganzen der

proteção da confiança ou da legitimação democrática, resultado da concretização de normas constitucionais de caráter geral (às vezes também opostas).⁴⁹ Isto deixa claro que já no nível da Constituição se deve proceder a uma concretização.⁵⁰ Como marco constitucional da administração pública e como critério de exame⁵¹

Rechtsordnung und die Verfassungskonkretisierung durch Gesetz. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, §265, nº 44.

⁴⁹ Quanto a isso, cf. Reimer, Franz. *Verfassungsprinzipien. Ein Normtyp im Grundgesetz*. Berlin: Duncker & Humblot, 2001, p. 495 et seq.

⁵⁰ Lerche, Peter. Facetten der „Konkretisierung“ von Verfassungsrecht. In: Koller, Ingo; Hager, Johannes; Junker, Michael; Singer, Reinhard; Neuner, Jörg (Ed.). *Einheit und Folgerichtigkeit im Juristischen Denken*. München: Beck, 1998, p. 9 – distinguindo entre concretização da Constituição em nível constitucional e legislação concretizadora da Constituição, que não gera normas jusconstitucionais, e sim Direito Administrativo ordinário que implementa, respeita ou complementa o Direito Constitucional; nessa direção cf. ainda Jestaedt, Verfassungsgerichtsbarkeit, op. cit., p. 39 et seq., que, com nuances precisas adicionais, introduz a distinção entre concretização formal e material, questionando, consequentemente, se um “mais em termos de Constituição” produz um “mais em termos de Direito Constitucional” ou uma “compatibilização constitucional do Direito Infraconstitucional”. Sobre a concretização da Constituição, veja – além da n. 85 – Breuer, Rüdiger. Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Sellner, Dieter; Hirsch, Günter; et al. (Eds.). *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 227; Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 458 et seq. – especialmente p. 484 et seq. quanto à formação de “subprincípios”. No tocante ao princípio do Estado de Direito, veja apenas Schmidt-Aßmann, Eberhard. Der Rechtsstaat. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR II)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2004, vol. 2, §26, nº 2 et seq., 69 et seq. Quanto à concretização da Constituição como Direito Jurisprudencial, cf. Albers, Marion. Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2012, vol. 71, p. 286; Jestaedt, Matthias. Selbststand und Offenheit der Verfassung gegenüber nationalem, supranationalem und internationalem Recht. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, §264, nº 69.

⁵¹ O fato de o critério de exame do Tribunal Constitucional Federal – diferentemente, p. ex., da Corte Suprema dos EUA (cf. Art. III Sect. 2 US Const.) ou do Tribunal Federal Suíço (cf. Art. 189 s. BV) – se restringir à violação do Direito Constitucional (veja apenas Art. 93, 1, 4a, Art. 100, 1 da LF) acarretou, além disso, o desenvolvimento de figuras jusconstitucionais referentes ao Direito (Administrativo) Ordinário, pois só assim era possível acessar a questão a ser avaliada; segundo Rainer Wahl, surgiu uma “corrente jurídica material em favor da extensão do Direito Constitucional primordial” [Wahl, Rainer. Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte im internationalen Vergleich, op. cit., 19, nº 20] e, com isso, uma permeação do Direito Ordinário por parte daquele [Bryde, Brun-Otto. Soziologie der Konstitutionalisierung. In: Mahlmann, Matthias (Ed.). *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 268 et seq., 271; Jarass, Hans D. Die Konstitutionalisierung des Rechts, insbesondere durch die Grundrechte. In: Scholz, Rupert (Ed.). *Realitätsprägung durch Verfassungsrecht. Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Peter Lerche*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 76 et seq.; Schönberger, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 63, 65. Veja também Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 58 et seq. Quanto ao exemplo oposto da França, cf. Heuschling, Verwaltungsrecht, op. cit., §54 nº 21]. O mesmo se aplica, *mutatis mutandis*, ao Tribunal Administrativo Federal, cuja competência para exame está essencialmente restrita a uma violação do Direito Federal (§137, 1, 1 do VwGO), e com isso meramente o recurso ao Direito Constitucional Federal possibilitou o acesso a questões regulamentadas por Direito Estadual, p. ex. a legislação sobre a polícia ou as escolas [a título de exemplo: BVerwGE, vol. 1, p. 303; mais recentemente: BVerwGE, vol. 133, p. 347 et seq., p. 350]; o Tribunal Administrativo Federal seguiu coerentemente por esse caminho e, assim, contribuiu substancialmente para a constitucionalização do Direito Administrativo; mais detalhes em Schönberger, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 61 et seq. A ciência e a prática jurídicas também intensificaram esse efeito, pois o exame jusconstitucional do Direito Administrativo possibilitou não apenas, como um enfoque juspolítico, mover críticas a ele, mas também consegue, ao mesmo tempo, orientá-lo eficazmente ou até questioná-lo; cf. também – com título

da jurisdição constitucional federal e da jurisdição administrativa federal ele sustenta a si mesmo. No nível da aplicação, porém, aparece regularmente mediado e concretizado na roupagem do Direito Administrativo ordinário, que, além disso, desfruta de prioridade na aplicação;⁵² neste caso, a Lei Fundamental tem a função de critério e diretiva interpretativa.⁵³ Mencione-se a título de exemplo apenas a regulamentação da anulação de atos administrativos que busca equilibrar a vinculação à lei e a proteção da confiança (§§48 ss. do Código do Procedimento Administrativo [VwVfG]). Ele adquire relevância direta, como ordenação compensadora, no caso de normalização lacunar da legislação ordinária⁵⁴ bem como⁵⁵ enquanto fonte de modelos e impulsos.⁵⁶

Uma característica essencial do Direito Constitucional Administrativo é sua omniirreferencialidade, ou seja, sua reivindicação de vigência abrangente que compreende toda e qualquer ação administrativa, incluindo um programa de normas muito amplo que se expressa particularmente na multidimensionalidade

marcante – Röhl, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 835 et seq.; além disso, Bryde, Brun-Otto. *Soziologie der Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 271; idem, *Einfaches Recht und Verfassungsrecht*. In: Machura, Stefan; Ulbrich, Stefan (Ed.). *Recht, Gesellschaft, Kommunikation. Festschrift für Klaus F. Röhl*. Baden-Baden: Nomos, 2003, p. 228-241, p. 239. Veja também a acentuação do nexo estreito existente entre a discussão juspolítica e jusconstitucional e uma compreensão de política jurídica como pergunta a respeito de normas constitucionais e como desdobramento delas, p. ex. no tocante a limites de privatização; cf. Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 90 et seq.

⁵² Quanto à primazia na aplicação, cf., *pars pro toto*, Hermes, Georg. *Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*. In: *VVDStRL*. Berlin: de Gruyter, 2002, vol. 61, p. 131, 141; Maurer, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18ª ed. München: 2011, §4, nº 58, §8 nº 11. Postura crítica em Heuschling, *Verwaltungsrecht*, op. cit., §54, nº 59. Portanto, diferentemente do que ocorre na relação entre Direito Administrativo Especial e Geral, não é o princípio da especialidade, mas a competência de conformação do legislador democraticamente legitimado que fundamenta a primazia de aplicação da norma mais concreta.

⁵³ Nisso se fundamenta a autonomia do Direito Constitucional Administrativo em relação ao Direito Administrativo e à ação administrativa. Para uma acentuação da clareza do critério como função importante da concepção de autonomia de camadas ou níveis jurídicos, cf. Jestaedt, *Selbststand*, op. cit., §264, nº 40 et seq. Veja, de resto, sobre a autonomia da Constituição, Isensee, Josef. *Verfassungsrecht als „politisches Recht“*. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR VII)*. 1. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 1992, vol. VII, §162, nº 52.

⁵⁴ Veja já Bachof, *Begriff*, op. cit., p. 53 et seq. Postura positiva a respeito desse papel em Mußnug, Reinhard. *Das allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Richterrecht und Gesetzesrecht*. In: Reinhart, Gert (Ed.). *Richterliche Rechtsfortbildung: Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen. Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Ruprechts-Karls-Universität Heidelberg*. Heidelberg: C. F. Müller, 1986, p. 227. De modo geral quanto à “função de reserva” de princípios constitucionais, cf. Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 458 et seq.

⁵⁵ Sobre o problema específico da regulamentação jusconstitucional de matérias que cabem ao Direito Administrativo Ordinário, cf. Waldhoff, Christian. *Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen?* In: Franzius, Claudio (Ed.). *Beharren, Bewegen, Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 268 et seq. Um exemplo disso é o Art. 16a da LF J. Posição crítica em Kersten, Jens. *Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 10, p. 585-591, 2011, p. 587 et seq.

⁵⁶ A função de fonte de impulsos é representada, p. ex., pelo desenvolvimento da legislação sobre proteção de dados em consequência da decisão sobre o censo populacional (BVerfGE, vol. 65, p. 1).

dos direitos fundamentais.⁵⁷ Não obstante estar no nível de Direito Constitucional, o Direito Constitucional Administrativo é considerado, enquanto precedência e omnireferencialidade, mas também por causa de tarefas comparáveis – como, p. ex., sua função de racionalização, disciplinamento e compensação ou absorção – funcionalmente como integrante da Parte Geral do Direito Administrativo.⁵⁸ Por fim, o Direito Constitucional Administrativo assumiu, em face de sua função de compensação e orientação, o papel dos tradicionais princípios jurídicos gerais do Direito Administrativo.⁵⁹

⁵⁷ Quanto à omnireferencialidade da Lei Fundamental, cf. Hofmann, Hasso. Vom Wesen der Verfassung. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR)*, n. F., vol. 51, p. 1-20, 2003, p. 4 et seq.; Hollerbach, Alexander. Ideologie und Verfassung. In: Maihofer, Werner (Ed.). *Ideologie und Recht*. Frankfurt am Main: Klostermann, 1969, p. 37-61, p. 51 et seq.; Isensee, Verfassungsrecht, op. cit., §162, nº 42, e ainda 51; Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 58 (“ordenamento fundamental com todos os critérios”); Volkmann, Verfassungsrecht, op. cit., p. 66. Especificamente no tocante à administração pública e ao Direito Administrativo, cf. Bachof, Begriff, op. cit., p. 51: “todo processo judicial administrativo é potencialmente, ao mesmo tempo, um processo constitucional”; Schröder, *Verwaltungsrechtsdogmatik*, op. cit., p. 61 et seq.

⁵⁸ Quanto a isso, cf. Lepsius, Oliver. Themen einer Rechtswissenschaftstheorie. In: Jestaedt, Matthias; Lepsius, Oliver (Ed.). *Rechtswissenschaftstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 28 et seq. – ainda assim [Id., Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 10, p. 179 et seq., 2010, p. 196], contrário a uma compreensão genérica da Constituição como Parte Geral do Direito Público por causa de sua referência a múltiplas áreas do direito [veja neste sentido também Hollstein, Thorsten. *Die Verfassung als „Allgemeiner Teil“*. Tübingen, 2007, p. 212 et seq.]; além disso, Schoch, Friedrich. Entformalisierung staatlichen Handelns. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR III)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2005, vol. 3, §37, nº 127. Para um enquadramento dos “princípios jusconstitucionalmente assegurados que se aplicam a todos os fenômenos da administração pública” ao Direito Administrativo Geral, cf. também Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999, p. 79. Veja ainda Moor, *Droit administratif*, op. cit., p. 29 et seq. De modo restritivo, excluindo o Direito Administrativo do Direito Constitucional, Schoch, Friedrich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 7, p. 177 et seq. 2007, p. 182.

⁵⁹ Veja, p. ex., Schmidt-Aßmann, Eberhard; Dagron, Stéphanie. Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 67, n. 2, p. 395-468, 2007, p. 416; além disso, Mußnug, Reinhard. Das allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Richterrecht und Gesetzesrecht, op. cit. p. 207; Ossenbühl, Fritz. Allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze – eine verschüttete Rechtsfigur. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; et al. *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 289-304, p. 297 et seq.; Ruffert, Rechtsquellen, op. cit., §17, nº 53. Entretanto, ambas as camadas do direito constituem círculos que só se entrecruzam parcialmente, por um lado, porque o Direito Constitucional Administrativo contém regras que não devem se qualificadas como princípios jurídicos gerais do Direito Administrativo, p. ex. as normas concretas sobre competências, e, por outro, porque os princípios jurídicos gerais não se nutrem apenas do Direito Constitucional [quanto à classificação diferenciada dependente de normas, cf. Stern, Klaus. Das Allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 17, n. 9, p. 265-269, 1962, p. 267 et seq., com referências adicionais; além disso, Ruffert, *ibid.*, nº 97 et seq.]. Mais detalhes sobre os princípios jurídicos gerais, além das contribuições acima citadas de Mußnug, Ossenbühl e Ruffert (nº 94 et seq.), cf. Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 47 et seq.

2.2 Mais do que direito constitucional concretizado I: biperspectividade da formação do sistema do direito administrativo

A biperspectividade⁶⁰ da formação do sistema jusadministrativo⁶¹ faz com que o Direito Administrativo Geral⁶² não se esgote em uma concretização

⁶⁰ Sobre ela, cf. Burgi, Martin. Rechtsregime. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVWR I)*. München: Beck, 2012, 2ª ed., vol. I, p. 1257-1318, §18, nº 107; Schmidt-Assmann, Eberhard. Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Reformbedarf und Reformansätze. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard; Schuppert, Gunnar Folke (Ed.). *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1993, p. 15; Id., *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 1 et seq.; Wahl, Rainer. Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard; Schuppert, Gunnar Folke (Ed.). *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 212; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., 13 et seq.; Ziekow, Jan. Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahren. In: Geis, Max-Emanuel; Bartlspenger, Richard. Planung, Steuerung, Kontrolle: Festschrift für Richard Bartlspenger zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, p. 247-262, p. 249 et seq.

⁶¹ O fato de a formação sistêmica não se basear (mais) na unidade material de todo o Direito em face da existência de processos de fragmentação e rupturas de conteúdo resultantes da pluralidade, concorrência e heterogeneidade dos geradores do Direito e da geração do Direito que também procede segundo critérios não sistemáticos – quanto a esse conceito de sistema, veja von Savigny, Friedrich Karl. *System des heutigen römischen Rechts*. Berlin: Veit, 1840, vol. I, p. 214: o sistema jurídico consiste no “nexo interno que concatena todos os institutos e regras do Direito de modo a formarem uma grande unidade”; além disso, Möllers, Methoden, op. cit., §3 nº 36: “Como sistema se haverá de entender uma reconstrução – direcionada para uma ausência de contradições e reducibilidade axiomática tão ampla quanto possível – do Direito vigente que utilize um modo de argumentação dedutivo” – em nada diminui sua importância fundamental para a dogmática jusadministrativa, mesmo que a pretensão teórica deva ser formulada de maneira mais reticente [como sustentam, com razão, von Bogdandy, Armin. Grundprinzipien. In: idem; Bast, Jürgen (Ed.). *Europäisches Verfassungsrecht*. 2ª ed. Berlin: Springer, 2009, p. 20; Hilbert, Patrick. *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, p. 91 et seq.; Möllers, Methoden, op. cit., §3, nº 36]. *Postura cética, porém*, em Lepsius, Rechtswissenschaftstheorie, op. cit., p. 36 et seq.; além disso, Id. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 10, p. 179 et seq., 2010, p. 194 et seq.; Jestaedt, Matthias. *Das mag in der Theorie richtig sein ...* Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, p. 81 et seq.; Möllers, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: Bultmann, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht: Institute, Kontexte, System*; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2014, p. 103 et seq.; Id., Methoden, op. cit., §3, nº 36. Contudo, justamente uma matéria jurídica tão disfarçada como o Direito Administrativo Geral requer compreensão, ordenamento e reflexão crítica, nas quais consiste a tarefa da sistematização jusadministrativa: sobre um “pensamento sistêmico pragmático” desse tipo, cf. Schmidt-Assmann, Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, nº 2. Veja também von Bogdandy, *ibid.*, p. 19 et seq.; Danwitz, Thomas von. *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen: Mohr, 1996, p. 27 et seq.; Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999, p. 72, 80; Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee. *Die Verwaltung Beih.* Berlin, vol. 10, p. 39 et seq., 2010, p. 44 et seq., 51 et seq.; Krebs, Walter. Die Juristische Methode im Verwaltungsrecht. In: Schmidt-Assmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 214; Schmidt-Assmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 1 et seq. Está correta, porém, a admoestação feita por Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999, p. 78 et seq., de que a formação sistêmica não deve “tornar-se instrumento de alteração ativa do Direito sem mandato democrático”. Manutenção do conceito de sistema em Bachof, Dogmatik, op. cit., p. 224 et seq.; Schmidt-Assmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 1; Schoch, Friedrich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 7, p. 177 et seq. 2007, p. 191 et seq. Exposição monográfica e indicação de perspectivas com base em um pensamento sistêmico nuançado em Hilbert, *ibid.* De modo geral quanto à abordagem da ciência do Direito Administrativo referente a atos jurídicos, cf. Bumke, Methodik, op. cit., p. 75 et seq., 88 et seq.; também Id., *Relative Rechtswidrigkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, p. 23 et seq.

⁶² Segundo a distinção tradicional, o Direito Administrativo Geral compreende, situados na parte geral [“antes do colchete ou parêntese”, na expressão metafórica em alemão], conceitos, institutos jurídicos bem como

constitucional.⁶³ Pelo contrário: as áreas de referência no Direito Administrativo Especial constituem o repositório do qual, por meio da comparação e generalização, são hauridos indutivamente conceitos, institutos e regras do Direito Administrativo Geral.⁶⁴ Mencione-se

- regras jurídicas, e o Direito Administrativo Especial suas expressões em áreas específicas; veja, p. ex., Burgi, Rechtsregime, op. cit., §18, nº 97; Kahl, Grundzüge, op. cit., §74, nº 3; Schmidt-Preuß, Matthias. Das Allgemeine Verwaltungsrechts. In: Geis, Max-Emanuel (Ed.). *Staat, Kirche, Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2001, p. 778; Stern, Klaus. Das Allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 17, n. 9, p. 265-269, 1962, p. 267. Com postura crítica para com a metáfora do colchete ou parêntese, entendendo o Direito Administrativo Geral como projeto científico [como já o fizera Merkl, Adolf. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Springer, 1927, V et seq., 95 et seq.] com abordagens concorrentes, mas de modo geral modesto demais em sua pretensão, Möllers, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: Bultmann, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2014, p. 103 et seq. Diferenciando segundo orientação ou controle indireto e direto, Ziekow, Jan. Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrenrecht, op. cit., p. 252 et seq. Quanto a um modelo de múltiplos níveis, cf. Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999, p. 79 et seq. Sobre a *gênese* da separação de Direito Administrativo Geral e Especial, incluindo panorama geral e referência ao pioneirismo dos trabalhos de Friedrich Franz Mayer, Groß, *ibid.*, p. 58 et seq. Veja ainda Stollis, Michael. Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §2, nº 53 et seq.; Id. *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*. München: Beck, 1992, vol. 2, p. 394 et seq. Posição cética no tocante à possibilidade de um Direito Administrativo Geral em Hensel, Albert. Der Einfluss des Steuerrechts auf die Begriffsbildung im öffentlichen Recht, In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 3, 1927, p. 74 et seq.
- ⁶³ Entretanto, muitas vezes se acentua – também em comparação com o Direito especializado; postura crítica neste sentido em Kersten, Jens; Lenski, Sophie-Charlotte. Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 42, n. 4, p. 501-534, 2009, p. 526 et seq. – a dependência do Direito Administrativo Geral em relação ao Direito Constitucional e se qualifica aquele como “correia de transmissão” do Direito Constitucional Administrativo; veja Wahl, Aufgabenabhängigkeit, op. cit., p. 212; também Id., *Herausforderungen*, op. cit., p. 38 et seq. Isso é retomado por Burgi, Rechtsregime, op. cit., §18, nº 107; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 5; Id. Das Demokratieprinzip. Ein Plädoyer für seine noch bessere Entfaltung in der verwaltungsrechtlichen Lehrbuchliteratur. In: Bultmann, Peter Friedrich; et. al. (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht. Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 88; Ziekow, in: Festschrift Bartlsperger, 2006, op. cit., p. 251 et seq.; além disso, Badura, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 150, segundo o qual “o Direito Administrativo Geral [constitui] [...] a área do Direito que surgiu, de saída, com o objetivo da conformação – orientada pelas demandas da ciência e do Estado de Direito – da administração pública e da atividade administrativa”. Não obstante, é preciso levar em consideração que os institutos e as regras do Direito Administrativo Geral têm um grau diversificado de relevância constitucional. Assim, a doutrina das formas de ação é uma expressão do caráter de Estado de Direito, assim como a organização das competências e os requisitos procedimentais (especialmente a racionalização e limitação do exercício de poder pelo Estado) – quanto a isso, veja apenas Badura, *ibid.*, p. 152; Schmidt-Aßmann, *Rechtsstaat*, op. cit., §26, nº 75 –, mas, p. ex., o instituto do ato administrativo como tal não é moldado pela Constituição, e sim apenas expressões avulsas, p. ex. as questões da salvaguarda de direitos adquiridos ou da tutela jurídica. Além disso, o Direito Constitucional Administrativo não está completamente codificado no nível do Direito Administrativo Geral (ordinário).
- ⁶⁴ Sobre o trabalho com áreas de referência, veja apenas Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 12 et seq.; além disso, Voßkuhle, Andreas. Neue Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §1, nº 43 et seq.; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 13 et seq. Quanto à importância do Direito Administrativo Especial para a formação sistêmica no Direito Administrativo Geral, cf. já Stern, Klaus. Das Allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 17, n. 9, p. 265-269, 1962, p. 267: O Direito Administrativo Geral desenvolve “indutivamente, a partir do Direito Positivo, instituições, conceitos, formas, modalidades e tipos de conformações jusadministrativas por meio de abstrações, reduções e tipificações”; além disso,

aqui apenas o Direito Ambiental com seu desenvolvimento – causado (também) por deficiências de execução – de estruturas informais e cooperativas ou processos de distribuição, que ensinam a forma de lidar com conflitos concorrenciais multipolares; mencione-se também o planejamento que se encontra não só no Direito da Construção, mas também no Direito Sanitário ou das Telecomunicações. Entretanto, o ponto principal da formação de sistema no Direito Administrativo alemão é o fato de que este, diferentemente de abordagens enciclopédicas dos primórdios da evolução do Direito Administrativo,⁶⁵ não permanece no nível da observação, sistematização, abstração e crítica juspolítica do Direito Administrativo Especial; os conhecimentos adquiridos indutivamente são, pelo contrário, espelhados a partir de normas e doutrinas gerais.⁶⁶ Neste tocante a Lei Fundamental adquire importância fundamental. Em primeiro lugar, ela define a orientação e as tendências evolutivas:⁶⁷ a própria formação de um Direito

cf. Gärditz, Klaus Ferdinand. *Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, p. 4 et seq., 267 et seq.

⁶⁵ Veja o panorama geral em Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999, p. 58 et seq.; além disso, Stolleis, *Geschichte*, op. cit., p. 395. Inversamente, no desenvolvimento do Direito Administrativo Geral a partir da ideia de Estado de Direito e, portanto, na adoção de uma perspectiva dedutiva se encontrava a abordagem inovadora de Otto Mayer; sobre isso, cf. Bumke, *Methodik*, op. cit., p. 86 et seq.; Hueber, Alfons; Mayer, Otto. *Die „juristische Methode“ im Verwaltungsrecht*. Berlin: Duncker, 1982, p. 61 et seq.; Kersten, Jens; Lenski, Sophie-Charlotte. Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 42, n. 4, p. 501-534, 2009, p. 508 et seq.; Schmidt-De Caluwe, *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*, op. cit., p. 118 et seq.: “O Direito Administrativo se apresenta [...] como expressão e função da ideia de Otto Mayer a respeito do Estado e do Direito; ele é deduzido em seus traços básicos e formas avulsas – do ponto de vista da dogmática do Direito – a partir das ideias”; Groß, *ibid.*, p. 63, 75. Veja também, mas com ênfase na necessidade de uma síntese, Kaufmann. E. *VerwArch*, vol. 30, p. 377 et seq., 1925, p. 381, 388 et seq.; cf., de resto, Stern, Klaus. Das Allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 17, n. 9, p. 265-269, 1962, p. 265 et seq.

⁶⁶ Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 1, 12 et seq.; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 13 et seq. Möllers, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: Bultmann, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 107, acentua a perplexidade de doutrinas gerais causada pela atualização do Direito Administrativo Especial. As *rotas de desenvolvimento* podem ser diversas: O ponto de partida pode ser o Direito Administrativo Especial, que reage a necessidades de regulação específicas e cria soluções pontuais; estas, então, muitas vezes se atualizam em confrontação com normas jusconstitucionais – em que o Direito Constitucional também pode aprender –, sendo também objeto de recepção e reflexão por parte do Direito Administrativo Geral. Mas também é concebível – como mostra o exemplo da legislação sobre contratos públicos que só foi acordada de seu sono de bela adormecida pela europeização – que partes do Direito Administrativo Especial sejam amplamente desconsideradas pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo Geral. O ponto de partida também pode, contudo, ser o Direito Constitucional que reage a desdobramentos sociopolíticos, p. ex. pelo reconhecimento de deveres de proteção, direitos prestacionais ou exigências procedimentais e organizacionais que precisam, então, ser detalhadas pelo Direito Administrativo. Também neste caso é concebível que haja uma desconsideração. Por fim, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo podem se desenvolver em paralelo e se influenciar mutuamente.

⁶⁷ Veja Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 1, 21 op. cit.; Id., *Reform*, op. cit., p. 17 et seq.: a determinação da relação básica do cidadão com a Constituição como mais importante tarefa de moldagem do sistema por parte do Direito Constitucional (não tratar o cidadão como objeto, orientar-se pelo indivíduo).

Administrativo Geral, com sua preocupação de criar racionalidade e transparência, é um programa de Estado de Direito.⁶⁸ Sua dupla incumbência consiste não só em disciplinar as ações administrativas em termos do Estado de Direito, mas também em possibilitá-las.⁶⁹ Em segundo lugar, o Direito Constitucional estabelece categorias para a formação dos conceitos, como, p. ex., requisitos referentes ao Estado de Direito ou legitimação democrática.⁷⁰ Em terceiro lugar, a Lei Fundamental serve de critério para regras e institutos do Direito Administrativo Geral.⁷¹

Ilustremos essa biperspectividade com base na estabilidade que se atribui a algumas decisões administrativas em situações conflituosas multipolares, como, p. ex. a nomeação na legislação sobre o funcionalismo público ou a sobretaxa na legislação sobre contratos públicos. Essa estabilidade exclui uma impugnação

Neste contexto, aliás, encontra-se o frequentemente citado adágio sobre o Direito Administrativo como Direito Constitucional concretizado; cf. Werner, Fritz. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, Köln, Heymanns, vol. 74, p. 527 et seq. 1959, p. 528 et seq.: “Em sua ‘tendência’, o ato de administrar deve estar orientado pelas instituições que a Constituição formulou em forma de modelos. De certa maneira, a tarefa da administração pública é concretizar esses modelos da Constituição”.

⁶⁸ Cf. Möllers, Methoden, op. cit., §3, n.º 54; sobre o desenvolvimento do “Direito Administrativo como instrumento do Estado de Direito”, veja também Franzius, Claudio. *Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000, p. 18 et seq.; além disso, Hesse, Konrad. *Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes*. In: Hesse, Konrad; (Ed.). *Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag*. Tübingen: Mohr, 1962, p. 73: “No Estado de Direito é o Direito que dá a medida e a forma ao Estado, à atuação do Estado, ao conjunto da vida dentro do Estado”.

⁶⁹ Quanto à dupla incumbência do Direito Administrativo de efetuar e, ao mesmo tempo, disciplinar a ação administrativa, razão pela qual a Constituição também precisa assegurar a funcionalidade da administração pública, cf. Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, n.º 30 et seq.; Id., *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, n.º 6; Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n.º 9. Quanto à incumbência de efetuação, aliás, cf. já Bachof, Begriff, op. cit., p. 76: “Estado de Direito significa, substancialmente, procedimento ou processo organizado, claro e compreensível, facilmente acessível e conducente ao objetivo com a máxima rapidez possível”; além disso, BVerfGE, vol. 61, p. 82 et seq., p. 116.

⁷⁰ Quanto a isso, cf. Groß, Thomas. *Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999, p. 74 et seq.; Möllers, Methoden, op. cit., §3, n.º 13, 54 – e de modo semelhante Id. *Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung*, op. cit., p. 111 –, que compreende os princípios estruturais jusconstitucionais, como a democracia e o Estado de Direito, como parâmetros para a sistematização, mas ao mesmo tempo distingue essa preocupação científica da constitucionalização vista por uma ótica crítica. Quando à importância de Otto Mayer nesse sentido, n. 64.

⁷¹ Cf. Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 3 (“moldagem hierárquica do sistema por direito de nível mais elevado”), 6; Kahl, Wolfgang. *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee. Die Verwaltung Beih.* Berlin, vol. 10, p. 39 et seq., 2010, p. 45; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 2, n.º 1 et seq., 19; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 13 et seq. De modo geral, cf. também Schuppert; Bumke *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 38 et seq. Quanto à multiforiedade das formas de influência: regras estritas ou princípios abertos, portanto um espectro que vai “desde a implementação do Direito Constitucional prioritário, passando por adaptações necessárias e incumbências precisas, até normas orientadoras da conformação e interpretação na formulação de princípios jusadministrativos e na interpretação do Direito Administrativo em conformidade com a Constituição”, cf. Ruffert, *Rechtsquellen*, op. cit., §17, n.º 49 et seq.

judicial posterior.⁷² Ao ser avaliada a partir de doutrinas gerais, ela se mostra como desvio do modelo-padrão da proteção jurídica repressiva e, portanto, como carente de fundamentação. Ao mesmo tempo, porém, como mais do que isso, pois ela também constitui uma limitação da garantia de proteção jurídica que exige uma precedência para a proteção jurídica primária,⁷³ sendo, por conseguinte, carente de justificação em termos jusconstitucionais. A respectiva reflexão sobre a estabilidade levou, então, a diferenciações, dependendo da matéria, como, p. ex., na legislação sobre o funcionalismo público, onde ela levou ao imperativo da informação prévia de candidatos malsucedidos e ao modelo de uma proteção jurídica (primária) preventiva.⁷⁴ Os diversos modelos de estabilidade constituem, agora, um componente do Direito Administrativo Geral.⁷⁵

Consequentemente, a orientação pela Constituição fortalece a força racionalizadora do Direito Administrativo Geral: ela disciplina, como, de resto, a vinculação do Direito Administrativo Especial ao Geral,⁷⁶ interesses especiais, assegura uma conformação transparente, racional e coerente do ordenamento

⁷² Quanto a isso, com referências adicionais, cf. apenas Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 621 et seq.

⁷³ Nesse sentido, veja apenas, com referências adicionais, Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 89 et seq.

⁷⁴ Detalhes em Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 621 et seq.

⁷⁵ Veja apenas Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 625 et seq. Como fenômeno que abrange múltiplas matérias, mas é específico no tocante ao processo de distribuição, ele deveria ser classificado em um nível intermediário da formação sistêmica do Direito Administrativo; sobre isso, cf. apenas Wahl, Rainer. Vereinheitlichung oder bereichsspezifisches Verwaltungsrecht? In: Blümel, Willi (ed.). *Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts*. Berlin: Duncker und Humblot, 1994, p. 19 (30 et seq., especialmente 42 et seq.); Id. Aufgabenabhängigkeit, op. cit., p. 209 et seq.; além disso, já Id. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 41, 1983, p. 171 et seq., 173 et seq.; Burgi, Rechtsregime, op. cit., §18, nº 113 et seq. ("Parte Geral do Direito Administrativo Especializado"); Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht, op. cit., p. 79 et seq.; Wollenschläger, *ibid.*, p. 8 et seq. Posição crítica sobre a separação do nível intermediário em Kersten, Jens; Lenski, Sophie-Charlotte. Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, op. cit., p. 523 et seq., especialmente 526 et seq.

⁷⁶ De modo geral, quanto à função do Direito Administrativo Geral na prática jurídica, dogmática jurídica, política jurídica e orientação da recepção, cf. Schmidt-Aßmann, Eberhard. Das Allgemeine Verwaltungsrecht vor den Herausforderungen neuerer europäischer Verfassungsstrukturen. In: Haller, Herbert; et al. (Ed.). *Staat und Recht: Festschrift für Günther Winkler*. Berlin: Springer, 1997, p. 998 et seq. Veja também Burgi, Rechtsregime, op. cit., §18, nº 107 et seq.; von Danwitz, *System*, op. cit., p. 34 et seq.; Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 3 et seq.; Groß, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht, op. cit. p. 71 et seq.; Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, op. cit., p. 46 et seq.; Möllers, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung, op. cit., p. 103; Schmidt-Preuß, Matthias. Das Allgemeine des Verwaltungsrechts, op. cit. p. 778.

jurídico da administração pública⁷⁷ e tem um efeito estabilizador.⁷⁸ Por fim, no Direito Constitucional de posição hierárquica superior se encontra um metanível do Direito Administrativo que também é atraente⁷⁹ para a ciência jurídica e possibilita uma constante observação, verificação e reorientação desse Direito.⁸⁰

2.3 Mais do que direito constitucional concretizado II: o caráter da Constituição como marco de referência

Falar de concretização da Constituição não deve causar a noção equivocada de que as normas do Direito Administrativo poderiam ser derivadas da Lei Fundamental e seriam simples cumprimento da Constituição.^{81 82} Tal compreensão não só desconhece a função de critério da Lei Fundamental – que exige distância – e seu caráter de marco de referência, mas principalmente a incumbência de

⁷⁷ Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, n° 9 et seq.; Id. *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, n° 2: “A mais importante tarefa da constitucionalização do Direito Administrativo é, atualmente, promover a racionalidade, transparência e coerência do Direito por meio da formação sistêmica”.

⁷⁸ von Danwitz, *System*, op. cit., p. 58 et seq. Quanto à função estabilizadora da Constituição, cf. Lang, *Funktionen*, op. cit. §266, n° 27.

⁷⁹ Röhl, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 835 et seq.: O surgimento de um nível de observação e reflexão para o Direito Ordinário possibilita, justamente também para a ciência jurídica, “encontrar atenção por meio da produção de teses normativas no sistema jurídico. Princípios do Direito Administrativo fundamentados no Direito Constitucional como locus de integração legítima de conhecimentos empíricos e teóricos cumpriam a função de definir e processar conceitualmente nexos desenvolvimentais de caráter geral no Direito Público”.

⁸⁰ Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, n° 19. Veja também Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 39, segundo os quais a constitucionalização cumpre a importante tarefa de “jamais dispensar inteiramente” o ordenamento jurídico (ordinário) “de um estado de inquietação produtiva”. De modo semelhante Gerhard, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 737; além disso, p. 748: constitucionalização como “sensibilização” para “contrapor-se às leis da inércia na administração pública e no Judiciário”.

⁸¹ Veja, porém, Stolleis, *Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 243: “Desde quando se aprendera a interpretar toda norma avulsa ‘à luz’ do direito fundamental subjacente, o Direito Constitucional e o Administrativo voltaram a formar uma unidade”; de modo mais reticente, porém, Id. *Entwicklungsstufen*, op. cit., §2, n° 110: “Desde quando [...] o Direito Constitucional e o Administrativo voltaram a se aproximar mais”. De maneira semelhante Bryde, Brun-Otto. *Einfaches Recht und Verfassungsrecht*. In: Machura, Stefan; Ulbrich, Stefan (Ed.). *Recht, Gesellschaft, Kommunikation. Festschrift für Klaus F. Röhl*. Baden-Baden: Nomos, 2003, p. 229, mas também *passim*, segundo o qual “a distinção de Direito Ordinário e Direito Constitucional [seria] impossível, mas necessária”.

⁸² Badura, *Verfassung*, op. cit., §265, n° 43: “O fato de a Constituição, como ‘forma política e orientação básica do ordenamento social’, ser fundamento material da política em termos de vinculação jurídica a diretrizes substanciais para a vida do Estado e do Direito não significa que a legislação possa ser compreendida como mera efetivação da Constituição. A função da Constituição como diretiva estabelecadora de um marco de referência para conformações futuras por parte do legislador que avalia e age politicamente tem um peso indispensável para as tarefas do Estado Social e as multiformes intervenções através de condução, redistribuição, atribuição de oportunidades educacionais e profissionais, etc. que emanam da garantia estatal da justiça social e do funcionamento da democracia estatal a partir de partidos e associações” (grifos eliminados). O termo “efetivação da Constituição” é utilizado, ainda que não na acepção criticada aqui, por Bachof, *Begriff*, op. cit., p. 51 et seq.

conformação que cabe ao legislador democraticamente legitimado.⁸³ É certo que o Direito Constitucional Administrativo omnirreferencial abrange inteiramente o Direito Administrativo Geral, sendo, por isso, mais do que mero ordenamento geral;⁸⁴ por causa de sua necessária abertura, entretanto, restam, dependendo

⁸³ Bachof, Begriff, op. cit., p. 54; Kingreen, Vorrang, op. cit., §263, nº 29; Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 10, p. 585-591, 2011, p. 586 et seq.; Kloepfer, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, Heidelberg, vol. 3, n. 4, p. 289-303, 1988, p. 294 et seq.; Lang, Funktionen, op. cit., §266, nº 20 et seq.; Lepsius, Rechtswissenschaftstheorie, op. cit., p. 30 et seq.; Möllers, Methoden, op. cit., §3, nº 13; Ossenbühl, Fritz. Allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze – eine verschüttete Rechtsfigur. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; et al. *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 299 et seq.; Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 486 et seq.; Schuppert, Gunnar Folke. Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht. Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in normalen wie in „schwierigen“ Zeiten. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Tübingen, vol. 120, n. 1, p. 32-99, 1995, p. 48; Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 3, n. 7, p. 401-408, 1984, p. 407 et seq.; Id., Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff? Op. cit., p. 193 et seq. com n. 8. De modo geral quanto à liberdade de conformação do legislador, cf. Badura, Verfassung, op. cit., §265, nº 20 et seq. – Além disso, as decisões constitucionais implicam possibilidades diversas de concretização para uma separação horizontal e vertical de poderes, o federalismo e a descentralização: Kloepfer, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 294; além disso, Badura, Verfassung, op. cit., §265, nº 19, 30. Por fim, uma judicialização crescente diminuiria o espaço para conteúdos constitucionais não passíveis de ação judicial (função programática e político-apelativa da Constituição); cf. Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung. *Der Staat*, Berlin, vol. 20, p. 485-516, 1981, p. 486 et seq., 502 et seq., 514 et seq.; além disso, Id. Die Rolle staatlicher Verfassungen angesichts der Europäisierung und der Internationalisierung. In: Thomas, Vesting; Koriath, Stefan (Ed.). *Der Eigenwert des Verfassungsrechts. Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung?* Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, p. 361 et seq.

⁸⁴ Segundo Böckenförde, Ernst – Wolfgang. Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik. *Neue juristische Wochenschrift (NJW)*, München, vol. 29, n. 46, p. 2089-2099, 1976, como marco de referência, a Constituição normalmente só estabelece “condições gerais e regras procedimentais para o processo político de ação e decisão e toma decisões fundamentais para o relacionamento de indivíduos, da sociedade e do Estado, mas não contém regulações avulsas já passíveis de efetivação em sentido judicial ou administrativo” (p. 2091). Com isso, “também e justamente em suas regulações concernentes ao direito material, ela deveria ser compreendida, por um lado, como definição vinculativa de limites do poder de tomar decisões políticas – a clássica função de exclusão – e, por outro, como definição vinculativa de orientação para o poder político de ação e decisão por meio da fixação de determinados objetivos de ação e princípios de conformação que devem ser introduzidos no ordenamento jurídico da legislação e na ação administrativa e moldá-los (sem, entretanto, já conter um programa suficiente de normas para isso)” [p. 2099; de modo semelhante já Id. Grundrechte als Grundsatznormen. *Der Staat*, Berlin, vol. 29, p. 1-31, 1990, p. 30 et seq.: sem “fundar o ordenamento jurídico em seu conjunto”]. Por outro lado, como ordenamento básico a Constituição contém, “in nuce, todos os princípios jurídicos e possibilidades de equilíbrio para a conformação do ordenamento jurídico [...] Ela é, por conseguinte, uma Constituição dirigente, que insiste na realização dos princípios nela contidos. A isso corresponde uma compreensão dos direitos fundamentais como normas básicas objetivas que produzem efeito em todas as áreas do Direito”.

Quanto à contraposição das concepções de “concretização” e “marco de referência” e quanto a esta última, cf. Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung, op. cit., p. 505 et seq.; igualmente quanto a uma compreensão da Constituição como marco de referência para assegurar o “a liberdade política no ordenamento democrático por ela fundamentado”, cf. Masing, Rechtsstatus, op. cit., §7, nº 76 (ainda p. 62 et seq., 77 et seq.). Contra um abandono da compreensão da Constituição liberal e pautada pelo Estado de Direito, cf. já Forsthoff, Ernst. Zur heutigen Situation der Verfassungslehre. In: Barion, Hans (Ed.). *Epirrhosis. Festgabe für Carl Schmitt*. Berlin: Duncker&Humblot, 2002, p. 186 et seq., 207 et seq.;

da matéria, amplas margens de liberdade⁸⁵ para o concretizador do Direito Administrativo. Neste sentido, regulamentações do Direito Administrativo Geral podem ser compreendidas como concretização legislativa da Lei Fundamental,⁸⁶

Id., *Staat der Industriegesellschaft*. München: Beck, 1971, p. 143 et seq., com postura crítica a uma compreensão da Constituição como “ovo cósmico jurídico”. Maior abertura em Isensee, *Verfassungsrecht*, op. cit., §162, n° 43 et seq. Veja também Alexy, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 14 et seq., que desfaz a contraposição entre marco de referência e ordenamento fundamental com base de uma também possível compreensão do conceito de ordenamento fundamental como ordenamento qualitativo (e não quantitativo).

⁸⁵ von Danwitz, *System*, op. cit., p. 58 et seq.; Ehlers, *Verfassungsrecht*, op. cit., §6, n° 3; Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 46 et seq.; Wahl, Rainer. *Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff?* Op. cit., p. 193 et seq. com n. 8.

Isso é representado exemplarmente pelo desdobramento do princípio do Estado de Direito pelo Tribunal Constitucional Federal; veja já *BVerfGE*, vol. 7, p. 89 et seq., p. 92 et seq.: esse princípio “não contém [...] quaisquer imperativos ou proibições claramente definidos e de nível constitucional, mas é um princípio constitucional que necessita de concretização dependendo das circunstâncias objetivas, mas sempre conservando elementos fundamentais do Estado de Direito e o caráter de Estado de Direito em seu conjunto”; além disso, cf. *BVerfGE*, vol. 57, p. 250 et seq., p. 276; *BVerfGE*, vol. 65, p. 283 et seq., p. 290 et seq.; *BVerfGE*, vol. 90, p. 60 et seq., p. 85; *BVerfGE*, vol. 116, p. 24 et seq., p. 52 et seq.; quanto à garantia da proteção jurídica, *BVerfGE*, vol. 101, p. 106 et seq., p. 123 et seq. Igualmente Schmidt-Aßmann, *Rechtsstaat*, op. cit., §26, n° 2; Id., *Ordnungsidee*, op. cit., Prefácio: As “decisões da Constituição em prol do Estado de Direito e da democracia” têm uma “pretensão de ordenamento”; nesta última elas são “inalteradas”, mas são “passíveis de mudança em seus requisitos avulsos em relação à legitimação da administração pública e à racionalidade de sua ação”; cf. ainda cap. 2, n° 1; Id., *Verfassungsprinzipien* (n. 8), §, 5 n° 2; além disso, a partir do exemplo dos Art. 87s. da LF, Möstl, Markus. Art. 87f. In: Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Ed.). *Grundgesetz Kommentar (GG)*. München: Beck, 12/2007, Art. 87 et seq., n° 6: “O Art. 87s. está, neste sentido, aberto para decisões de conformação – sujeitas a mudanças com o passar do tempo – por parte do legislador e (dentro dos limites da reserva legal) também da administração pública; neste sentido, ele não está fixado a um determinado modelo de regulamentação. Descobrir essa abertura – limitada –, encontrar o equilíbrio correto entre constância e flexibilidade é a tarefa primordial da interpretação da Constituição. Por outro lado, o intérprete da Constituição não deveria se colocar o objetivo de [...], sempre onde o Direito Constitucional parecer aberto e apresentar definições apenas fragmentárias, desenvolver por conta própria uma ‘autodescrição’ adequada para o novo código dos correios e das telecomunicações; todo o resto correria inexoravelmente o risco de forçar o Direito Constitucional e fazê-lo petrificar-se desnecessariamente”.

A questão da margem de liberdade contém *um componente jurídico material e um componente processual*, o que não pode ser aprofundado aqui; cf. sobre isso as palestras de Alexy, op. cit. (n. 18) e Hermes, op. cit. (n. 51) no Congresso de Würzburg. Para mais detalhes sobre os atores da constitucionalização, cf. Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 45 et seq., e especificamente sobre o papel da jurisprudência constitucional, Gerhard, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 735; Hofmann, Hasso. *Vom Wesen der Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR)* n.F., vol. 51, p. 1-20, 2003, p. 12 et seq.; Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit. p. 44 et seq.; Kunig, Philip. *Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*. In: *VVDStRL*. Berlin: de Gruyter, 2002, vol. 61, p. 34. Quanto à competência para a concretização, cf. Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 460 et seq.

⁸⁶ Quanto ao processo da concretização da Constituição, cf. Breuer, Rüdiger. *Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes*. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Sellner, Dieter; Hirsch, Günter; et al. (Eds.). *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 227, também 234: a concretização não é um ato “puramente compreensivo e declaratório”, e sim “normativo, ao menos no sentido de preencher normas e ser, assim, decisionista”; Hesse, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20ª ed. Heidelberg: Müller, 1995, n° 45 et seq., 60 et seq.; Kahl, Wolfgang. *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee*, op. cit., p. 57 et seq. com n. 101; Lerche, Peter. *Stil, Methode, Ansicht. Polemische Bemerkungen zum Methodenproblem*. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, p. 690 et seq., 1961, p. 692: A Constituição “não

como, p. ex., as regras de proteção da cláusula de anterioridade (§§48 ss. do VwVfG) como compensação entre vinculação à lei e proteção da confiança,⁸⁷ sem que outras conformações ficassem interditas ao legislador.⁸⁸

2.4 Inversão da perspectiva: retroações sobre o direito constitucional

Em contraposição à proposta do Direito Administrativo como concretização do Direito Constitucional, aquele retroage, por fim, sobre este de forma inversa

é tanto Direito concreto quanto concentrado, não requer tanto explicação quanto mediação, não tanto interpretação compreensiva segundo a lógica jurídica quanto concretização 'habilitosa' organizada de modo compreensível"; Id., Facetten, op. cit., p. 15 et seq.; Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 458 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, nº 7: concretização como "processo que associa passos hierárquicos e metodológicos coordenativamente definidos e está, ele próprio, disposto de forma recursiva"; Id., *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 18.

Com *posição crítica* quanto ao conceito de concretização (veja já n. 32) – sendo que neste caso se trata meramente de uma questão de perspectiva –, cf. Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, nº 62 et seq. (também 76 et seq.), que, apesar da pretensão de vigência abrangente dos direitos fundamentais, entende estes últimos como "medida" do Direito Administrativo, mas não como normas concretizadas pelo Direito Administrativo e pela administração pública; antes, o Direito Administrativo e a administração pública implementariam programas políticos: "Por isso, porém, nem o legislador do Direito Administrativo nem a própria administração pública desenvolvem seus programas de ação orientando-se por direitos fundamentais individuais. Estes são, pelo contrário, definidos primordialmente por estratégias e objetivos supraindividuais. Neste tocante, os direitos fundamentais, via de regra, também não contêm, nem factual nem normativamente, uma força direcionadora relevante. Eles não indicam qualquer conteúdo e, de modo geral, tampouco qualquer direção de políticas administrativas e só ocasionalmente constituem o critério decisivo para as decisões preferenciais da administração pública. Esta parte fundamentalmente de problemas objetivos. Retoma aquilo que carece de solução do ponto de vista da política de segurança, da política social ou econômica, ou então também do ponto de vista da política em termos gerais". Para a compreensão oposta, cf. apenas Hoffmann-Riem, Wolfgang. *Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen. Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol.130, nr.1, p.5-70, 2005, p. 10 et seq. Para uma compreensão de legislação como concretização da Constituição, cf. também BVerfGE, vol. 7, p. 89 et seq., p. 92 et seq.; BVerfGE, vol. 59, p. 128 et seq., p. 166 et seq.; BVerfGE, vol. 69, p. 315 et seq., p. 372; BVerfGE, vol. 116, p. 24 et seq., p. 52 et seq.; também BVerfGE, vol. 49, p. 304 et seq., p. 319.

⁸⁷ Sobre a predeterminação jusconstitucional do §48 do VwVfG, cf. BVerfGE, vol. 116, p. 24 et seq., p. 55.

⁸⁸ Ilustrado "plasticamente" com Klopfer, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? Op. Cit., p. 297, a lei concretizadora da Constituição seria "um princípio constitucional abstrato aplicado a um problema regulatório específico". Assim "uma afirmação da Constituição se torna palpável para uma esfera regulatória", sem excluir "outras concretizações para outras esferas regulatórias, mas eventualmente também outras possibilidades de concretização nas mesmas esferas regulatórias". Veja também Jestaedt, Selbstand, op. cit., §264, nº 75 s.: A lei concretizadora não altera o conteúdo da Constituição, mas é este último que orienta a concretização que ocorre no nível da legislação ordinária; Wahl, Rainer. *Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff?* Op. cit., p. 193 et seq. com n. 8. Com outra acentuação, porém questionável, Bryde, Brun-Otto. *Einfaches Recht und Verfassungsrecht*, op. cit., p. 238: No processo da "constitucionalização [...] se nivela a distância entre o Direito Constitucional e o Direito Ordinário. Cada vez mais Direito é, ao mesmo tempo e de forma idêntica, tanto Direito Constitucional quando Direito Ordinário" (referência eliminada).

à hierarquia.⁸⁹ Podem-se distinguir, ainda que não com precisão, um efeito de estímulo, um efeito de modelo e um efeito de orientação interpretativa do Direito Administrativo.⁹⁰ Primeiramente, novos desdobramentos no Direito Administrativo não só podem acarretar o veredito de inconstitucionalidade para si, mas também estimulam ampliações do Direito Constitucional:⁹¹ remeta-se ao reconhecimento

⁸⁹ Veja apenas von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, nº 68; Eifert, Martin. Lernende Beobachtung des Verwaltungsrechts durch das Verfassungsrecht. In: Bäuerle, Michael (Ed.). *Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 359 et seq., com a diferenciação entre adaptação, recepção e conformação de direitos fundamentais; Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 8 et seq., 623 et seq.; Heuschling, Verwaltungsrecht, op. cit., §54, nº 44 (ibid., nº 49 et seq. quanto à forte acentuação no debate sobre constitucionalização na França); Ipsen, Jörn. Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Verwaltungsrecht. In: Starck, Christian (Ed.). *Die Rolle der Verfassungsrechtswissenschaft im demokratischen Verfassungsstaat*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 179; Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 587 et seq., diferenciando entre um aprendizado relativo à recepção e à reação do Direito Administrativo por parte do Direito Constitucional (adoção de conteúdos, técnicas e dogmática do Direito Administrativo ou ampliação a partir de novos desdobramentos do Direito Administrativo, p. ex. dogmática da propriedade, conceito moderno de intervenção ou Estado prestacional); Klement, Jan Henrik. *Wettbewerbsfreiheit: Bausteine einer europäischen Grundrechtstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, p. 23 et seq.; Ludwigs, Markus. Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht – Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 34, n. 19, p. 1327-1334, 2015, p. 1328: adoção de normas do Direito Ordinário, deslocamento de funções entre os níveis, recepção de institutos jusadministrativos; Maurer, *Verwaltungsrecht*, op. cit., §2, nº 2; C. Möllers, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: Bultmann, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 110; Pauly, Wissenschaft, op. cit., §58, nº 30; Shirvani, Foroud. Innovationsimpulse des Verwaltungsrechts für das Verfassungsrecht. *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.)*, vol 143, p. 197-202, 2012, p. 197; Volkmann, *Verfassungslehre*, op. cit., p. 80; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 20: em termos históricos (p. ex., princípio da proporcionalidade; cf. §10 II 17 do ALR [Direito Territorial Geral para os Estados Prussianos]), práticos (“campo de comprovação”) e dogmáticos (formação dos “traços básicos para as esferas protetivas – por sua vez, moldadas por normas – de muitas garantias jusconstitucionais”; p. ex. garantia da propriedade); Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 38; Waldhoff, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? In: Franzius, Claudio (Ed.). *Beharren, Bewegen, Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 261-276, com uma tipologia de processos de aprendizagem (p. 266 ss.). De forma plástica para o ordenamento jurídico francês, cf. Vedel, op. cit., (n. 33), VII: «L’arbre généalogique se lit en sens contraire du schéma déductif» (veja ainda ibid., p. VIII, quanto à concepção da «<administrativisation> du droit constitutionnel»).

⁹⁰ Sobre a classificação de garantias institucionais, Waldhoff, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? Op. cit., p. 266 et seq.

⁹¹ Quanto a isso, cf. Gerhard, Konstitutionalisierung, op. cit., p. 737: referência à “dinâmica da formação de critérios do Tribunal Constitucional e a processualidade de sua implementação e, com isso, o apoio do Direito Administrativo no Direito Constitucional que se comprova justamente em face de circunstâncias cambiantes” (ainda p. 741 et seq., especialmente 743: constitucionalização como “processo fracionado, recíproco e contínuo”); Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 589 et seq.: aprendizado reativo; Moor, *Droit administratif*, op. cit., p. 29 (citação na n. 33); Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 38; Wißmann, *Verwaltungsorganisation*, op. cit., §15, nº 6a: A influência do Direito Constitucional prioritário sobre o Direito Administrativo não pode “se seguir de deduções abstratas [...] Neste caso, o Direito Constitucional é, pelo contrário, de início determinado necessariamente, em seu enfoque e efeito, pelo ordenamento administrativo já existente (ou reformado) junto com suas instituições e conexões diferenciadas”; cf. ainda p. 75. Veja também Pauly, Wissenschaft, op. cit., §58, nº 30.

de conteúdos de direitos fundamentais referentes ao direito a prestações e uma correspondente reflexão sobre a reserva legal em confrontação com o fenômeno da administração de prestações sociais,⁹² também à ampliação dos requisitos referentes à legitimação democrática de órgãos administrativos em face do fenômeno da autoadministração funcional⁹³ ou à progressão da garantia da proteção jurídica em confrontação com processos administrativos multipolares.^{94 95} Às vezes, regulações de leis ordinárias consideradas ou declaradas inconstitucionais podem estimular uma modificação do texto constitucional ou de sua interpretação por parte do Tribunal Constitucional Federal para blindar esta última (mas dentro dos limites do Art. 79, 3 da Lei Fundamental), o que aconteceu no Direito da Organização Administrativa para a cooperação – inicialmente declarada inconstitucional – entre a Federação e os Estados no caso da renda mínima para pessoas em busca de trabalho (Art. 9e da LF).⁹⁶ Além disso, o Direito Constitucional pode integrar de forma constitucionalizante conceitos, institutos e figuras comprovados do Direito Administrativo Geral, o que é representado, antes de qualquer outro, pelo princípio da proporcionalidade (cf. §10 II 17 do Direito Territorial para os Estados Prussianos [ALR na sigla em alemão]).⁹⁷ Por fim, o Direito Administrativo Geral pode guiar a interpretação de normas necessariamente abstratas do Direito Constitucional,⁹⁸

⁹² Quanto a isso, cf. acima seção 2.

⁹³ Veja BVerfGE, vol. 107, p. 59 e, sobre isso, também Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 590 et seq.

⁹⁴ BVerfGE, vol. 115, p. 205 et seq., p. 234; BVerfGE, vol. 116, p. 1 et seq., p. 19 et seq.; BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 154 et seq. Mais detalhes em Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 89 et seq.

⁹⁵ Veja, além disso, Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 626 et seq., segundo o qual a recepção de elementos de garantias de prestações estatais promove a dogmática dos direitos fundamentais; Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 589, no tocante ao conceito moderno de violação, e Waldhoff, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? Op. cit., 271 et seq., quando à ideia de procedimento.

⁹⁶ BVerfGE, vol. 119, p. 331 et seq., p. 363 et seq. Posição crítica em Kingreen, Vorrang, op. cit., §263, nº 37.

⁹⁷ Sobre o conceito de abstração, cf. Kloepfer, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 295 et seq.; além disso, Id. Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 330 et seq.; Möllers, Methoden, op. cit., §3, nº 13: concepção de “Direito Constitucional como Direito Administrativo abstraído”, que descreve a constitucionalização de soluções desenvolvidas previamente no Direito Administrativo, consideradas “adequadas e passíveis de generalização”; exemplos disso seriam o Art. 20ª da LF (Direito Ambiental), Art. 87s. da LF (Direito das Telecomunicações) – mas questionável, dogmática da afetação de terceiros, desenvolvimento da proporcionalidade; Waldhoff, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? Op. cit., p. 266 – quanto ao conceito de imposto, p. 269. Postura nuançada sobre o princípio da proporcionalidade em Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 588 et seq.

⁹⁸ Pela primeira vez, Kloepfer, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 295 et seq., que divisa na “abstração de concretizações da Constituição na legislação” um método de interpretação da Constituição que precisa estar consciente da possível inconstitucionalidade do Direito Ordinário bem como da falta da função concretizadora da Constituição de toda e qualquer expressão avulsa no Direito Ordinário e necessita de um ajuste no nível jusconstitucional. Ela possibilitaria “a descoberta de conteúdos e também de complementações da Constituição até agora

como, p. ex., as regras de neutralidade jusadministrativas (veja, p. ex., §§20 s. do VwVfG, §16 do Regulamento de Adjudicação de Contratos Públicos [VgV, na sigla em alemão]) para o desdobramento do imperativo de neutralidade do Estado de Direito.⁹⁹ Justamente neste contexto deve-se levar em conta também a autonomia do Direito Constitucional: assim como é vedado considerar toda e qualquer regulação do Direito Administrativo Geral como imperativo constitucional, também é vedado equiparar o teor da Constituição a concretizações no Direito Administrativo Geral ordinário.¹⁰⁰

3 Relativização e reafirmação da Lei Fundamental sob o signo da europeização do direito administrativo geral

Enquanto que no ano de 1963 Scheuner ainda acentuou a relativa coesão do Direito Administrativo nacional, visto que este conta entre “as matérias jurídicas nas quais a índole nacional de um povo e Estado se expressa da maneira mais forte”,¹⁰¹ a evolução posterior refutou essa avaliação.¹⁰² Isto também é refletido pela

ocultos” e representaria uma alternativa mais satisfatória “do que as interpretações constitucionais mais decisionistas e, em última análise, inderivadas que, porém, às vezes se encontram na jurisprudência e na literatura”. Veja, ainda, Möllers, Christoph. *Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung*. Op. cit., p. 110; Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 482 et seq.; Wollenschläger, Ferdinand. *EU Law Principles for Allocating Scarce Goods and the Emergence of an Allocation Procedure. Identifying Substantive and Procedural Standards and Developing a New Type of Administrative Procedure. Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 08, n. 1, p. 205-256, 2015, p. 245 et seq.

⁹⁹ Veja de modo geral Fehling, Michael. *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001, p. 444 et seq.

¹⁰⁰ Badura, *Verfassung*, op. cit., §265, nº 58 et seq., é reticente quanto à atribuição de uma “importância determinante [do Direito Positivo e de suas ideias básicas] para a interpretação e, consequentemente, para o conteúdo do Direito Constitucional” levando em conta a assecuração da primazia e autonomia da Constituição e a conservação da liberdade de conformação do legislador, mas enfatiza, ainda assim, efeitos retroativos por causa da inserção da Constituição no conjunto do ordenamento jurídico. Cf. ainda, também acentuando os perigos para a primazia, Isensee, *Verfassungsrecht*, op. cit., §162, nº 52 (mas também interdependências, nº 50); Kloepfer, Michael. *Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen?* Op. cit., p. 295 et seq.; Leisner, Walter. *Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung*. Tübingen: Mohr, 1964; Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 483 et seq.; Wahl, Rainer. *Der Vorrang der Verfassung*. Op. cit., p. 514.

¹⁰¹ Scheuner, Ulrich. *Der Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung. Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*. Stuttgart, vol. 16, n. 19/20, p. 714-719, 1963, p. 714. Veja também Schmidt-Aßmann, Eberhard; Dagron, Stéphanie. *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen*. Op. cit., p. 395. Outra posição já em Mayer, Otto. *Le droit administratif allemand*. Paris: Giard & Brière, 1903, vol. 1, p. XIII: «Le droit administratif, dans les différentes nations qui représentent la vieille civilisation européenne, a pour base certains principes généraux qui sont partout les mêmes.» Quanto ao desenvolvimento mediante acentuação de aspectos comuns, cf. Cassese, Sabino. *Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa*. In: Bogdandy, Armin von; Cassese, Sabino; Huber, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum* (IPE III). Heidelberg: C.F. Müller, 2010, vol. 3, p.3-32, §41, nº 1 et seq.

¹⁰² Veja também von Danwitz, *System*, op. cit., p. 1: “troca copernicana de perspectivas”.

história de nossa Associação: enquanto que no Congresso de Regensburg em 1971 Bachof registrou a inclusão do Direito Europeu pelo menos como “lembrete” para o desenvolvimento futuro do Direito Administrativo,¹⁰³ 22 anos mais tarde o Congresso de Mainz já dedicou todo um bloco temático às influências mútuas do Direito Administrativo alemão e do europeu.¹⁰⁴ E hoje, mais uma vez 22 anos depois, é preciso responder a pergunta sobre se a europeização¹⁰⁵

¹⁰³ Bachof, *Dogmatik*, op. cit., p. 236 et seq.

¹⁰⁴ Veja os relatos de Zuleeg, Manfred; Rengeling, Hans-Werner. *Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen*. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 1994, vol. 53, p. 154/202. Também à parte disso, a europeização do Direito Administrativo constituiu repetidamente um aspecto parcial dos temas; cf., p. ex., Streinz, Rudolf; Epiney, A. *Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2002, vol. 61, p. 300/362.

¹⁰⁵ Quanto à definição conceitual, cf. Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 50: “influenciação, sobreposição e modificação dos ordenamentos jusadministrativos nacionais pelo pensamento jurídico e pela ação jurídica europeus”; de modo semelhante, cf. já Id. *Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts*. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*. München: Beck, 1993, p. 513. Para um desdobramento conceitual, cf. Knill, Christoph; Winkler, Konstanz; Winkler, Daniela. *Der Staat*. Berlin, vol. 45, p. 215-244, 2006, p. 216 et seq. Para uma ampliação do enfoque para além dos conteúdos do Direito, incluindo todas as dimensões do ordenamento jurídico (dogmática, metodologia, sistemática, teoria), cf. Wahl, *Europäisierung*, op. cit., p. 875 et seq.; de maneira semelhante Id. *Herausforderungen*, op. cit., p. 101 et seq. Veja também Mangold, Anna Katharina. *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, p. 21 et seq. Um panorama geral do desenvolvimento e contribuições substanciais se encontra em Mayer, Franz. *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts*. In: Bultmann, Peter Friedrich. *Allgemeines Verwaltungsrecht: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 47. Posição crítica em relação ao trabalho com o tópico da europeização em Ruffert, *Europäisierung*, op. cit., §94, nº 10 et seq.: Assim “a interconexão administrativa europeia, em todo caso, possibilita, mais do que a figura ideativa menos nuançada da europeização, desenvolver uma teoria do federalismo administrativo na Europa bem como mostrar e processar suas consequências dogmáticas”. Por isso, seria imperativo desenvolver uma concepção de “administração integrada”, o que também eliminaria a “dicotomia entre administração dos Estados-membros e da UE”. Nessa conceitualização também se reflete a compreensão do sistema de múltiplos níveis da UE como interconexão constitucional e a atuação conjunta de Constituição nacional e Constituição da UE como “fenômeno de Constituições parciais inter-relacionadas e entrelaçadas” [quanto a este último, veja Huber, Peter M. *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2001, vol. 60, p. 210].

Scheuing, Dieter. H. *Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht*. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Ed.). *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*. Baden-Baden: Nomos, 1994, p. 298, distingue duas manifestações parcialmente imbricadas da influência do Direito da UE sobre o Direito Administrativo nacional, a saber, a “instrumentalização” e a “reorientação” deste último. O aspecto da “instrumentalização” se refere à utilização do Direito Administrativo nacional para a efetivação ou implementação de normas jurídicas da UE, sendo que neste caso se pode atribuir ao Direito Administrativo nacional uma nova dinâmica funcional no interesse de uma execução efetiva. Para este fim, a alavanca principal é representada pelo princípio da efetividade e equivalência. Com o aspecto da “reorientação” se descreve o fenômeno – observável no contexto da europeização – da integração de novas abordagens regulatórias no Direito Administrativo nacional. Esse caminho é seguido por Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVWR II)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. 2, §27, nº 71, que, indo além disso, menciona como terceira dimensão a “reestruturação”, que se refere à necessidade, surgida por causa da formação de uma Rede Europeia de Administração Pública, de criar um Direito de Cooperação Administrativa; cf. ainda Id. *Verfassungsprinzipien*,

progressiva,¹⁰⁶ que abrange o Direito Administrativo Geral em toda a sua amplitude material, procedimental e organizacional,¹⁰⁷ é cada vez mais relevante

op. cit., §5, nº 30 et seq.; id. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993, p. 929, distinguindo as influências das dimensões horizontal/vertical, direta/indireta, obrigatória/facultativa, inovadora/estabilizadora.

É natural que também varie a *avaliação do processo de europeização*. Posição basicamente positiva em: Kahl, Grundzüge, op. cit., §74, nº 7; Id. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, op. cit., p. 475 et seq.; Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 100, 103, 105. Lepsius, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Op. cit., p. 183 et seq., distingue duas fases, a saber, a passagem de um “ceticismo conservador do sistema” (“europeização como matriz de contraste negativo”) para uma “curiosidade com abertura do sistema” (reorientação e forma produtiva de lidar com o Direito da UE). Posição crítica em Ossenbühl, Fritz. 40 Jahre Bundesverwaltungsgericht. Bewahrung und Fortentwicklung des Rechtsstaates, op. cit., p. 758: “Afinal, não pode acontecer que por causa de julgados generalizantes provenientes de Luxemburgo se destruam as estruturas requintadas do Direito Administrativo elaboradas pelo Tribunal Administrativo Federal e que têm seu sentido”; Salzwedel, Jürgen; Reinhardt, Michael. Neuere Tendenzen im Wasserrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 10, n. 10, p. 946-952, 1991, p. 947), 1991: “Está mais do que na hora de pôr termo à intervenção, abusiva do Direito e análoga a uma ocupação, nas estruturas normativas do Direito nacional que se desenvolveram ao longo do tempo e são as únicas efetivamente eficientes”.

O que se omite nesta conferência é a *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* [cf. de modo geral quanto à sua importância no ordenamento jurídico alemão, com referências adicionais, Wollenschläger, Ferdinand. Art. 23. In: Dreier, Horst (Ed.). *Grundgesetz II*. 3ª ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, vol. 2, Art. 25, nº 27]. Cf. panorama geral sobre isso e referências adicionais em Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 43 et seq., 278; Stelkens, Ulrich. Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht. In: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael (Ed.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8ª ed. München: Beck, 2014, nº 1 et seq. Quanto a padrões mínimos de Direito Processual no caso de uma limitação de direitos da Convenção, cf. apenas EUROPA. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Decisão de 15.9.2009, nº 10373/05, nº 51 – Moskal/Polónia: “o princípio da ‘boa governança’ exige que onde uma questão de interesse geral esteja em jogo cabe às autoridades públicas agir em tempo hábil, de uma maneira apropriada e com a maior coerência possível”. Deve-se mencionar ainda a *soft law* do Comitê de Ministros do Conselho Europeu, especialmente a recomendação CM/Rec(2007)7 sobre boa administração.

¹⁰⁶ Para uma periodização em três fases principais, cf. Kahl, Wolfgang. 35 Jahre VwVfG – 35 Jahre Europäisierung des VwVfG. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 30, n. 8, p. 449-456, 2011, p. 449: A partir dos anos 1960, desenvolvimento de princípios jurídicos gerais pelo Tribunal de Justiça Europeu, depois, a partir de meados dos anos 1980 e início dos 90, influência quantitativa e qualitativamente maior, estruturalmente relevante sobre o Direito Administrativo nacional, e, por fim, formação de uma rede europeia de administração pública. Veja também Pauly, Wissenschaft, op. cit., §58, nº 40.

¹⁰⁷ Quanto a isso, em forma monográfica, cf. Jans, J. H.; de Lange R.; Prechal, Sacha; Widdershoven, R. J. G. M.; et al. *Europeanisation of Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007; Schwarze, Jürgen (Ed.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2008; Id. (Ed.). *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1996; Id. *Europäisches Verwaltungsrecht*. 2. ed. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2005; Siegel, Thorsten. *Europäisierung des Öffentlichen Rechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012; Sirinelli, Jean. *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union Européenne*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2011; além disso, as teses de pós-doutorado publicadas na esteira da Conferência de Mainz (1993; referência às palestras na n. 103) de Brenner, Michael. *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr, 1996; von Danwitz, System, op. cit.; Hatje, Armin. *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1998; Kadelbach, Stefan. *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999. Dentre a rica bibliografia em forma de ensaios e manuais, cf.

para o sistema¹⁰⁸ e é vista, em termos de importância, no mesmo nível da

Hindelang, Steffen. Die mittelbare Unionsverwaltung durch die Mitgliedstaaten. In: Hatje, Armin; Terhechte, Jörg Philipp; Leible, Stefan; et al. (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 3, §33; Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee. Op. cit., p. 39; Ladeur, Karl-Heinz. Supra- und transnationale Tendenzen in der Europäisierung des Verwaltungsrechts – eine Skizze. *Europarecht (EuR)*, vol. 30, n. 3, p. 227-246, 1995, p. 227; Lepsius, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Op. cit., p. 179; Mayer, Franz. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts. In: Bultmann, Peter Friedrich. *Allgemeines Verwaltungsrecht: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 47; Ruffert, Europäisierung, op. cit., §94; Id. Europäisiertes Allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund. *Die Verwaltung*, v. 41, n. 4, p. 543-570, 2008; Schmidt-Assmann, Eberhard. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993, p. 924; Id. Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts. In: Schmidt-Assmann, Eberhard. *Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*. München: Beck, 1993, p. 513; Id. Allgemeines Verwaltungsrecht in europäischer Perspektive. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, vol. 55, n. 2, p. 159-179, 2000, p. 159; Id., Die Europäisierung des Verwaltungsrechts. In: Id. (Ed.). *Festschrift 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 487; Id. Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts. In: Blankenagel, Alexander; Pernice, Ingolf; Schulze-Fielitz, Helmut (Ed.). *Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, p. 395; Id. *Die Verwaltung*, suppl. 10, p. 263 et seq., 2010; Schoch, Friedrich. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 50, n. 3, p. 109-123, 1995; Id. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 135 et seq., 1999; Wahl, Rainer. Europäisierung: Die miteinander verbundene Entwicklung von Rechtsordnungen als ganzen. Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 869; Id. Herausforderungen, op. cit., p. 94 et seq.

¹⁰⁸ Essa dinâmica de europeização também corresponde à percepção geral presente na ciência jurídica, que inicialmente identificou influências pontuais [veja Rittner, Fritz. Das Gemeinschaftsprivatrecht und die europäische Integration. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 50, n. 18, p. 849-858, 1995, p. 851: imagem da “multiplicidade de ilhas” no Direito nacional (para o Direito Privado Comunitário). Ainda de modo reticente também Schmidt-Assmann, Eberhard. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993, p. 928], que, porém, depois enfatizou em grau crescente um salto não apenas quantitativo, mas também qualitativo, especialmente determinante para o sistema; cf. Schoch, Friedrich. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 50, n. 3, p. 109-123, 1995, p. 111: “toca os fundamentos do ordenamento jusadministrativo nacional; “influência estrutural profunda” [de modo semelhante Id. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 135 et seq., 1999, p. 136 et seq.; Id. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 7, p. 177 et seq. 2007, p. 194 et seq.]; além disso, Ladeur, Karl-Heinz. Die Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts für ein Europäisches Verwaltungsrecht. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 796; Pagenkopf, M. Zum Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf nationales Wirtschaftsverwaltungsrecht - Versuch einer praktischen Einführung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 12, n. 3, p. 216 et seq., 1993, p. 216: “Um vasto mar de [Direito europeu] cerca aos poucos o barco que foi solidamente construído, resistiu a muitas tempestades e leva o nome de ‘Direito Administrativo alemão’. A massa do Direito europeu é enorme, e às vezes chegar a ser esmagadora”; Schmidt-Assmann, Eberhard. Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, op. cit., p. 487: do “regato estreito” para a “correnteza imponente”; Wahl, Europäisierung, op. cit., p. 870 et seq., 877. Com mais restrições, Classen, Claus Dieter. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts. In: Kreuzer, Karl F.; Scheuing, Dieter Helmut; Sieber, Ulrich (Ed.). *Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 1997, p. 124 et seq.; Jans; de Lange; Prechal; Widdershoven, *Europeanisation*, op. cit., p. 365 et seq.: influência ampla, mas não sistemática e fundamental; Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, op. cit., p. 91.

constitucionalização,¹⁰⁹ está pondo fim à dependência do Direito Administrativo Geral em relação à Lei Fundamental que, de modo geral, é tida como determinante.

Uma resposta positiva é plausível, já que, como discutimos hoje de manhã,¹¹⁰ o direito primário da União Europeia está assumindo cada vez mais funções constitucionais ao menos substanciais.^{111 112} Em consequência disso, fala-se de uma “de-constitucionalização”¹¹³ ou “desconstitucionalização”,¹¹⁴ da “impossibilidade de sustentar o processo de constitucionalização”,¹¹⁵ ou, modificando a expressão de Fritz Werner, do Direito Administrativo como Direito da União concretizado.¹¹⁶ E de fato não se pode descartar uma perda de importância da Lei Fundamental causada pela europeização (3.1). Ainda assim, ela está conseguindo se reafirmar (3.2).

¹⁰⁹ Veja a compreensão da europeização como “segunda fase do Direito Público na Alemanha” e a paralelização de constitucionalização e europeização do ordenamento jusadministrativo como “característica marcante dos mais de 50 anos de desenvolvimento do Direito” (p. 98) na Alemanha em Wahl, Herausforderungen, op. cit., p. 94 et seq.; também Id. Die zweite Phase des Öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts. *Der Staat*. Berlin, vol. 38, p. 495-518, 1999.

¹¹⁰ Veja as palestras de Mayer, Franz C.; Heinig, Hans Michael. *Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?* In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, vol. 75, Berlin: De Gruyter, 2016, p. 7-104, neste volume.

¹¹¹ Quanto à discussão sobre o caráter do Direito primário da UE como Constituição, com referências adicionais, cf. apenas Wollenschläger, op. cit. (n. 108), Art. 23, n.º 10 s.

¹¹² Que a europeização restrinja, em grau crescente, a força orientadora da Constituição (nacional) e, por conseguinte, também a constitucionalização do Direito (ordinário) não constitui uma percepção nova; veja apenas Ehlers, *Verfassungsrecht*, op. cit., §6, n.º 2; Gerhard, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 736; Hatje, *Wirtschaftsverwaltung*, op. cit., p. 354 et seq.; Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 64 et seq.; Möllers, *Methoden*, op. cit., §3, n.º 16; Rengeling, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 227; Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit. p. 67 et seq.

¹¹³ Gerhard, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 745.

¹¹⁴ Hofmann, Hasso. *Vom Wesen der Verfassung*, op. cit., p. 15.

¹¹⁵ Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 70. Veja ainda Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 64: a supranacionalização “neutralizou ou marginalizou” parcialmente a constitucionalização; “o Direito comunitário fez a Constituição passar do primeiro lugar na fila para o segundo” (p. 65); Ruffert, *Rechtsquellen*, op. cit., §17, n.º 175. Volkmann, Uwe. *Geltungsanspruch und Wirksamkeit des Grundgesetzes*. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3.ª ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, §256, n.º 27, divisa, mesmo além da europeização do Direito Administrativo, o “maior desafio atual” para a pretensão de vigência da Lei Fundamental “na concorrência com as pretensões de vigência contrárias dos níveis jurídicos europeus e, entretanto, também internacionais”.

¹¹⁶ Pela primeira vez, pelo que me é dado ver, von Danwitz, *System*, op. cit., p. 7; além disso, Stober, Rolf. §17. In: Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; idem (Ed.). *Verwaltungsrecht I*. 11.ª ed. München: Beck, 1999, vol. 1, §17, n.º 6; retomada por Battis, Ulrich. *Verwaltungsrecht als konkretisierendes Gemeinschaftsrecht*. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft. Stuttgart, vol. 54, n. 23, p. 988-995, 2001; Id. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. ed. Müller, 2002, p. 16; Ehlers, *Verfassungsrecht*, op. cit., §6, n.º 2; Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; Stober, Rolf; Kluth, Winfried. *Verwaltungsrecht I*. 12. ed. München: C.H. Beck, 2007, vol. 1, §17, n.º 8; Kersten, Jens. *Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen?* Op. cit., p. 590.

3.1 Relativização da Lei Fundamental

A europeização do Direito Administrativo Geral significa uma perda (3.2.1) bem como uma complementação muitas vezes conducente a uma perda efetiva (3.2.2) da função de critério exercida pela Lei Fundamental e uma supressão de sua função de modelo caracterizador do sistema (3.2.3).¹¹⁷ Na medida em que a Lei Fundamental deixa de ser critério determinante, perde-se também sua função de absorção ou compensação.¹¹⁸ Por fim, diversos institutos sofrem uma transformação (3.2.4).¹¹⁹

¹¹⁷ A questão a ser tematizada na palestra acerca da perda de importância da Lei Fundamental para o Direito Administrativo Geral nacional em decorrência da europeização acarreta, levando em conta a multiplicidade de camadas ou níveis do Direito Administrativo da UE [quanto às três camadas, administração própria da UE, administração dos Estados-membros na execução do Direito da UE e na execução do Direito nacional, cf. Schmidt-Assmann, Eberhard. *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993, p. 924 et seq.; quanto ao apoio resultante do surgimento de uma Rede Europeia de Direito Administrativo, cf. Kahl, Grundzüge, op. cit., §74, n.º 49 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., p. 168 et seq.], uma limitação à segunda camada, portanto a *execução de Direito da UE por parte de autoridades ou órgãos nacionais* [neste sentido, podem-se distinguir ainda, sem que isso faça diferença para a palestra em termos de conteúdo, entre Direito da UE a ser executado (p. ex., legislação agrícola) e Direito da UE a ser respeitado na execução de políticas nacionais (p. ex., legislação sobre subsídios); cf. von Danwitz, *System*, op. cit., p. 17 et seq.; Schmidt-Assmann, Eberhard. *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 926; Stelkens, *Verwaltungsrecht*, op. cit., n.º 121 et seq.; Streinz, Rudolf. *Der Einfluß des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten – dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. In: Schweitzer, Michael (Ed.). *Europäisches Verwaltungsrecht*. Wien: Verl. der Österr. Akad. der Wiss., 1991, p. 262 et seq.]. Pois, em face da atividade de órgãos nacionais o Direito Administrativo Geral nacional e a Lei Fundamental – além de normas concorrentes e prioritárias da UE – são, em princípio, aplicados [expresso plasticamente por Cassese, Sabino. *Der Einfluß des gemeinschaftlichen Verwaltungsrechts auf die nationalen Verwaltungsrechtssysteme. Der Staat*, Berlin, vol. 33, n. 1, p. 25-38, 1994, p. 26: órgãos administrativos nacionais como “organismos codependentes”; veja ainda Hatje, *Wirtschaftsverwaltung*, op. cit., p. 353 et seq.: instituições com “lealdade dupla”, a saber, como órgão do poder estatal alemão, mas com incumbência de execução no tocante ao Direito da UE]. Algo diferente se aplica à *administração própria da UE*: Neste caso, a transferência de competências administrativas para a UE significa que a administração própria da União exerce atividade administrativa com efeitos para o âmbito jurídico alemão para a qual a Lei Fundamental, por falta de exercício do poder soberano alemão, perde seu caráter de critério direto e é remetida à garantia estrutural (Art. 23, 1 da LF). Como para a administração própria da UE nenhum Direito Administrativo Geral nacional é determinante (e sim o Direito da administração própria da União), esta área fica excluída da palestra. Uma posição intermediária é ocupada pela *administração interconexa ou em rede*, pois neste caso atuam, por um lado, instâncias da União e, por outro, órgãos nacionais vinculados por obrigações de prestação de informações, cooperação e reconhecimento da UE.

¹¹⁸ Um exemplo disso é a adjudicação de contratos públicos não abrangidos pela legislação antitruste da UE (§§97 ss. da GWB [Lei sobre as Práticas Restritivas da Concorrência]). Em face da permeação débil (pelo menos na prática) da Lei Fundamental [quanto às diretrizes ainda assim existentes, cf. apenas Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 34 et seq., 198 et seq.], o regime de adjudicação de contratos públicos [quanto a este, cf. Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 114 et seq., 204 et seq.; Id., *Das EU-Vergaberegime für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 26, n. 4, p. 388 et seq., 2007; Id. *EU Law Principles for Allocating Scarce Goods and the Emergence of an Allocation Procedure. Identifying Substantive and Procedural Standards and Developing a New Type of Administrative Procedure. Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 08, n. 1, p. 205-256, 2015, p. 209 et seq.], que tem caráter de Direito primário e deriva das liberdades de mercado assumiu o papel principal.

¹¹⁹ No texto da Constituição, via de regra essa transformação não é perceptível por causa do imperativo de modificação do texto, declarado não determinante no contexto da europeização, que se encontra no Art. 79, 1 da LF [cf. Art. 23, 1, 3 da LF; quanto a isso, cf. Wollenschläger, op. cit. (n. 104), Art. 23, n.º 60] – veja especificamente, porém, o Art. 28, 1, 3 da LF (direito de voto em eleições municipais para cidadãos da UE) e Art. 87d, 2, 2 da LF para a administração do tráfego aéreo.

3.1.1 Perda da função de critério

A Lei Fundamental está perdendo sua função de critério em decorrência da europeização na medida em que normas obrigatórias do Direito da União ordenam uma determinada conformação do Direito Administrativo nacional.¹²⁰ Essa imunização¹²¹ tem consequências estruturais e pontuais. Em termos estruturais, a vinculação da administração pública e do legislador do Direito Administrativo aos direitos fundamentais se encontra sob a reserva de normas contrárias do Direito da União;¹²² além disso, na interconexão ou rede administrativa¹²³ cada vez mais densa, os deveres nacionais de informação, cooperação e reconhecimento não estão mais submetidos à Lei Fundamental. Dentre os incontáveis exemplos de consequências pontuais devem-se mencionar as seguintes: a autonomização – determinada pelo Direito da UE e, por conseguinte, não mais mensurada com base no princípio nacional da democracia (Art. 20, 2 da LF) – da fiscalização da proteção de dados¹²⁴

¹²⁰ LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1329. Pareceria equivocado questionar a categoria “perda de caráter de critério” invocando a existência de uma ampla congruência de critérios e o argumento de que uma Lei Fundamental interpretada de maneira aberta para o Direito da UE poderia absorver a europeização sem dificuldade [cf. RÖHL, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 834; THYM, Daniel. *Vereinigt die Grundrechte! Juristenzeitung (JZ)*, vol. 70, n. 2, p. 53-63, 2015, p. 57 et seq.], pois esta abordagem oculta a perda do caráter determinante em termos jurídicos técnicos e se baseia em uma compreensão questionável da normatividade da Lei Fundamental, pois neste caso esta última se encontraria sob a reserva da conformidade com o Direito da União. Quando a Lei Fundamental não perde inteiramente sua função de critério, mas o critério originário do Direito Constitucional Administrativo cede ao critério do Direito Constitucional europeu relativizado pelo Art. 23, 1 da LF, também se poderia falar simplesmente de uma relativização dos critérios da LF. Entretanto, a expressão “perda” visa deixar claro que a Lei Fundamental é, nesse sentido, suplantada pelo Direito Constitucional Administrativo da UE como critério primordial e assinalar possíveis mudanças de critério.

¹²¹ Esse termo se encontra também em LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1329.

¹²² Veja apenas WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. *Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft*. In: Hatje, Armin; Terhechte, Jörg Philipp; Leible, Stefan; et al. (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 3., §8, nº 19, 24.

¹²³ Para mais detalhes sobre a Rede Europeia de Administração Pública, cf., *pars pro toto*, Kahl, Wolfgang. *Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene*. *Der Staat*. vol. 50, n. 3, p. 353-387, 2011; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Schöndorf-Haubold, Bettina (Ed.). *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005; Schneider, Jens-Peter; Caballero, Francisco Velasco (Ed.). *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009; Sydow, Gernot. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004; Weiß, Wolfgang. *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010; além disso, De Lucia, Luca. *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*. In: De Lucia, Luca; Marchetti, B. (Ed.). *L'amministrazione europea e le sue regole*. Bologna: il Mulino 2015, p. 171.

¹²⁴ Art. 28, 1, 2 da RL 05/46/EG [Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de outubro de 1995 relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados], ABl. L 281/31, alterada por Anh. II Nr. 18 de VO (EG) 1882/2003 [Regulamento (CE) n.º 1882/2003], ABl. L 284/1, em sua interpretação pelo EuGH [Tribunal de Justiça da União Europeia], Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, nº 17 ss. – Comissão/Alemanha; além disso, Rs. C-614/10, EU:C:2012:631, nº 36 ss. – Comissão/Áustria; Rs. C-288/12, EU:C:2014:237, nº 50 ss. – Comissão/Hungria. A crítica a essa decisão é provocada especialmente pela relativização das possibilidades de exercício democrático de influência [Bull, Hans Peter. *Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde - Zum Urteil des EuGH vom 9. 3. 2010 in Sachen Datenschutzaufsicht*. *Europäische*

e dos órgãos regulatórios,¹²⁵ as normas da UE para a proteção jurídica provisória no contexto da implementação do Direito da União¹²⁶ bem como para a concessão

Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), vol. 21, n. 13, p. 488-493, 2010, p. 492; Frenzel, Eike Michael. "Völlige Unabhängigkeit" im demokratischen Rechtsstaat. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Stuttgart, vol. 63, n. 22, p. 925-931, 2010, p. 929 et seq.; Masing, Johannes. Herausforderungen des Datenschutzes. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 65, n. 32, p. 2305 et seq., 2012, p. 2311; Spieker gen. Döhmman, Indra. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07. 2010. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 65, n.15-16, p. 784-791, 2010, p. 789 et seq.; Wolff, Heinrich Amadeus. Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde. In: Mehde, Veith (Ed.). *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2011, p. 1077 et seq.; outra opinião em Tinnefeld, Marie-Theres; Petri, Thomas. Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle. Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung. *Multimedia und Recht (MMR)*, vol. 13, n. 3, p. 157-161, 2010, p. 160 et seq.] e pela suposição genérica de um exercício inapropriado de competências de fiscalização [veja Bull, *ibid.*, p. 491 et seq.; Frenzel, *ibid.*, p. 927 et seq., 930; rejeição deste por Mazak [procurador geral] na mesma causa, Rs., nº 34; diferentemente, Roßnagel A. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, vol. 21, n. 8, p. 299 et seq., 2010, p. 299 et seq.; Schild, Hans-Hermann. Die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden aus europarechtlicher Sicht. *Datenschutz und Datensicherheit (DuD)*, vol. 34, p. 549-522, 2010, p. 550; veja também, no contexto da regulamentação, a admissão de deficiências em um Estado-membro em Stöger, Karl. Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, vol. 65, n. 2, p. 247-267, 2010, p. 260 et seq.]. Por outro lado, concordância em Classen, Claus Dieter. Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Verwaltung – zu einer Anforderung des Europarechts an das nationale Verwaltungsrecht. In: Schmah, Stefanie; Müller-Graff, Peter-Christian; Skouris, Vassilios (Ed.). *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel. Festschrift für Dieter H. Scheuing*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 300 et seq.; Roßnagel, *ibid.*, p. 299; Schild, *ibid.*; veja ainda Petri; Tinnefeld, *ibid.*

¹²⁵ Para a *regulamentação das telecomunicações*: Art. 3, 3a, 1 da RL 2002/21/EG [Diretiva do Parlamento Europeu e da Comissão de 7 de março de 2002 relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrônicas], ABl. L 108/33, alterada por Art. 1 RL 2009/140/EG [Diretiva 2009/140/CE], ABl. L 337/37, com EG 13 RL 2009/140/EG [Diretiva 2009/140/CE] – é ambivalente devido à exigência de liberdade individual, que, porém, não deve se opor a uma “fiscalização em consonância com o Direito Constitucional nacional”; ainda assim, isso é entendido nos moldes de uma proibição de ordens, relacionando a reserva constitucional exclusivamente a um controle parlamentar e judicial por Ludwigs, Markus. Die Bundesnetzagentur auf dem Weg zur Independent Agency. Europarechtliche Anstöße und verfassungsrechtliche Grenzen. *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften*. Berlin, vol. 44, n.1, p. 41-74, 2011; igualmente Trute, Hans-Heinric. Die demokratische Legitimation der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVWR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §6, nº 68 com n. 364. De modo idêntico – veja Kahl, Grundzüge, op. cit., §74, nº 44; além disso (“autonomia”), Ludwigs, Markus. Das veränderte Machtgefüge der Institutionen nach dem Dritten EU-Binnenmarktpaket. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 2, p. 61 et seq., 2011, p. 64; com menos rigor, Gundel, Jörg; Germelmann, Claas Friedrich. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW). München, vol. 20, p. 763-769, 2009, p. 768. – para a *regulamentação da energia*: Art. 35, 4 e 5, a da RL 2009/72/EG [Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade], ABl. L 211/55, com EG 33, 1 e 2 bem como EG 34, 1 e 2; Art. 39, 4 e 5, a da RL 2009/73/EG [Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural], ABl. L 211/9, com EG 30.

¹²⁶ Quanto à anulação do efeito suspensivo na implementação de Direito da UE: EuGH, Rs. C-217/88, Sig. 1990, I-2879, nº 26 – Comissão/Alemanha; Rs. C-232/05, Sig. 2006, I-10071, nº 41 ss. – Comissão/França – relativização em Schoch, Friedrich. §80. In: idem; Schneider, Jens-Peter; Bier, Wolfgang (Ed.). *Verwaltungsgerichtsordnung*. München: Beck, outubro 2016, §80, nº 23, 218 et seq.: sem automatismo (situação em set. 2011). Quanto aos requisitos rigorosos para a concessão de proteção jurídica provisória quando da anulação da implementação de Direito da UE: EuGH, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Sig. 1991, I-415, nº 23 ss. – Zuckerfabrik Süderdithmarschen; Rs. C-465/93, Sig. 1995, I-3761, nº 32 ss. –

de margens de liberdade decisórias da administração pública,¹²⁷ que anulam as exigências rigorosas da garantia nacional de proteção jurídica (Art. 19, 4 da LF), ou a proteção da confiança só concedida de forma reticente pelo Direito da UE no caso da exigência de restituição de subsídios contrários ao Direito da União, que não está mais sujeita às exigências nacionais em termos de Estado de Direito e direitos fundamentais.¹²⁸

O fato de a Lei Fundamental estar perdendo seu caráter de critério não significa, contudo, que critérios constitucionais não se apliquem mais para o Direito Administrativo Geral europeizado; pelo contrário: o Direito Constitucional Administrativo da UE assumiu a tarefa de ser o critério primário. Da mesma forma, a perda da função de critério tampouco significa que, forçosamente, critérios constitucionais também sejam anulados. Em face das margens de concretização abertas pela Lei Fundamental, transformações do Direito Administrativo Geral induzidas pelo direito da UE podem ser regularmente refletidas e reconstruídas a partir da Lei Fundamental, mas elas mais enriquecem margens de liberdade a serem concretizadas no nível do Direito Administrativo ordinário ou as limitam do que dizem respeito a conteúdos efetivos da Constituição.¹²⁹ Assim, a garantia da proteção jurídica (Art. 19, 4 da LF) está aberta, para além de limites últimos,¹³⁰

Atlanta; mais detalhes em Wollenschläger, in: Gärditz, op. cit., (n. 45), §123, nº 36 et seq. Panorama geral também em von Danwitz, *System*, op. cit., p. 297 et seq.

¹²⁷ Veja, p. ex., ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 02.04.2008-6C15.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 131, p. 45 et seq.; ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerwG, 23.11.2011 - 6 C 11/10: Genehmigung von Überlassungsentgelten für den Zugang zu Teilnehmeranschlüssen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 31, n. 16, p. 1047-1050, 2012, p. 1050; Ludwigs, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1330 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, nº 67.

¹²⁸ Veja especialmente EuGH, Rs. C-24/95, Slg. 1997, I-1591, nº 24 ss. – Alcan; verb. Rs. C-183/02 P u. 187/02 P, Slg. 2004, I-10609, nº 44 ss. – Demesa; verb. Rs. C-346/03 u. C-529/03, Slg. 2006, I-1875, nº 63 ss. – Atzeni; Rs. C-81/10 P, Slg. 2011, I-12899, nº 59 ss. – France Télécom. Avaliação positiva da transformação em Huber, *Grundzüge* (n. 4), §73, nº 36: colocar o princípio da legalidade em segundo plano por ponderações de proporcionalidade constitui um caso especial problemático; Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, nº 97: o Direito da UE “reduz acertadamente noções exageradas de proteção legítima por parte do Direito alemão a uma medida razoável”; igualmente Id. *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 6, nº 59; Id. *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, op. cit., p. 496; cf., além disso, Battis, Ulrich. *Verwaltungsrecht als konkretisierendes Gemeinschaftsrecht. Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*. Stuttgart, vol. 54, n. 23, p. 988-995, 2001, p. 995: necessidade do mercado interno; Kahl, *Grundzüge*, op. cit., §74, nº 6: deve-se concordar em princípio, mas o resultado é demasiado radical. Posição crítica em Breuer, Rüdiger. *Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes*, op. cit., p. 251; Schoch, Friedrich. *Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, op. cit., p. 111.

¹²⁹ Quanto à figura da esfera de garantia efetiva (de direitos fundamentais), cf. Lübke-Wolff, Gertrude. *Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte*. Baden-Baden: Nomos, 1988, p. 25 et seq., 230 et seq.; ainda Huber, Peter M. *Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr, 1991, p. 179 e *passim*.

¹³⁰ O limite situado na garantia de proteção jurídica e nos direitos fundamentais para não colocar em risco a incumbência da proteção jurídica individual dos tribunais administrativos através da transferência de tarefas adicionais [veja apenas Schlacke, *Rechtsschutz*, op. cit., p. 63 et seq., 497 et seq.; Id. *Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter*

para uma introdução de possibilidades de ações judiciais supraindividuais¹³¹ e as regulamentações da proteção da cláusula de anterioridade para atos administrativos (§§48 ss. do VwVfG) modificadas pelo direito da União não são mais do que um possível ajuste entre vinculação à lei e proteção da confiança,¹³² mas não modificam qualquer disposição constitucional. Até mesmo no tocante à provavelmente mais intensiva interferência no Direito Constitucional Administrativo, a saber, à autonomização de órgãos públicos determinada pelo Direito da UE, deve-se registrar que sua compatibilidade com o princípio nacional da democracia é objeto de uma avaliação controvertida.¹³³ Em última análise, é o teor atribuído à

Anpassungsdruck. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 11-17, 2014, p. 17; Schmidt-Assmann, Eberhard. Art. 19 IV. In: Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Ed.). *Grundgesetz Kommentar (GG)*. München: Beck, 12/2007, Art. 19 IV, n.º 9; Krebs, W. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 21, n. 2, p. 155 et seq., 1988, p. 164 et seq.; só tem uma força orientadora muito limitada [Groß, Thomas. *Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs. Die Verwaltung*, vol. 43, n. 3, p. 349-377, 2010, p. 374; Schlacke, Sabine. Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. *Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 11-17, 2014, p. 17: ameaça à tutela jurídica individual determinada pelo Art. 19, 4 da LF; Wegener, Bernhard W. *Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1998, p. 271 et seq. Postura tendencialmente mais rigorosa (relação entre regra e exceção, sem excluir a possibilidade de uma compreensão ampla de posições jurídicas subjetivas) em Krüper, *Gemeinwohl*, op. cit., p. 145 et seq., 167 et seq.; o mesmo se aplica às demais barreiras jusconstitucionais (proibição de uma intervenção abusiva do Judiciário no Executivo; inclusão inadmissível de privados não legitimados no cumprimento de incumbências públicas, mas limitada a iniciativas para fins de controle por parte dos cidadãos; restrição a direitos fundamentais do favorecido pela decisão questionada – quanto a isso, cf. Schlacke, *Rechtsschutz*, op. cit., p. 490 et seq.; Wegener, *ibid.*, p. 271 et seq. Posição crítica (no tocante à inclusão de privados), p. ex., em Ipsen, J. *Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.)*, p. 225 et seq., 1999, p. 228; *Id. Einfluß*, op. cit., p. 187.

¹³¹ Veja apenas ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 – 4 C 7.88. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 87, p. 62 et seq., p. 72; Groß, Thomas. *Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs. Die Verwaltung*, vol. 43, n. 3, p. 349-377, 2010, p. 374; Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, n.º 95, 107; Schlacke, *Rechtsschutz*, op. cit., p. 61 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., p. 112; *Id. Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, n.º 74; Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, n.º 174; Wegener, *Interessentenklage*, op. cit., p. 271 et seq. Postura restritiva em Weyreuther, *Verwaltungskontrolle*, op. cit., p. 82 et seq.

¹³² Sem indicação de restrições jusconstitucionais contra a transformação em ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 17.2.2000 - 2 BvR 1210/98: Rücknahme einer gemeinschaftsrechtswidrigen Subventionsbewilligung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 53, n. 28, p. 2015-2016, 2000, p. 2015 et seq. De modo geral quanto ao imperativo constitucional da proteção jurídica, cf. BVerfGE, vol. 59, p. 126 et seq., p. 152.

¹³³ Rejeição em Faßbender, Kurt. Die Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie als Nagelprobe für das Demokratieprinzip deutscher Prägung. *Recht der Datenverarbeitung (RDV)*, p. 96-103, 2009, p. 99 et seq.; Gärditz, Klaus Ferdinand. Die gerichtliche Kontrolle behördlicher Tatsachenermittlung im europäischen Wettbewerbsrecht zwischen Untersuchungsmaxime und Effektivitätsgebot. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 135, n. 2, p. 251-288, 2010, p. 284 et seq.; Kahl, Wolfgang. Kooperative Rechtsangleichung. In: Bernreuther, Jörn (Ed.). *Festschrift für Ulrich Spellenberg*. München: Sellier European Law Publ. 2010, p. 711; Wolff, Heinrich Amadeus. Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde. In: Mehde, Veith (Ed.). *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2011, p. 1077 et seq. Dúvidas em Bull, Hans Peter. Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde, op. cit., p. 489; Couzinet, Daniel. Die Legitimation unabhängiger Behörden an der Schnittstelle von unionalem und nationalem Verfassungsrecht – Zur Zulässigkeit der unionsrechtlichen Verpflichtung

Lei Fundamental que decide sobre o resultado da perda.¹³⁴ O acalorado debate em torno da proteção da confiança parcialmente associada até ao cerne imutável da Constituição (Art. 79, 3 da LF) no caso de suspensão de subvenções contrárias à legislação sobre subsídios¹³⁵ representa um certo exagero.¹³⁶

3.1.2 Complementação da função de critério

Além disso, em consequência da europeização, critérios do Direito da União se somam aos da Lei Fundamental.¹³⁷ Caso do direito da UE se mostre

der Mitgliedstaaten zur Errichtung unabhängiger Behörden. In: Couzinet, Daniel; Debus, Alfred G. (ed.). *Verwaltungsrechtsraum Europa*: 51. Assistententagung Öffentliches Recht. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 223; mas também p. 215; Spieker gen. Döhmman, Indra. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07. 2010. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 65, n.15-16, p. 784-791, 2010, p. 787, 790. Posição aberta em Kersten, Jens. Die Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 69, 2010, p. 328 et seq. Em contraposição a isso, postura afirmativa em Tinnefeld, Marie-Theres; Petri, Thomas. Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle. Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung. *Multimedia und Recht (MMR)*, vol. 13, n. 3, p. 157-161, 2010, p. 160 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., p. 162. Com razão se identifica a “prescindibilidade de fatores de legitimação específicos” como “ponto culminante da contenda jusconstitucional”: Wißmann, *Verwaltungsorganisation*, op. cit., §15, nº 62, n. 341; cf. ainda Wolff; Bachof; Stober; Kluth, op. cit., (n. 40), §80, nº 163 et seq.

¹³⁴ Quanto à “relatividade de avaliações jusconstitucionais”, cf. também Bumke, Christian. Verfassungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in den Jahren 2003 bis 2011, op. cit., p. 113.

¹³⁵ A favor de uma violação de direito fundamental, Scholz, Rupert. Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrensrecht. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, vol. 51, n. 7, p. 261-268, 1998, p. 266 et seq. Postura crítica também em Classen, C. D. *JuristenZeitung (JZ)*, p. 724 et seq., 1997, p. 725 et seq.; Müller, Hermann. *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluß des Europarechts*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000, p. 277 et seq.; Scholz, Rupert. Supranationale Dienstleistungsfreiheit und nationales Verwaltungsrecht – Zur geplanten Dienstleistungs-Richtlinie der Europäischen Union. In: Bauer, Hartmut; Schmidt, Reiner. *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*: Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2006, p. 173. Quanto à conformidade com a Constituição, cf. ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 17.2.2000 - 2 BvR 1210/98: Rücknahme einer gemeinschaftsrechtswidrigen Subventionsbewilligung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 53, n. 28, p. 2015-2016, 2000, p. 2015 et seq.; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.04.1998 - 3 C 15.97. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 106, p. 328-338, p. 333 et seq.; Ehlers, Dirk. Die Vereinbarkeit der “Alcan”-Rechtsprechung des EuGH mit dem deutschen Verfassungsrecht. *Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht (DZWIR)*, vol. 8, n. 12, p. 491-494, 1998, p. 492 et seq.; Winkler, R. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, p. 148 et seq., 1999, p. 149 et seq. De forma nuançada, Krönke, Christoph. *Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 267 et seq. Sobre a discussão, veja ainda n. 127.

¹³⁶ Sobre toda essa questão, cf. Ruffert, Europäisierung, op. cit., §94, nº 17, e ainda 30.

¹³⁷ Unger, Sebastian. Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 130, n. 17, p. 1069-1076, 2015, p. 1074 et seq., fala do fenómeno das(s) Constituição(ões) paralela(s).

mais rigoroso, a Lei Fundamental perde de fato sua função de critério.¹³⁸ Isto concerne primordialmente, mas não apenas, à função protetiva da Constituição e, por conseguinte, dos direitos fundamentais nacionais.¹³⁹ Como critérios concorrentes do direito da UE devem-se mencionar as liberdades fundamentais, sobretudo em sua compreensão ampla como proibições de restrições¹⁴⁰ e em sua multidimensionalidade não só como requisitos materiais, mas também processuais e referentes ao direito de proteção;¹⁴¹ além disso, os direitos fundamentais da UE¹⁴² mobilizados em grau crescente frente aos Estados-membros também na esfera da margem de apreciação, assim como o Direito secundário que concretiza direitos e liberdades fundamentais, como, p. ex., as Diretivas da União sobre Serviços, ou Adjudicação de Contratos Públicos ou o Direito de Proteção de Dados da EU.¹⁴³ Como exemplos de complementações bem-sucedidas podem-se aduzir a domesticação da administração fiscal, particularmente da adjudicação de contratos e subvenções públicas assim como da atuação empresarial do poder público, através da legislação nacional sobre contratações públicas e auxílios estatais,¹⁴⁴ a ampliação de posições jurídicas aptas para ações judiciais, como,

¹³⁸ Um emprego paralelo com resultado idêntico se encontra em Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Urteil vom 23.06.2005 - BVerwG 2 C 21.04. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 124, p. 11 et seq., p. 17 et seq.; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Urteil vom 30.03.2010 - BVerwG 1 C 8.09. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 136, p. 231 et seq., p. 243 et seq.; ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 24.11.2010 - 8 C 13/09: Untersagung der Vermittlung von Sportwetten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 30, n. 9, p. 549-554, 2011, p. 552; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 01.06.2011 - 8 C 5.10. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 140, p. 1 et seq., p. 6 et seq.; no tocante à matéria, também em ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Urteil vom 28.10.2010 - BVerwG 2 C 21.09. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 6, p. 354 et seq., 2011, p. 355 et seq.

¹³⁹ Veja também Unger, Sebastian. *Verfassung im Nationalstaat*, op. cit., p. 1074 et seq.

¹⁴⁰ Veja apenas EuGH, Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4291, nº 92 ss. – Bosman; além disso, com referências adicionais, Wollenschläger, Ferdinand. *Grundfreiheit ohne Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, p. 54 et seq.

¹⁴¹ Quanto à multidimensionalidade, cf. apenas Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 126 et seq.

¹⁴² Sobre a vinculação dos Estados-membros aos direitos fundamentais, cf. apenas Wollenschläger, *Grundrechtsschutz*, op. cit., §8, nº 16 et seq.

¹⁴³ RL 2006/123/EG [Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno], ABl. L 376/36; RL 2014/23/EU [Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa à adjudicação de contratos de concessão] ABl. L 94/1, ber. ABl. 2015 L 114/24; RL 2014/24/EU [Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos], ABl. L 94/65; RL 2014/25/EU [Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais], ABl. L 94/243; Datenschutz-RL 95/46/EG (n. 123).

¹⁴⁴ Veja a título de exemplo da europeização da adjudicação de contratos públicos, Wollenschläger, *Vergabeverwaltungsrecht*, op. cit., §19, nº 79 ss., e do regime jurídico para empresas públicas, Id. *Wettbewerbliche Vorgaben für öffentliche Unternehmen*. In: Kirchhof, Gregor; Korte, Stefan; Magen, Stefan (Ed.). *Öffentliches Wettbewerbsrecht*. Heidelberg: C.F. Müller, 2014, §6, nº 40 et seq.

p. ex., no contexto de partículas de poeira,¹⁴⁵ ou a maior relevância de erros processuais.¹⁴⁶ Em todos esses casos a proteção da Lei Fundamental foi parcial ou totalmente insuficiente, como, p. ex., por causa de vinculação frouxa da administração fiscal aos direitos fundamentais,¹⁴⁷ de uma compreensão restritiva de direitos de proteção no tocante aos direitos fundamentais¹⁴⁸ ou da doutrina dos efeitos apesar de um reconhecimento básico da proteção de direitos fundamentais através de processos.¹⁴⁹ Além disso, a exigência de uma norma de um Direito externo para a implementação de diretivas que concedem direitos a indivíduos intensifica a reserva legal;¹⁵⁰ para a Lei Fundamental, uma regra administrativa teria sido suficiente.¹⁵¹ Inversamente, visa-se que padrões mais generosos no

¹⁴⁵ Para mais detalhes sobre isso, cf. 3.1.3 e as referências na n. 159. Neste sentido, o ponto de partida de von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, n.º 91, é, inclusive, o de uma perda considerável de importância do Direitos nacional. Posição mais cautelosa em Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n.º 179.

¹⁴⁶ Veja mais recentemente Schlacke, Sabine. Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-) Rechtsschutzes. Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 11-17, 2014, p. 16 et seq. Além disso, as referências na n. 163.

¹⁴⁷ Sobre a adjudicação de contratos públicos, cf. BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 152; sobre as subvenções, Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 30.08.1968 - VII C 122.66. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 30, p. 191 et seq., p. 197; Alemanha. BVerwG, 23.03.1982 - 1 C 157.79. *BverwGE*, vol. 65, p. 167 et seq., p. 174; sobre empresas públicas, Alemanha. BVerwG, 18.04.1985 - 3 C 34.84. *BverwGE*, vol. 71, p. 183-199, p. 193; ALEMANHA. BVerwG, 21-03-1995 - 1 B 211/94: Konkurrenzwirtschaftliche Maklertätigkeit einer privaten städtischen Gesellschaft (Wirtschaftsförderung). *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 48, n. 44, p. 2938-2940, 1995, p. 2939; Wollenschläger, Wettbewerbliche Vorgaben, op. cit., §6, n.º 57 et seq.

¹⁴⁸ Mais detalhes, com referências adicionais, em Scherzberg, Subjektiv-öffentliche Rechte, op. cit., §12, n.º 20. Veja também n. 159.

¹⁴⁹ Quanto à proteção de direitos fundamentais através de processos, cf. apenas BVerfGE, vol. 53, p. 30 et seq., p. 65; ainda BVerfGE, vol. 6, p. 32 et seq., p. 44; BVerfGE, vol. 45, p. 422 et seq., p. 430 et seq.; BVerfGE, vol. 69, p. 315 et seq., p. 355; BVerfGE, vol. 84, p. 34 et seq., p. 45 et seq.; BVerfGE, vol. BVerfGE, vol. 118, p. 270 et seq., p. 275 et seq.; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 02.07.2003 - 3 C 46.02. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 118, p. 274 et seq.; Cremer, op. cit., (n. 25), p. 394 et seq.; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 82 et seq. Entretanto, segundo a doutrina dos efeitos, só há uma violação de direitos fundamentais em caso de o erro processual produzir efeito sobre o resultado do processo: BVerfGE 73, p. 280 et seq., p. 299; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerfG, 22. 3. 2000 - 1 BvR 1370/93: Atomrechtliches Genehmigungsverfahren. *NVwZ Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR)*, vol. 13, n. 8, p. 487-488, 2000, p. 488. Mais detalhes em Wollenschläger, *ibid.*

¹⁵⁰ EuGH, C-131/08, Slg. 1991, I-825, n.º 70 ss. – Comissão/Itália; Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567, n.º 16 – Comissão/Alemanha; Rs. C-262/95, Slg. 1996, I-5729, n.º 17 – Comissão/Alemanha; Rs. C-297/95, Slg. 1996, I-6739, n.º 9 – Comissão/Alemanha; Rs. C-298/95, Slg. 1996, I-6747, n.º 16 – Comissão/Alemanha Panorama geral em von Danwitz, Thomas. *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin: Springer, 2008, p. 508 et seq. De forma reticente, Ossenbühl, Fritz. Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 114, n. 1, p. 1-6, 1999, p. 6. De forma crítica, von Danwitz, System, op. cit., p. 220 et seq.

¹⁵¹ BVerfGE, vol. 129, p. 1 et seq., p. 21. Quanto a isso, cf. Ludwigs, Markus. Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht, op. cit., p. 1333.

tocante a requisitos para a competência para atos administrativos¹⁵² bem como à precisão do fundamento de autorização sejam aplicados à decretação de disposições regulamentares.¹⁵³

3.1.3 Supressão da função de modelo determinante para o sistema

A transformação da Lei Fundamental tem continuidade em nível sistêmico e, por isso, não atinge apenas seu caráter de critério para expressões avulsas. A europeização implica a influência de Direito Administrativo não impregnado pela Lei Fundamental e introduz, assim, novos modelos. Mencionem-se como exemplos o papel “democrático” do cidadão – fortalecido pelo direito da União, mas insuficientemente destacado pela Lei Fundamental – no processo administrativo,¹⁵⁴ a acentuação – mais impactante em comparação com a Lei Fundamental – da ideia de procedimento por parte do direito da UE¹⁵⁵ ou a ampliação da decisão

¹⁵² Berlin-Brandenburg. OVG [Tribunal Superior Administrativo] Berlin-Brandenburg, 7. 11. 2005 - 8 S 93/05: Rückforderung einer gemeinschaftswidrigen Beihilfe. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 25, n. 1, p. 104-106, 2006, p. 105; opinião diferente em OVG Weimar, *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 4, p. 242-245, 2011, p. 244 et seq. Rejeição, p. ex., em LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1332. De forma equilibrada, EuGH, Rs. C-527/12, EU:C:2014:2193, n.º 55 – Comissão/Alemanha – sobre isso, cf. LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1332.

¹⁵³ Quanto à flexibilização do imperativo de precisão do Art. 80, 1 da LF quando existem normas suficientemente precisas no Direito da UE (exemplos: §6a Abs. 1 WHG [Lei de Gestão dos Recursos Hídricos]; §16 Abs. 6 GenTG; §48a Abs. 1 BImSchG [Lei Federal sobre Proteção contra Imissões; §53 Abs. 1 BNatSchG [Lei Federal sobre a Proteção da Natureza]; §62 LFGB): Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 16.09.2004 - 3 C 35.03. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 121, p. 382 et seq., p. 386 et seq.; Härtel, Ines. *Demokratie im europäischen Verfassungsverbund. JuristenZeitung (JZ)*, vol. 62, n. 9, p. 431-438, 2007, p. 432 et seq.; Klink, Thomas. *Pauschale Ermächtigungen zur Umsetzung von Europäischem Umweltrecht mittels Rechtsverordnung*. Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 163 et seq.; Ossenbühl, Fritz. *Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung*, op. cit., p. 6 et seq. Opinião diferente em Breuer, Rüdiger. *Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW)*, p. 220 et seq., 1999, p. 225 et seq.; Saurer, Johannes. *Rechtsverordnung zur Umsetzung europäischen Richtlinienrechts. JuristenZeitung (JZ)*, vol. 62, n. 22, p. 1073-1077, 2007, p. 1074 et seq.

¹⁵⁴ von Bogdandy, Grundprinzipien, op. cit., p. 66 et seq.; von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, n.º 92 et seq.; Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n.º 154 et seq.; Masing, Rechtsstatus, op. cit., §7, n.º 95 et seq.

¹⁵⁵ Veja apenas Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n.º 28, 130; KAHL, Wolfgang. *Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 472 et seq.; Id. Grundzüge, op. cit., §74, n.º 66 et seq.; Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, n.º 88 et seq.; Schwerdtfeger, *Verwaltungsrechtsschutz*, op. cit., p. 92 et seq.; Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 102. Essa compreensão se expressa, p. ex., na RL 2011/92/EU [Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 sobre a Avaliação de Impacto Ambiental no caso de determinados projetos públicos e privados], ABl. 2012 L 26/1, última modificação por Art. 1.º AndRL 2014/52/EU, ABl. L 124/1, que, para a proteção do meio ambiente, aposta essencialmente em direitos à informação e participação de um público entendido em sentido amplo no processo administrativo, incluindo a salvaguarda judicial (quanto a isso, cf. Schwerdtfeger, *ibid.*, p. 94 et seq.).

sistêmica implícita no Art. 18, 4 da LF pela proteção dos direitos individuais¹⁵⁶ na direção de uma acentuação da tarefa de controle objetivo dos tribunais,¹⁵⁷ particularmente através de possibilidades de ações coletivas¹⁵⁸ e de um impulso de subjetivação: com base na concepção de subjetivação funcional¹⁵⁹ da UE,

¹⁵⁶ Sobre ela, cf. supra n. 45.

¹⁵⁷ Quanto à mudança na compreensão do papel do reclamante individual, que defende seus direitos frente à administração pública não só como *bourgeois*, mas também contribui como *citoyen* para a aplicação das leis no interesse do bem comum, cf. Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, nº 95 et seq., 104. Veja também Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 60.

¹⁵⁸ Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept, op. cit., p. 18 et seq.; Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, nº 95 et seq., 112, 119; Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, nº 174 et seq. – contudo, o Direito do Procedimento Administrativo alemão já contemplava ações coletivas antes de sua europeização [em nível estadual, pela primeira vez no §44 da BremNatSchG [Lei de Proteção Ambiental de Bremen] (1979); em nível federal, veja, a partir de 2002, apenas o §61 da BNatSchG a.F. [Lei Federal de Proteção da Natureza, versão antiga (= §64 BNatSchG); §13 da BGG [? Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz? Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen?]; §3, 1 UKlagG [Unterlassungsklagengesetz Lei sobre Ação Inibitória]. Quanto à gênese, cf. Schlacke, *Rechtsschutz*, op. cit., p. 162 et seq.], mas justamente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor o Direito da UE produziu impulsos importantes e dobrou resistências – também fundamentadas na concentração na tutela individual [p. ex., von Danwitz, Thomas. Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 23, n. 3, p. 272 et seq. 2004, p. 278; quanto a isto, Hong, Matthias. Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum, op. cit., p. 388] – a essa forma de tutela jurídica. Assim, o TJUE declarou contrária ao Direito da UE (v. 2, 1, 1 da UmwRG a.F. und n.F. [Umweltrahmengesetz Lei Geral sobre o Meio Ambiente em sua versão antiga e atual?]) a restrição, prevista no Direito alemão, da possibilidade de demandar ações por parte de organizações de proteção ambiental a posições ou situações jurídicas que fundamentem os direitos subjetivos e públicos de indivíduos no processo Tríanel (Rs. C-115/09, Slg. 2011, I-3673; ver também Schlussantrag GA Sharpston, nº 77: “O governo alemão expôs que o sistema alemão de controle judicial consiste em um exame cuidadoso e abrangente de decisões administrativas e resulta em um alto nível de proteção para os direitos de indivíduos. Entretanto, assim como uma Ferrari com portas trancadas, ma densidade intensiva de controle pouco ajuda na prática se o sistema como tal não está acessível para determinadas categorias de demandas [...] Não há ninguém que possa mover uma ação em nome do meio ambiente. Não obstante, existem circunstâncias – p. ex., quando um projeto [...] é erigido em um terreno não habitado distante de habitações humanas – que requerem a capacidade para demandar de uma organização ambiental não estatal para uma participação efetiva no processo de tomada de decisão na área ambiental e um controle efetivo da execução da Diretiva sobre a Avaliação do Impacto Ambiental”) – a mesma opinião em Groß, Thomas. Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs, op. cit., p. 364 et seq.; outra posição em von Danwitz, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 521 et seq.

¹⁵⁹ Exposição plástica em Masing, Johannes. *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts: Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1997. Quanto à concepção de subjetivação funcional, cf. Ruffert, Matthias. *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft*. Heidelberg: v. Decker, 1996, p. 220 et seq.; sobre a ideia de funcionalização, cf. ainda EuGH, Rs. C-453/99, Slg. 2001, I-6297, nº 26 s. – processo Courage e Crehan: “A efetividade plena [da proibição da formação de cartéis] seria prejudicada se não fosse possível que toda pessoa pedisse indenização pelo prejuízo que lhe adveio por causa de uma [violação da concorrência], pois esse direito à indenização aumenta a capacidade de implementação das regras comunitárias sobre a concorrência e é apto para impedir acordos – muitas vezes ocultos – ou condutas que possam limitar ou falsear a concorrência. Deste ponto de vista, ações de indenização nos tribunais nacionais podem contribuir substancialmente para a manutenção de uma concorrência eficaz na Comunidade”. O mesmo no processo C-557/12, EU:C:2014:1317, nº 23 – Kone. Afirmação fundamental já no processo 26/62, Slg. 1963, 3 (26) – van Gend en Loos: “A vigilância dos indivíduos interessados

quando estão implicados bens protegidos por lei referentes ao indivíduo, a falta de uma individualização especial do autor da ação ou uma finalidade protetiva supraindividual (como a proteção da saúde, da concorrência ou do consumidor) é inócua.¹⁶⁰ A isso se acrescenta uma correspondente subjetivação de posições

na defesa de seus direitos representa um controle eficaz, que complementa o controle exercido pela Comissão e pelos Estados-membros [mediante o processo por infração do tratado]”.

¹⁶⁰ Quanto à irrelevância da “junção normativa de interesses individuais em interesses agregados”, o que é especialmente relevante no tocante a disposições cautelares, cf. Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, nº 155 et seq.; além disso, von Danwitz, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 513 et seq.; Epiney, *Primär- und Sekundärrechtsschutz*, op. cit., p. 393 et seq., 399 et seq.; Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. *Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept*, op. cit., p. 7 et seq.; Nettesheim, Martin. *Subjektive Rechte im Unionsrecht. Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 132, n. 3, p. 333-392, 2007, p. 373 et seq.; Ruffert, *Subjektive Rechte im Umweltrecht*, op. cit., p. 224 et seq.; Scherzberg, *Subjektiv-öffentliche Rechte*, op. cit., §12, nº 36; Schmidt-Aßmann, op. cit., (n. 28), Art. 19 IV, nº 117a; Schwerdtfeger, *Verwaltungsrechtsschutz*, op. cit., p. 182 et seq., 223 et seq. (formulação incisiva na p. 185: “A particularidade da abordagem normativa do TJUE relativo ao Direito Comunitário reside, por conseguinte, na individualização e subjetivação de interesses de uma totalidade que são estranhas à compreensão alemã”).

Dentre a *jurisprudência do TJUE* é representativo, p. ex., o julgado no processo sobre partículas de poeira (Rs. C-237/07, Slg. 2008, I-6221, nº 38 f. – Janecek): “Os atingidos têm de estar em condições, em todos os casos em que o descumprimento das medidas previstas nas Diretivas sobre a qualidade do ar e da água potável com a finalidade de proteger a saúde pública pudesse ameaçar a saúde de pessoas, [...] de invocar as normas vinculativas contidas nessas Diretivas [...] Disso se segue que pessoas físicas ou jurídicas atingidas diretamente pelo perigo de uma ultrapassagem dos valores-limite ou dos limiares de alerta devem poder conseguir, junto aos órgãos competentes – eventualmente recorrendo aos tribunais competentes –, que um plano de ação seja elaborado caso existir esse perigo”. Da mesma forma já os processos Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, nº 7 – Comissão/Alemanha (lençol freático); Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567, nº 16 – Comissão/Alemanha (valores-limite e valores-guia da qualidade do ar para dióxido de enxofre e partículas em suspensão); Rs. C-58/89, Slg. 1991, I-4983, nº 14 – Comissão/Alemanha (água potável); Rs. C-59/89, Slg. 1991, I-2607, nº 19 – Comissão/Alemanha (teor de chumbo no ar); Rs. C-298/95, Slg. 1996, I-6747, nº 15 s. – Comissão/Alemanha (água doce e águas coníferas); Rs. C-178/94, Slg. 1996, I-4845, nº 33 ss. – Dillenkofer (proteção do consumidor). Com postura generosa em relação à necessária individualização, cf. Rs. C-97/96, Slg. 1997, I-6843, nº 17 ss. – Daihatsu (direito de petição no tocante a medidas no caso de transgressão dos deveres de divulgação jus-societários); além disso, Rs. C-557/12, EU:C:2014:1317, nº 18 ss. – Kone (concorrência).

Veja, em contraposição a isso, quanto à *compreensão tradicional na Alemanha*, Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.05.1982 - 7 C 42.80. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 65, p. 313 et seq., p. 320: “Como quer que se interprete o princípio cautelar contido no [§5 Nr. 2 BImSchG [Bundes-Immissionsschutzgesetz – Lei Federal de Proteção contra as Imissões] [...], em todo caso ele não fundamenta posições jurídicas individuais. Em uma compreensão baseada na economia de recursos naturais e na compreensão fundamentada (também) ecologicamente, isso é perceptível já pelo fato de que em ambos os casos não estão em pauta interesses de terceiros individualizáveis. Na medida em que o §5, 2 da BImSchG também prescrevia uma prevenção de risco independente de perigos e incômodos, isso acontece no interesse geral e não para tornar condições de vida, em si aceitáveis, mais isentas de risco ou agradáveis para os vizinhos”; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 11.12.2003 - 7 C 19.02. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 119, p. 329 et seq., p. 332. Entretanto, também se percebem *aberturas*, p. ex. no tocante ao amplo círculo dos que têm direito a mover ação contra placas de trânsito [Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 09.06.1967 - VII C 18.66. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 27, p. 181 et seq., p. 185; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 27.01.1993 - 11 C 35.92. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 92, p. 32 et seq., p. 35; ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht

processuais, como também mostra o exemplo da Avaliação do Impacto Ambiental (AIA),¹⁶¹ e de áreas jurídicas interpretadas em nível nacional exclusivamente a partir de uma perspectiva jurídica objetiva, o que é representado pela legislação sobre contratações públicas.^{162 163} Entretanto, as diferenças não devem ser superestimadas.¹⁶⁴

(BVerwG). BVerwG, 21. 8. 2003 - 3 C 15/03: Klagebefugnis zur Anfechtung von Verkehrszeichen. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 57, n. 10, p. 698, 2004, p. 698] ou, recentemente, no direito nuclear, veja ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 10.04.2008 - 7 C 39.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 131, p. 139 et seq.: “O risco individual não é aumentado nem diminuído pelo número das pessoas atingidas por esse risco” (146). “O efeito protetivo de terceiros das normas sobre a necessária prevenção de danos tampouco pode ser negado com o argumento de que medidas contra riscos causados por acontecimentos situados além da interpretação serviriam para a defesa contra um risco coletivo. É necessário, mas também suficiente para a proteção de terceiros que a respectiva norma também proteja os direitos do indivíduo. O fato de ela servir primordialmente aos interesses do bem comum em nada alteram isso” [cf. ainda ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 21. 1. 2009 - 1 BvR 2524/06: Klagebefugnis von Anliegern der Beförderungsstrecke für Castor-Behälter. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 28, n. 8, p. 515-519, 2009, p. 517 et seq. – veja, neste sentido, também Groß, Thomas. Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs, op. cit., p. 357 et seq.].

¹⁶¹ EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, nº 61 – Comissão/Alemanha (lençol freático); além disso – no contexto de uma obrigação procedimentalmente interpretada de realização de uma AIA – Rs. C-201/02, Slg. 2004 I-723, nº 54 ss., 61 – Wells; Rs. C-420/11, EU:C:2013:166, nº 32 – Leth. Detalhes em Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 170 et seq.; além disso, Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept, op. cit., p. 11; Neidhardt, Stephan. *Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 75; Schwerdtfeger, Verwaltungsrechtsschutz, op. cit., p. 185; Wegener, *Interessentenklage*, op. cit., p. 189 et seq.

¹⁶² EuGH, Rs. C-433/93, Slg. 1995, I-2303, nº 19 – Comissão/Alemanha. Quanto a isso, cf. Wollenschläger, Vergabeverwaltungsrecht, op. cit., §19, nº 80 et seq.

¹⁶³ Dependendo da perspectiva adotada, pode-se divisar mais uma objetivação do acesso aos tribunais em direitos à liberdade informacional; cf., nesta direção, Ibler, Martin. Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts? In: Eberle, Carl-Eugen. *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2002, p. 410 et seq. Posição equilibrada, com referências adicionais, em Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 165 et seq.

¹⁶⁴ Assim, também a *concepção de proteção jurídica da UE* não contém, apesar da subjetivação funcional e ampliação da capacidade para demandar, por um lado, uma *ação popular ou de partes interessadas* [para a qual bastaria uma alegação de um envolvimento factual, mas não jurídico: Epiney, Primär- und Sekundärrechtsschutz, op. cit., p. 397 et seq.; Schmidt-Preuß, Matthias. Das Allgemeine des Verwaltungsrechts, op. cit., p. 799 et seq.; Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 153; Schwerdtfeger, *Verwaltungsrechtsschutz*, op. cit., p. 230 et seq.; outra posição em von Danwitz, *System*, op. cit., p. 176, 230 et seq., 364 et seq.; Ekdardt, Felix. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberalere Klagebefugnis. *Der Staat*, Berlin, vol. 44, n. 4, p. 622-642, 2005, p. 624; Frenz W., *VerwArch*, vol. 102, p. 134 et seq., 2011, p. 137 et seq.; Schlacke, *Rechtsschutz*, op. cit., 94], mas se baseia em posições jurídicas delineadas que impliquem capacidade para demandar (cf. também Art. 263 Abs. 4, Art. 340 Abs. 2 AEUV [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia]); cf. von Danwitz, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 513 et seq., 586 et seq.; Gärditz, Klaus Ferdinand. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 1-10, 2014, p. 1; Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept, op. cit., p. 26 et seq.; Schmidt-Aßmann, op. cit., (n. 28), Art. 19 IV, nº 152; Schoch, *ibid.*, §50, nº 153. Por outro lado, pode-se constatar um esforço de *delineamento de posições com capacidade de demandar*, especialmente por meio de uma diferenciação entre requisitos de natureza material e procedimental situadas no interesse geral e individual: EuGH, Rs. C-222/02, Slg. 2004, I-9425, nº 25 ss. – Paul:

sem direitos subjetivos além da garantia dos depósitos no contexto da supervisão dos bancos (que correspondem ao interesse geral); Rs. C-209/98, Slg. 2000, I-3743, nº 96 ss. – Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD): dever de notificação por parte dos Estados-membros para com a Comissão na legislação sobre resíduos não implica proteção individual, pois se refere à relação entre a Comissão Europeia e os Estados-membros. Veja ainda Rs. C-201/02, Slg. 2004, I-723, nº 57 – Wells: meros efeitos sobre direitos não são suficientes; Rs. C-510/13, EU:C:2015:189, nº 37 ss. – E.ON Földgáz Trade: proteção de terceiros no Direito de Regulamentação. Ele tampouco subordina o indivíduo a uma *teleologia de integração*: assim, o ordenamento jurídico da UE caracteriza desde o início, como já o atesta o processo van Gend e Loos belegt [EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 3 (26), que, no caso de recusa da aplicabilidade direta, “toda tutela jurídica direta dos direitos individuais do indivíduo estaria excluída”], e justamente em tempos recentes há uma maior acentuação do papel do indivíduo [o mesmo se encontra em von Bogdandy, Grundprinzipien, op. cit., p. 39 et seq.; Epiney, ibid., 391 et seq.; Gärditz, Klaus Ferdinand. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, op. cit., p. 2: a funcionalização e redução de deficiências de implementação são “motivos que, em todo caso, não se imprimiram na estrutura regulatória da proteção de terceiros europeizada”; Hatje, *Wirtschaftsverwaltung*, op. cit., p. 376 et seq. com n. 110; Nettesheim, Martin. Subjektive Rechte im Unionsrecht, op. cit., p. 353 et seq. – ainda que acentuando uma mudança só no passado recente; em contraposição a isso, forte ênfase no aspecto da instrumentalização em von Danwitz, *System*, op. cit., p. 230 et seq., 364 et seq.; cf. ainda Scherzberg, Subjektiv-öffentliche Rechte, op. cit., §12, nº 45]. Como exemplo da área do direito de ação mencione-se que também no nível da UE está se esboçando o *efeito dos direitos fundamentais no interior das normas*; cf. EuGH, Rs. C-104/13, EU:C:2014:2316, nº 35 ss. – Olainfarm; quanto a isso, cf. Gassner, Ulrich. Anmerkung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, München, vol. 26, n. 1, p. 33 et seq., 2015, p. 34. Também na reivindicação de *direitos procuratórios* não há uma instrumentalização do indivíduo, pois ela se baseia em uma decisão deste último; veja Hong, Mathias. Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum, op. cit., p. 381– posição diferente em Ibler, Martin. Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts? Op. cit., p. 412. Também é equivocado a ideia de que a proteção jusadministrativa esteja primordialmente a serviço da garantia da vinculação à lei; que, pelo contrário, também o ordenamento jurídico da UE se baseia no “reconhecimento do poder jurídico individual como elemento central da conformação do ordenamento jurídico” é atestado, segundo Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 2, nº 55, pela compreensão das liberdades fundamentais como direitos subjetivos e pelo desdobramento da tutela dos direitos fundamentais na UE (veja par. 2 do Preâmbulo e Art. 47 da GRC [Carta Europeia dos Direitos Fundamentais]) – ainda assim, as diferentes ênfases são salientados em ibid., cap. 1, nº 58 et seq. Veja também Schoch, ibid., §50, nº 22.

Além disso, o Direito Administrativo da UE contém igualmente um regime equilibrado de análise de falhas [abordado, com razão de forma anuanciada em Classen, Claus Dieter. Das Nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 31, n. 3, p. 307-334, 1998, p. 318 et seq.; Hindelang, Unionsverwaltung, op. cit., §33, nº 52 et seq.; Kahl, Wolfgang. 35 Jahre VwVfG – 35 Jahre Europäisierung des VwVfG, op. cit., p. 451; Stelkens, Verwaltungsrecht, op. cit., nº 221 et seq.; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 601 et seq., 692 et seq.; Ziekow, Jan. Verfahrensfehler im Umweltrecht – notwendige Nachjustierungen im deutschen Verwaltungsrecht. *Natur und Recht (NuR)*, vol. 36, n. 4, p. 229-235, 2014, p. 230: forte contraposição da concepção de procedimento alemão e europeia como consequência de uma “acentuação excessiva da orientação pelos resultados e da doutrina do direito público subjetivo no Direito alemão”]. Isso é ilustrado inicialmente pelo *requisito da relevância de erros processuais* (cf., de modo geral, Gundel, Jörg. Verwaltung. In: Schulze, Reiner; Kadelbach, Stefan; Zuleeg, Manfred (Ed.). *Europarecht*. 3ª ed. Baden-Baden: Nomos, 2015, §3, nº 178), que – diferentemente do que às vezes se defende (cf. Kadelbach, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 425 (“direitos processuais não acessórios”; mas também p. 424); Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept, op. cit., p. 11 et seq.; Röhl, Hans Christian. Ausgewählte Verwaltungsverfahren. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR II)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. 2, §30, nº 8: proteção da legislação sobre contratos públicos “prevista justamente visando à aplicação de direitos processuais (§97, 7 da GWB [Lei sobre as Práticas Restritivas da Concorrência]) e fortificada com uma rígida consequência de nulidade”] – se encontra, p. ex., na legislação sobre contratos públicos da UE; veja apenas EuGH, Rs. C-249/01, Slg.

Apesar desses impulsos de modernização do Direito da União parece, por fim, equivocado derivar a partir disso um diagnóstico negativo de que faltaria força de inovação à Lei Fundamental.¹⁶⁵ A própria comparação do Direito Constitucional Administrativo carente de concretização (e, além disso, entrementes relativamente consolidado)¹⁶⁶ com normas primárias precisas do Direito secundário da UE é capenga;¹⁶⁷ interpretações inovadoras da Constituição desse tipo encerram o perigo de intromissão na margem de concretização do legislador por parte do Tribunal Constitucional Federal ou da ciência jurídica.¹⁶⁸ Além disso, a Lei Fundamental continua emitindo impulsos, como, p. ex. – além dos impulsos contínuos refe-

2003, I-6319, nº 18 – Hackermüller; Rs. C-538/13, EU:C:2015:166, nº 39 f. – eVigilo; Wollenschläger, *ibid.*, p. 692 et seq.; outro exemplo do contexto da Avaliação de Impacto Ambiental é representado pela jurisprudência do processo Altrip [EuGH, Rs. C-72/12 (LS 3), EU:C:2013:712 – Altrip]; sobre isso, cf. Schmidt-Aßmann, *op. cit.*, (n. 29), Art. 19 IV, nº 158b. Posição mais rigorosa, anteriormente, p. ex. em Schoch, Friedrich. *Verwaltungsgerichtsbarkeit, quo vadis? Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBfBW)*, vol. 34, n. 10, p. 361-370, 2013, p. 369 et seq.; Schwerdtfeger, *ibid.*, p. 132 et seq., 201 et seq., 231 et seq., 245 et seq. (mas veja também p. 282 et seq.). Posição mais rigorosa também em GA [advogado-geral] Wathelet, in: Rs. C-137/14, EU:C:2015:683, nº 88 ss. – Comissão/Alemanha. Veja, de resto, EuGH, verb. Rs. C-129/13 e C-130/13, EU:C:2014:2041, nº 78 ss. – Kamino (também Rs. T-44/00, Slg. 2004, II-2223, nº 55 – Mannesmannröhren-Werke). Deve-se mencionar ainda também a *diferenciação entre requisitos processuais protetivos do indivíduo e os que servem apenas ao interesse geral*, conhecida do Direito da UE, como nos processos Paul e FFAD acima citados; cf. ainda Epiney, *ibid.*, p. 404. Entretanto, a compreensão ampla de posições jurídicas protetivas do indivíduo também se reflete aqui; veja n. 159.

¹⁶⁵ Essa é, porém, a posição de Lepsius, Oliver. *Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?* *Op. cit.*, p. 190 et seq.: Todos os estímulos significativos de reforma de tempos recentes remontam ao Direito da UE (inclusão do cidadão; fortalecimento da ideia de procedimento; direito organizacional, programação finalística; legislação sobre gestão da informação, sobre contratos públicos e Direito regulatório). Posição semelhante, aliás, no tocante à relação entre Direito Administrativo e Direito Constitucional, em Waldhoff, Christian. *Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen?* *Op. cit.*, p. 263 et seq., 275.

¹⁶⁶ Assim, o poder reformador do Direito de posição hierárquica superior caracteriza sobretudo situações de mudança e, por conseguinte, concerne mais ao processo de europeização em constante avanço do que à constitucionalização relativamente consolidada após quase 70 anos de existência da Lei Fundamental, que agora produz preponderantemente um efeito de estabilização. Veja também Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, *op. cit.*, p. 38, que propõe como explicação para o fenômeno da constitucionalização a “confrontação de Direito Positivo antigo e Direito Constitucional novo” – que produz reações adaptativas com força diversificada – a necessidade de harmonizar a primazia da Constituição com a primazia de aplicação do Direito Ordinário bem como a adaptação do Direito Ordinário ao Direito Constitucional em mutação.

¹⁶⁷ Cf. também von Danwitz, *System*, *op. cit.*, p. 358; Röhl, *Verfassungsrecht*, *op. cit.*, p. 830 et seq.: “Em vez de princípios abstratos que, no princípio da contracorrente, poderiam ser preenchidas com as experiências do Direito Ordinário, o Direito Comunitário oferece, em volume sempre crescente, regulamentações detalhadas que não estimulam para a sistematização do Direito nacional, mas simplesmente o substituem”.

¹⁶⁸ Basta pensar no imperativo, derivado dos Art. 3, 9 e 20a da LF, da introdução de uma ação coletiva [cf. quanto a isto as abordagens atestadas e rejeitas em Schlacke, *Rechtsschutz*, *op. cit.*, p. 65 et seq.; igualmente, posição contrária a um imperativo constitucional de tutela jurídica supraindividual: Alemanha. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 10. 5. 2001 - 1 BvR 481/01 u. 1 BvR 518/01: Klagebefugnis von Naturschutzverbänden - Mühlenberger Loch. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 20, n. 10, p. 1148 et seq., 2001, p. 1149; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.04.1996 - 11 A 86.95. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 101, p. 81 et seq.]. Cf. de modo geral também Masing, *Rechtsstatus*, *op. cit.*, §7, nº 77.

rentes aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito –,¹⁶⁹ a limitação – mais acentuada no passado recente – da administração fiscal por meio dos direitos fundamentais,¹⁷⁰ a exigência de responsabilidades claras no contexto da cooperação administrativa,¹⁷¹ o tratamento de situações multipolares atinentes ao Direito Administrativo na perspectiva dos direitos fundamentais,¹⁷² o desenvolvimento de limites da privatização¹⁷³ ou a mudança de paradigma, expressa no Art. 87e, f da LF (ainda que crescentemente apoiado pelo Direito da UE), na direção do Estado garantidor.^{174 175}

3.1.4 Transformação do direito constitucional administrativo

Por fim, deve-se registrar uma transformação de institutos da Lei Fundamental. Consequentemente, esta só proporciona uma imagem acertada da constituição administrativa quando vista em conjunto com o Direito da União.¹⁷⁶ Assim, a vinculação da administração pública ao Direito prioritário da UE é acompanhada de

¹⁶⁹ Veja, p. ex., no que concerne a impulsos mais recentes de subjetivação: BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 150, 153 et seq.; ALEMANHA. BVerwG, 25.09.2008 - 3 C 35.07. *BverwGE*, vol. 132, p. 68 et seq.; ALEMANHA. BVerwG, 21.04.2009 - 4 C 3.08. *BverwGE*, vol. 133, p. 349 et seq. Quanto à atualidade da garantia de proteção jurídica no tocante a recursos legais no processo administrativo (admissão de apelação), ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. 6. 2000 - 1 BvR 830.00. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 19, p. 1458-1459, 2000, p. 1458 et seq.; ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 22.08.2011 - 1 BvR 1764/09: Verfassungsbeschwerde wegen Nichtzulassung der Berufung – Postdienstleistungen. *NVwZ Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR)*, vol. 24, n. 24, p. 963-965, 2011, p. 964, ou ao imperativo de um controle de normas referente a portarias administrativas como ação declarativa, BVerfGE, vol. 115, p. 81 et seq., p. 91 et seq.

¹⁷⁰ BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 151, 153, e principalmente BVerfGE, vol. 128, p. 226 et seq., p. 244 et seq.

¹⁷¹ BVerfGE, vol. 119, p. 331 et seq., p. 366.

¹⁷² BVerfGE, vol. 115, p. 205 et seq., p. 232 et seq.; BVerfGE, vol. 116, p. 1 et seq., p. 15 et seq.; BVerfGE, vol. 116, p. 135 et seq., p. 155 et seq.

¹⁷³ BVerfGE, vol. 130, p. 76 et seq., p. 123 et seq. Em termos muito amplos, Alemanha. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerwG, 27. 5. 2009 - 8 C 10/08: Verbot der vollständigen Entledigung von kommunalen Aufgaben. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 28, n. 20, p. 1305-1307, 2009, p. 1306 et seq.; posição crítica, p. ex., em Schoch, Friedrich. Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Privatisierungsverbot? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, Köln, vol. 36, n. 24, p. 1533 et seq., 2009, p. 1534 et seq.

¹⁷⁴ Möstl, op. cit., (n. 84), Art., 87 et seq., nº 4: O Art. 87 et seq. da LF “deve [...] ser compreendido como a expressão provavelmente mais clara da mudança de paradigma que, na literatura, tem sido descrito como desenvolvimento em direção ao Estado garantidor”.

¹⁷⁵ Dever-se-ia mencionar ainda o impulso para o desenvolvimento da legislação sobre proteção de dados na decisão sobre o censo populacional em BVerfGE, vol. 65, p. 1.

¹⁷⁶ Cf. de modo geral sobre essa constatação de conjunto, Huber, Verfassungsrecht, op. cit., p. 208 et seq., segundo o qual “o ordenamento fundamental da vida social e política na UE só se descortina a partir de uma “visão de conjunto” do Direito Constitucional da União e dos Estados nacionais.

uma correspondente ampliação da vinculação à lei (Art. 20, 3 da LF),¹⁷⁷ incluindo um dever rigoroso de rejeitar normas [em caso de não conformidade].¹⁷⁸ Além disso, uma compreensão adequada da constituição organizacional necessita da inclusão de sua transformação pelo Direito da UE, justamente em face das estruturas cuja interconexão em rede se torna cada vez mais densa.¹⁷⁹

3.2 Reafirmação da Lei Fundamental

Apesar da relativização acima esboçada e de tendências de erosão, continua havendo espaço para uma Lei Fundamental omnirreferencial (3.2.1). Sua irradiação no exterior (3.2.2) e oportunidades de modernização no interior (3.2.3) representam, além disso, um ganho de importância causado pela europeização.

3.2.1 Omnirreferencialidade e tendências de erosão

Particularmente a primazia e também a força conformadora da camada jurídica prioritária¹⁸⁰ promovida por um forte tribunal superior e suas balizas fazem com que a europeização e a constitucionalização pareçam ser processos estruturalmente comparáveis.¹⁸¹ Seria um equívoco, porém, inferir da primazia do Direito

¹⁷⁷ Quanto ao Executivo: EuGH, Rs. C-103/88, Slg. 1989, 1839, nº 28 ss. – Fratelli Costanzo. Quanto ao Judiciário: Rs. C-106/77, Slg. 1978, 629, nº 24 – Simmenthal; Rs. C-103/88, Slg. 1989, 1839, nº 28 ss. – Fratelli Costanzo. Aprovação em Kahl, Grundzüge, op. cit., §74, nº 112. Rejeição em BREUER, Rüdiger. Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes, op. cit., p. 239. Quanto ao perigo da “legalidade seletiva” por causa da competência de não aplicação do Direito nacional contrário ao Direito da União, cf. Schmidt-Assmann, Eberhard. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993, p. 932 et seq.

¹⁷⁸ Dreier, Horst. Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung. *Die Öffentliche Verwaltung (DOV)*, vol. 55, n. 13, p. 537-547, 2002, p. 540 et seq.; Hatje, *Wirtschaftsverwaltung*, op. cit., p. 357 et seq., 369 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 57; cap. 2, nº 12; cap. 4, nº 8; em tom crítico, Huber, Grundzüge, op. cit., §73, nº 139; Id. die entfesselte Verwaltung, op. cit., p. 444 et seq.; Id., Das europäisierte Grundgesetz. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 9, p. 574-582, 2009, p. 575.

¹⁷⁹ Quanto a isso, veja apenas Kämmerer, Jörn Axel. Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 34, n. 19, p. 1321-1326, 2015, p. 1323 et seq. De modo geral quanto à Rede Europeia de Administração Pública, veja já acima n. 122.

¹⁸⁰ Huber, Grundzüge, op. cit., §73, nº 26; Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 64 et seq.; KAHL, Wolfgang. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, op. cit., p. 469; Id. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, op. cit., p. 49; Mangold, *Gemeinschaftsrecht*, op. cit., p. 11, 235; Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept, op. cit., p. 4 et seq.; Schoch, Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, nº 106; Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 96 et seq.; Id. Europäisierung, op. cit., p. 881.

¹⁸¹ Quanto à europeização como “constitucionalização adicional de todo o ordenamento jurídico”, veja Kunig, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 59 et seq.; além disso, Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 3; Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 64 et seq.; Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 98 et seq.

da União Europeia também frente ao Direito Constitucional nacional simplesmente uma substituição da constitucionalização pela europeização, pois, enquanto que o processo de constitucionalização parte de princípios constitucionais abstratos que reivindicam uma omnirreferencialidade, a europeização do Direito Administrativo Geral se dá partindo de premissas ou normas pontuais, mas não de um Direito Constitucional Administrativo omnirreferente da EU.¹⁸² Embora o direito da União também tenha premissas equivalentes do Estado de Direito, da democracia ou da proteção dos direitos fundamentais (cf. Art. 2 do Tratado da União Europeia [TUE]), mas em nível de Estados-membros elas não se aplicam – abstraindo das exigências de homogeneidade (Art. 7 em associação com Art. 2 do TUE) que, porém, não requerem mais do que um padrão mínimo –¹⁸³ isoladamente, mas, em grande parte, só de forma acessória à referência usual à EU.¹⁸⁴ Assim, requisitos gerais quanto à legitimação de órgãos administrativos nacionais não se seguem do princípio da democracia da União e os direitos fundamentais desta última tampouco vinculam de modo abrangente a atividade administrativa nacional (cf. Art. 51, 1, 1 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE). Igualmente não existe um Direito Administrativo Geral codificado da União¹⁸⁵ que, qual “correia de transmissão”, ocupe o lugar do Direito Administrativo Geral em nível nacional – a EU tampouco tem competência para aquele.¹⁸⁶ Portanto, o Direito Constitucional

¹⁸² Röhl, Verfassungsrecht, op. cit., p. 830 et seq.; Schwarze, Jürgen. Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts. In: idem. *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss* Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1996, p. 823. Veja também Ladeur, Bedeutung, op. cit., p. 803 et seq.; Möllers, Methoden, op. cit., §3, nº 31. Tendencialmente, Jestaedt, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, op. cit., p. 64, não leva isso suficientemente em consideração, paralelizando primazia e omnirreferencialidade.

¹⁸³ Com ênfase na margem de liberdade para conformação, Hoffmann-Riem, Wolfgang. Kohärenzvorsorge hinsichtlich verfassungsrechtlicher Maßstäbe für die Verwaltung in Europa. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 761 et seq.

¹⁸⁴ Acentuando igualmente a esfera limitada de aplicação dos princípios gerais do Direito da UE, Jans; de Lange; Prechal; Widdershoven, *Europeanisation*, op. cit., p. 124; Galetta; Hofmann; Mir Puigpelat; Ziller, Principles, op. cit., 8. Veja ainda Eifert, Martin. Lernende Beobachtung des Verwaltungsrechts durch das Verfassungsrecht, op. cit., p. 359; Waldhoff, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? p. 263 et seq.

¹⁸⁵ Quanto ao Direito Administrativo Geral como “correia de transmissão” do Direito Constitucional Administrativo, cf. Wahl, Aufgabenabhängigkeit, op. cit., p. 212. Veja, além disso, já supra n. 62 e Schneider, Jens-Peter. Single case decision-making and the ReNEUAL codification project: Book III in particular. In: Ruffert, Matthias (Ed.). *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication* Groningen: Europe Law Publishing, 2016.

¹⁸⁶ Veja apenas Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, op. cit., p. 59 et seq.; Krönke, *Verfahrensautonomie*, op. cit., p. 49 et seq.; Schwarze, Jürgen. Formen, Standards und Zukunftsperspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Id. (Ed.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2008, p. 24 et seq. De forma aberta, Stelkens, Verwaltungsrecht, op. cit., nº 143. Entretanto, uma *competência material da UE* também cobre regulamentações (específicas em termos de matérias) referentes à organização administrativa e ao Direito Processual Administrativo; cf., EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, nº 47 et seq. – Comissão/Alemanha; Gundel, Verwaltung, op.

Administrativo da União, por causa de seu caráter acessório, não anula inteiramente a Lei Fundamental. Pelo contrário: além da existência de matérias que praticamente não estão europeizadas, há espaço para a constitucionalização também em áreas europeizadas. A isso se acrescentam margens de liberdade deixadas pelo Direito da União.

Assim, p. ex., a garantia da autoadministração prevista na Lei Fundamental determina a posição de organização do Estado por parte de municípios, mesmo quando estes implementam Direito da União, ou continua havendo espaço, para além das normas dos direitos fundamentais da União, para uma aplicação dos direitos fundamentais nacionais. Além disso, a autonomização de órgãos públicos determinada pelo Direito da União “de modo algum obriga”, segundo o Tribunal de Justiça da União Europeia, “os Estados-membros [...] a privar o Parlamento de qualquer possibilidade de exercício de influência”,¹⁸⁷ o que não tira do jogo o princípio nacional da democracia. Também a proteção jurídica, contida na Lei Fundamental, permanece relevante para tramitações urgentes que dizem respeito à implementação do Direito da UE, para além dos padrões rigorosos estabelecidos por este Direito para a suspensão da execução [de um mandado de prisão], inclusive no tocante à própria ponderação de interesses.¹⁸⁸ Por fim, ainda se

cit., §3, nº 111, enfatizando o princípio da subsidiariedade; Hatje, *Wirtschaftsverwaltung*, op. cit., p. 100 et seq.; Krönke, *ibid.*, p. 49 et seq.; Stelkens, *ibid.*, nº 141. Postura restritiva em relação ao princípio da subsidiariedade em Rengeling, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 231 et seq.; além disso, von Danwitz, Thomas. Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 113, n. 9, p. 421-432, 1998, p. 428 et seq.; Gärditz, Klaus Ferdinand. Regulierungsrechtliche Grundfragen des Legislativpakets für die europäischen Strom- und Gasmärkte. In: Löwer, Wolfgang (Ed.). *Neuere europäische Vorgaben für den Energiebinnenmarkt*: Bonner Gespräch zum Energierecht. Bonn University Press, 2010, vol. 5, p. 50 et seq.; em contraposição a isso, ainda, Kugelman, Dieter. Wirkungen des EU-Rechts auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten. *VerwArch*, vol. 98, p. 78 et seq., 2007, p. 82. Quanto a uma “relação regra-exceção fundamentada pelo Art. 291, 1 do Tratado de Funcionamento da União Europeia nos moldes do princípio de subsidiariedade”, cf. Ruffert, *Europäisierung*, op. cit., §94, nº 20. Com outra opinião e referências adicionais, Stelkens, *ibid.*, nº 133 et seq. Com postura reticente também Hindelang, *Unionsverwaltung*, op. cit., §33 nº 5 et seq.

¹⁸⁷ EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, nº 43 – Comissão/Alemanha. Quanto a aspirações nacionais nesse sentido, cf. Huber, *Grundzüge*, op. cit., §73, nº 148.

¹⁸⁸ Alemanha. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 27.07.2004 - 1 BvR 1270/04. *BVerfGK*, vol. 3, p. 335. Veja também (n. 125), §123, nº 51; Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 30.06.2005 - 7 C 26.04. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 124, p. 47 et seq., p. 61 et seq.; além disso – sobre margens de avaliação – Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 25.09.2013 - 6 C 13.12. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 148, p. 61 et seq.: “O Direito da União meramente prescreve aos órgãos regulatórios uma margem de decisão, mas não dá além disso quaisquer normas sobre a extensão do controle judicial. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, cabe unicamente aos Estados-membros determinar, no marco de sua autonomia processual e mantendo os princípios da equivalência e efetividade da tutela jurídica por parte dos tribunais, o tipo de procedimento e, consequentemente, a forma do controle judicial de decisões”; da mesma forma, ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerwG, 23.11.2011 - 6 C 11/10: Genehmigung von Überlassungsentgelten für den Zugang zu

manifesta uma persistência questionável de forças em favor da desconsideração de transformações feitas pelo Direito da União, muitas vezes para evitar uma apresentação de um caso ao Tribunal de Justiça da EU.¹⁸⁹ A existência de Constituições paralelas¹⁹⁰ pode fomentar uma vida em universos paralelos.

Isso, porém, só é a metade da verdade, pois a omnirreferencialidade da Lei Fundamental é erodida pela constante ampliação, condensação e potencialização da europeização. Estas causam um número cada vez maior de furos no casaco da Lei Fundamental.¹⁹¹ Ampliação, pois a progressiva transferência e atualização de competências no nível da União significa uma europeização crescente da legislação específica. Condensação, pois o programa de regulamentação de numerosos atos jurídicos secundários se estende não só a normas materiais, mas também a aspectos do Direito Organizacional e Processual e da proteção jurídica e estabelece estruturas interconexas. Isso é representado pelas diretivas da UE sobre a adjudicação de contratos públicos, pela legislação sobre a regulamentação de redes, pela legislação sobre proteção de dados ou pela diretiva sobre prestação de serviços da EU.¹⁹² Potencialização, pois a regulamentação de uma matéria

Teilnehmeranschlüssen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 31, n. 16, p. 1047 - et seq., 2012, p. 1050 et seq.

¹⁸⁹ Posição robusta em Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 16.05.2007 - 3 C 8.06. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 129, p. 27 et seq., p. 37: "Até agora não está esclarecido até que ponto também resultam, do direito comunitário fundamental à tutela jurídica efetiva, restrições para o próprio legislador comunitário. Mas nem por isso a questão precisa ser apresentada ao Tribunal de Justiça Europeu para que tome uma decisão antecipada. Os direitos fundamentais da Comunidade se nutrem sobretudo das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros (Art. 6, 2 do Tratado da União Europeia). Por isso, tudo depõe a favor de que o direito comunitário fundamental à tutela jurídica efetiva não tenha, em todo caso, um alcance maior do que o direito fundamental à tutela jurídica efetiva na Alemanha segundo o Art. 19, 4 da LF. A admissão de uma margem de avaliação judicial só restritamente verificável para a análise sensorial de vinho (unicamente) por parte do legislador alemão, porém, seria compatível com o Art. 19, 4 da LF". Veja também ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 02.04.2008 - 6 C 15.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 131, p. 47 et seq. Clareza insuficiente no tocante ao critério (Art. 19, 4 da LF ou controle de identidade, do qual, entretanto, não se fala) em Alemanha. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 27.07.2004 - 1 BvR 1270/04. *BVerfGK*, vol. 3, p. 335 – quanto às nuances necessárias, cf. Wollenschläger, op. cit., (n. 125), §123, nº 49. Em contraposição a isso, Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 30.06.2005 - 7 C 26.04. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 124, p. 56 et seq., ignora critérios da Lei Fundamental.

¹⁹⁰ Termo segundo Unger, Sebastian. *Verfassung im Nationalstaat*, op. cit., p. 1074.

¹⁹¹ Veja apenas Lang, Funktionen, op. cit., §266, nº 43.

¹⁹² Sobre o Direito Organizacional, veja apenas Art. 28 Abs. 1 UAbs. 2 Datenschutz-RL 95/46/EG (n. 123) em sua interpretação por EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, nº 17 ss. – Comissão/Alemanha ou Art. 3 Abs. 3a UAbs. 1 TK-Rahmen-RL 2002/21/EG (n. 124) com EG 13 RL 2009/140/EG; quanto às normas de procedimento, Art. 5 Dienstleistungs-RL 2006/123/EG (n. 142); quanto à tutela jurídica, as normas de RL 89/665/EWG [Diretiva 89/665/CEE do Conselho de 21 de dezembro de 1989 que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimento], ABl. L 395/33, modificada por Art. 46 RL 2014/23/EU, ABl. L 94/1; quanto a estruturas de interconexão, Art. 7 ss., 15 ss. TK-Rahmen-RL 2002/21/EG (n. 124).

pelo Direito da União abre a porta para aplicabilidade do Direito Constitucional Administrativo da UE no contexto nacional. Neste caso, às vezes se somam aos princípios básicos da equivalência e efetividade¹⁹³ requisitos de coerência referentes à nivelção,¹⁹⁴ bem como, em grau crescente e, em parte, também expansivo¹⁹⁵, princípios jurídicos gerais,¹⁹⁶ como, p. ex., a proteção dos direitos fundamentais da EU.¹⁹⁷ Um potencial considerável de unitarização também está latente no direito fundamental da UE a boa administração (Art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE),¹⁹⁸ tanto mais que partes da literatura já o estão

¹⁹³ Quanto a eles, cf. EuGH, verb. Rs. C-205–215/82, Slg. 1983, 2633, nº 30 ss. – Deutsche Milchkontor, e Krönke, *Verfahrensautonomie*, op. cit., p. 228 et seq. Ladeur, *Bedeutung*, op. cit., 803 et seq., salienta as diferenças em termos de influência enquanto princípio de efetividade em relação a uma passagem para o segundo plano enquanto primazia de aplicação no caso de colisões.

¹⁹⁴ Posição crítica sobre a atividade jurisdicional que vai além de preocupações com a equivalência e efetividade e, apelando para ponderações de coerência sem fundamento em competências, atua no sentido de uma unificação jurídica com os padrões da UE (tutela jurídica provisória: EuGH, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, I-415, nº 33 – Zuckerfabrik Süderdithmarschen; Rs. C-465/93, Slg. 1995, I-3761, nº 32 ss. – Atlanta; proteção jurídica secundária: Rs. C-46/93, Slg. 1996, I-1029, nº 71 f. – Brasserie du Pêcheur) em Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, nº 30; Schoch, Friedrich. *Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts*. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Sellner, Dieter; Hirsch, Günter; et al. (Ed.). *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 512 et seq., 529. Posição equilibrada em Streinz, *Primär- und Sekundärrechtsschutz*, op. cit., p. 337 et seq. Essa crítica também é rejeitada em Wollenschläger, op. cit., (n. 125), §123 nº 42 et seq.

¹⁹⁵ Veja, por um lado, EuGH, Rs. C-617/10, EU:C:2013:280, nº 17 ss. – Fransson, mas, por outro lado, também Rs. C-206/13, EU:C:2014:126, nº 26 f. – Siragusa, Rs. C-198/13, EU:C:2014:2055, nº 35 – Hernández, Rs. C-333/13, EU:C:2014:2358, nº 87 et seq. – Dano und Rs. C-117/14, ECLI:EU:C:2015:60, nº 27 ss. – Nisttahuz Poclava. Quanto a isso, de modo geral, cf. Wollenschläger, *Grundrechtsschutz*, op. cit., §8, nº 29 et seq.

¹⁹⁶ Para um panorama geral sobre os princípios jurídicos gerais reconhecidos pelo TJUE, veja Stelkens, *Verwaltungsrecht*, op. cit., nº 91 et seq.; além disso, Galetta; Hofmann; Mir Puigpelat; Ziller, *Principles*, op. cit., p. 22; Kadelbach, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 115 et seq.

¹⁹⁷ Para uma dinamização em face da vigência dos direitos fundamentais, veja EuGH, Rs. C-12/08, Slg. 2009, I-6653, nº 49 – Mono Car Styling; Rs. C-510/13, EU:C:2015:189, nº 50 – E.ON Földgáz Trade. Remissão à amplitude em potencial, mas também a uma ativação moderada em von Danwitz, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 227 et seq.; além disso – com visão geral e diagnóstico equilibrado – Id., *ibid.*, p. 476 et seq. Veja também Kadelbach, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 108 et seq.; Schwarze, *Europäisierung*, op. cit., p. 824 et seq.

¹⁹⁸ Veja especialmente o caráter não conclusivo do Art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais (par. 2: “especialmente”), a ampla concepção de “boa administração” e o direito a um tratamento justo de assuntos administrativos apostrofado no par. 1, mas que também não constitucionaliza critérios normativos. Compreensão ampla em Efstratiou, Pavlos-Michael. *Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts*. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 299 et seq.; além disso, sobre o potencial, cf. Hoffmann-Riem, Wolfgang. *Juristische Verwaltungswissenschaft – multi-, trans- und interdisziplinär*. In: Ziekow, Jan (Ed.). *Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, p. 49; Huber, *Grundzüge*, op. cit., §73, nº 223 et seq. Com postura restritiva (garantia limitada de direitos processuais individuais), Hoffmann-Riem, *Kohärenzvorsorge*, op. cit., p. 763 et seq.; Laubinger, Hans-Werner. In: Mehde, Veith; Bull, Hans Peter. *Staat, Verwaltung, Information: Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2011, p. 665 et seq. Quanto ao papel central do Art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais no Direito Constitucional Administrativo da UE, cf. Ruffert, *Europäisierung*, op. cit., §94, nº 21 et seq.

estendendo, *contra legem*, aos Estados-membros.¹⁹⁹ Além disso, aspirações de codificação do Direito Administrativo no nível da UE – no passado recente, p. ex., o Projeto ReNEUAL [Research Network on EU Administrative Law] –²⁰⁰ podem ter, potencialmente, consequências significativas enquanto “correia de transmissão” de um Direito Constitucional Administrativo da UE e já estão parcialmente direcionadas para isso.²⁰¹ Por fim, princípios fundamentais comuns a toda a Europa e normas pontuais produzem efeitos de *spill-over*, seja por meio da recepção voluntária de uma regulamentação da UE considerada preferível,²⁰² seja também para

¹⁹⁹ Em favor de uma vinculação dos Estados-membros também na execução indireta, cf. Gärditz, Klaus Ferdinand. Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, n. 11, p. 453-464, 2010, p. 464; Galetta, Diana-Urania. Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung. *Europarecht (EuR)*, vol. 42, n. 1, p. 57 et seq., 2007, p. 79 et seq.; Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, n.º 17, 37; cf. também EuGH, Rs. C-277/11, EU:C:2012:744, n.º 83 ss. – M. Outra opinião (só a UE) em Gundel, Verwaltung, op. cit., §3, n.º 183 (mas com acentuação da igualdade de conteúdo dos princípios); Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, op. cit., p. 60 et seq., com referências adicionais; Ruffert, Europäisierung, op. cit., §94, n.º 28 – mas Estados-membros com direitos fundamentais adicionais; Stelkens, Verwaltungsrecht, op. cit., n.º 113 et seq.: vinculação por meio de princípios jurídicos gerais. Parcialmente, ainda, Hindelang, Unionsverwaltung, op. cit., §33, n.º 43, 47 s. Quanto ao “perigo de que, mediante invocação da concepção difusa (‘tentacular’) da boa administração, se percam de vista os limites da capacidade de adaptação dos ordenamentos jusadministrativos nacionais e de que a mudança do Direito Administrativo, de suas instituições e requisitos sistêmicos não possa mais ser assimilada em um sentido que garanta a liberdade, igualdade e autodeterminação de todos os cidadãos”, cf. Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n.º 224.

²⁰⁰ Quanto à questão da codificação, cf. também Guckelberger, Annette. Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 32, n. 10, p. 601-606, 2013; Kahl, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, op. cit., p. 55 et seq., 82 et seq., 2010; Ruffert, Europäisierung, op. cit., §94, n.º 54 et seq.; Widdershoven, Rob. Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or imposed Uniformity? *Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 7, n. 2, p. 5-17, 2014. Especialmente sobre o projeto de ReNEUAL [cf. www.reneual.eu (10.11.2015)], cf. Hofmann, Herwig C. H.; Schneider, Jens-Peter; Ziller, Jacques. The Research Network on European Administrative Law's Project on EU Administrative Procedure – Its Concepts, Approaches and Results. *Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 7, n. 2, p. 45-64, 2014.

²⁰¹ Veja Parlamento Europeu, Resolução de 15 de janeiro de 2013 com recomendações à Comissão sobre uma Lei de Procedimento Administrativo da União Europeia (2012/2024(INL)), lit. S: “[...] uma Lei Europeia de Procedimento Administrativo poderia fortalecer uma convergência espontânea do Direito Administrativo Nacional no tocante a princípios gerais de procedimento e aos direitos fundamentais dos cidadãos frente à administração [pública] e, assim, fortalecer o processo de integração”; posição muito clara nessa direção também em Galetta; Hofmann; Mir Puigpelat; Ziller, *Principles*, op. cit., p. 13.

²⁰² Quanto a isso, cf. apenas Wahl, Europäisierung, op. cit., p. 876, 886 ss.; além disso, quanto a “processos de adaptação sem controle”, cf. Mangoldt, *Gemeinschaftsrecht*, op. cit., p. 480 et seq. Reticência em relação à importância em Schwarze, Jürgen. Deutscher Landesbericht. In: Schwarze, Jürgen. *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1996, p. 209 et seq.

evitar um Direito Administrativo duplicado.^{203 204} Isto pode acarretar uma perda de importância factual do Direito Constitucional Administrativo.

3.2.2 Ganho de *status* de critério por meio de irradiação externa

Para além de toda relativização, a Lei Fundamental também ganha em termos de *status* de critério: através de sua cláusula de salvaguarda estrutural (Art. 23, 1 da LF)²⁰⁵ – que, porém, só exige padrões constitucionais mínimos –²⁰⁶ e na sombra da mesma, ela não só estabelece defensivamente limites últimos para a europeização, mas também levanta ativamente a reivindicação de participar da conformação do processo de integração.²⁰⁷ Não é por causa disso que uma transformação do direito tenha malogrado,²⁰⁸ mas força de irradiação da Lei

²⁰³ Quanto a isso, cf. Schmidt-Aßmann, Eberhard. Allgemeines Verwaltungsrecht in europäischer Perspektive, op. cit., p. 165 et seq.; Wahl, Europäisierung, op. cit., p. 875, 885 et seq. Com postura de aprovação, Brenner, *Gestaltungsauftrag*, op. cit., p. 225 et seq. (por razões de praticabilidade e coerência); Engel, C. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 25, n. 4, p. 437 et seq., 1992, p. 475 et seq.; Sommermann, Karl-Peter. Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluß – Analyse aus deutscher Sicht. In: Schwarze, Jürgen (Ed.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos, 2008, p. 192 et seq., 195 et seq.; Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, op. cit., p. CXXXIII; Zuleeg, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 178. Com postura de rejeição, Classen, Europäisierung, op. cit., p. 129 et seq.

²⁰⁴ Exemplos tomados do Direito Administrativo Geral da Alemanha são as regulamentações, estendidas para além da esfera de aplicação da diretiva sobre prestação de serviços, a respeito da Cooperação Administrativa Europeia (§§8a ss. do VwVfG) – quanto a isso, Gundel, Verwaltung, op. cit., §3, n.º 145 et seq.; Kahl, Grundzüge, op. cit., §74, n.º 51 et seq.; Ruffert, Europäisierung, op. cit., §94, n.º 31 –, sobre a ficção da aprovação (§42a do VwVfG) e sobre o processo por meio de um órgão unificado (§§71a ss. do VwVfG). O mesmo também pode se esboçar para a regulamentação da análise de erros dos §§45 s. do VwVfG.

²⁰⁵ A respeito dela, cf. apenas Wollenschläger, F. Op. cit., (n. 108), Art. 23, n.º 61 et seq.

²⁰⁶ Hatje, *Wirtschaftsverwaltung*, op. cit., p. 424; Rengeling, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 204, 217; Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, n.º 4; Wollenschläger, op. cit., (n. 108), Art. 23, n.º 63. Veja também, acentuando a “compensação insuficiente da perda de controle relativa a esferas” pela reserva constitucional do Art. 23, 1 da LF por causa dos padrões jusconstitucionais mais rigorosos, Schuppert; Bumke, *Konstitutionalisierung*, op. cit., p. 68 et seq. (mas veja então a constatação de convergência feita à p. 70). Kersten, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? Op. cit., p. 590, menospreza tendencialmente os padrões diferentes, mediante remissão a uma obrigação de aprendizagem da Lei Fundamental orientada pelo Art. 23, 1 da LF que asseguraria o direito de controle dessa Lei.

²⁰⁷ Quanto à Lei Fundamental como “superfície de projeção a partir da qual se avalia todo o processo da integração europeia”, cf. Volkmann, *Verfassungslehre*, op. cit., p. 78; além disso, quanto à “organização do domínio por garantia estrutural”, cf. também Unger, Sebastian. *Verfassung im Nationalstaat*, op. cit., p. 1072 et seq., 1075 et seq.

²⁰⁸ Veja quanto à conformidade constitucional das exigências rigorosas predeterminadas pelo Direito da UE para a não execução (provisória) desse Direito por parte de órgãos e tribunais administrativos, Alemanha. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 27.07.2004 - 1 BvR 1270/04. *BVerfGK*, vol. 3, p. 335 et seq.; além disso, quanto à proteção reduzida da confiança em caso de anulação de atos administrativos

Fundamental representada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal conhecida por *Solange*, que impulsionou o desenvolvimento da proteção dos direitos fundamentais por parte da EU.²⁰⁹ Neste sentido, é possível enxergar um lado positivo até mesmo na decisão não bem fundamentada do Tribunal de Justiça da UE sobre a autonomização da fiscalização da proteção de dados mediante entidades privadas, pois em confrontação com as noções de legitimação da Lei Fundamental, esse Tribunal fez, em termos de Direito comparado, inferências normativas não evidentes²¹⁰ a partir do princípio da democracia da UE e assinalou limites para a autonomização.²¹¹ Isso, forçosamente, não acarreta um reflexo integral de normas da Lei Fundamental, pois numerosos outros Estados-membros têm órgãos administrativos autonomizados.²¹² De qualquer modo, com a exigência

contrários à legislação sobre subsídios da UE, ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 17.2.2000 - 2 BvR 1210/98: Rücknahme einer gemeinschaftsrechtswidrigen Subventionsbewilligung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 53, n. 28, p. 2015-2016, 2000, p. 2015 et seq., e Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.04.1998 - 3 C 15.97. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 106, p. 333 et seq.

²⁰⁹ Quanto a isso, cf., e com referências adicionais, Wollenschläger, Grundrechtsschutz, op. cit., §8, n.º 13; além disso, Zuleeg, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 169 et seq.

²¹⁰ Veja Masing, Johannes. Organisationsdifferenzierung im Zentralstaat – unabhängige Verwaltungsbehörden in Frankreich. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 423 et seq.; além disso, Schmidt-Aßmann, Eberhard; Dagron, Stéphanie. Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen, op. cit., p. 430 et seq., 447 et seq.

²¹¹ Sobre os limites para uma transferência de competências para a tomada de decisões a agências da EU, cf. EuGH, Rs. 10/56 e Rs. 10/56, Slg. 1958, n.º 11/53 – Meroni; Rs. C-301/02P, Slg. 2005, I-4071, n.º 41, 44 – Tralli/EZB; Rs. C-270/12, EU:C:2014:18, n.º 41 ss. – Reino Unido/Parlamento e Conselho. Quanto à problemática, cf. *pars pro toto*, Ruffert, Matthias. Die neue Unabhängigkeit: Zur demokratischen Legitimation von Agenturen im europäischen Verwaltungsrecht. In: Schmahl, Stefanie; Müller-Graff, Peter-Christian; Skouris, Vassilios (Ed.). *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel. Festschrift für Dieter H. Scheuing*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 403 et seq.

²¹² Veja a relativização no Direito Comparado em EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, n.º 42 – Comissão/Alemanha: “Esse princípio não significa que fora da estrutura administrativa hierárquica clássica não possa haver órgãos públicos que sejam mais ou menos independentes do governo. A existência e as condições de funcionamento desses órgãos estão regulamentadas nos Estados-membros por meio de leis e em alguns Estados-membros até regulamentadas na Constituição, e esses órgãos estão vinculados à lei e estão sujeitos ao controle dos tribunais competentes”. Para um panorama geral a partir do Direito Comparado, cf. Caranta, Roberto; Andenæs, Mads Tønnesson; Fairgrieve, Duncan (Ed.). *Independent Administrative Authorities*. London: BIICL, 2004; Groß, T., *Juristenzeitung (JZ)*, p. 1087 et seq., 2007, p. 1090 et seq.; Hood, Christopher (ed.) *Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1988; Ruffert, Matthias. Verselbständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend im Vergleich. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 433 et seq. Especialmente sobre a França: Masing, Organisationsdifferenzierung, op. cit.

de uma influência parlamentar suficiente²¹³ o Tribunal de Justiça da UE estabeleceu balizas; além disso, transparece aí uma necessidade de justificação.^{214 215}

Igualmente para além de cenários de ameaça em potencial, a Lei Fundamental inspira, em função do poder de persuasão material de seus institutos e da ciência e prática jurídica que os veiculam, o desenvolvimento do Direito Constitucional Administrativo da UE, pois as tradições constitucionais comuns dos Estados-membros constituem uma fonte determinante de conhecimento jurídico (cf. Art. 6, 3 do TUE).²¹⁶ Isso é apresentado pela marcha triunfal do princípio da proporcionalidade, mas também pela irradiação de institutos, doutrinas e conceitos do Direito Administrativo Geral cunhados pela Lei Fundamental para dentro do Direito Administrativo europeu. Um exemplo atual se encontra na questão da consideração de erros processuais no contexto da Avaliação de Impacto Ambiental: neste caso, o Tribunal de Justiça da UE em todo caso reconheceu, no acórdão do processo chamado Altrip, em confrontação com a exigência de causalidade do §46 do Código do Procedimento Administrativo [VwVfG, na sigla em alemão] e com o modelo jusconstitucional a ele subjacente que atribui ao processo uma função de serviço, a doutrina dos efeitos como parte do Direito Administrativo da União, ainda que com reservas salutaras para o Direito Administrativo alemão.²¹⁷

²¹³ EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, nº 43 ss. – Comissão/Alemanha.

²¹⁴ EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, nº 42 – Comissão/Alemanha: “Esses órgãos públicos independentes, que, de resto, também existem no ordenamento jurídico alemão, têm muitas vezes função regulatória ou cumprem tarefas que precisam estar subtraídas à influência política, mas permanecem, não obstante, vinculadas à lei e sujeitas ao controle dos tribunais competentes. Esse é justamente o caso nas tarefas dos órgãos de controle para a proteção de pessoas físicas no processamento de dados pessoais”.

²¹⁵ Gärditz, Klaus Ferdinand. Die gerichtliche Kontrolle behördlicher Tatsachenermittlung, op. cit., p. 281, constata uma aproximação ao modelo alemão estabelecido.

²¹⁶ Veja de modo geral quanto à “função de estímulo exterior”, Volkman, *Verfassungslehre*, op. cit., p. 79, e quanto a “processo[s] de transculturação”, Ruffert, *Europäisierung*, op. cit., §. 94 nº 46; ainda 48, 51. Veja também Sommermann, *Veränderungen*, op. cit., p. 197 et seq.; além disso, com exemplos, Neidhardt, *Rechtsinstitute*, op. cit., p. 18 et seq. Assim, o TJUE desenvolveu, com base em uma comparação do Direito comum à Europa, o direito de ser ouvido; veja GA [advogado-geral] Warner, in: Rs. 17/74, Slg. 1974, 1063 (1090 s.) – Transocean Marine Paint Association/Comissão, além do julgado, nº 15; de modo semelhante, quanto à confiança legítima no caso de revogação de atos administrativos favoráveis, verb. Rs. 7/56 und 3–7/57, Slg. 1957, 81 (118 s.) – Algera.

²¹⁷ EuGH, Rs. C-72/12, EU:C:2013:712, LS 3 – Altrip. Essa decisão adverte contra uma acentuação excessiva da concepção de procedimento subjacente ao Direito da UE ao salientar que o Direito Administrativo da União também está aberto para uma doutrina equilibrada da análise de erros processuais [?] [sobre isso, cf. já supra n. 163; veja também LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1334; Schmidt-Aßmann, op. cit., (n. 28), Art. 19 IV, nº 158b. Anteriormente, maior rigor ainda, p. ex., em Kahl, Wolfgang. 35 Jahre VwVfG – 35 Jahre Europäisierung des VwVfG, op. cit., p. 451; Kment, Martin. *Europarechtswidrigkeit des §4 I UmwRG? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 31, n. 8, p. 481 et seq., 2012, p. 482 et seq.; Schoch, Friedrich. *Verwaltungsgerichtsbarkeit, quo vadis?* Op. cit., p. 369 et seq.; Schwerdtfeger, *Verwaltungsrechtsschutz*, op. cit., p. 132 et seq., 201 et seq., 231 et seq., 245 et seq. (mas veja também 282 et seq.). Neste sentido, a decisão também é passível de generalização – posição cautelosamente afirmativa em Schmidt-Aßmann, op. cit., (n. 28), Art. 19 IV, nº 158b; além disso, Schlacke, Sabine. *Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes*, op. cit., p. 17;

Diante desse quadro, o desafio consiste em assegurar uma constitucionalização interna do direito da UE que acompanhe o ritmo da europeização e não aposte unilateralmente na efetividade.²¹⁸ É neste ponto que muitas vezes inicia a crítica,²¹⁹ mas o resultado é mais nuançado do que muitas vezes se rotula,²²⁰ pois às vezes o Direito da UE sempre já oferecia uma proteção mais forte do que a Lei Fundamental,²²¹ às vezes a crítica se baseia em uma atribuição de importância exagerada à Lei Fundamental,²²² e às vezes nem é mais possível definir um padrão constitucional superior;²²³ a isso se acrescenta a constitucionalização interna do Direito Administrativo da UE, que progrediu justamente em tempos recentes, o

posição tendencialmente reticente em Gärditz, Klaus Ferdinand. *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht*, op. cit., p. 10. Posição restritiva agora em GA Wathelet, Rs. C-137/14, EU:C:2015:683, nº 94 ss. – Comissão/Alemanha; veja também a decisão do EuGH, Rn. 54 ss. [TJUE, nº 54 ss].

²¹⁸ Battis, Ulrich. *Verwaltungsrecht als konkretisierendes Gemeinschaftsrecht*, op. cit., p. 989; von Bogdandy, Grundprinzipien, op. cit., p. 19 et seq.; Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. *Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept*, op. cit., p. 4 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 7, nº 20 et seq.; Id. *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, nº 11 et seq. Reticente quanto a essa possibilidade, Röhl, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 830 et seq. A partir do exemplo da garantia de proteção jurídica: Streinz, *Primär- und Sekundärrechtsschutz*, op. cit., p. 342.

²¹⁹ Veja Schoch, Friedrich. *Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 142 et seq.: (“unidimensionalidade relativa do Direito Comunitário”), isto é, pobreza de critérios materiais combinada com elevada efetividade na implementação do Direito: postura semelhante em Id. *Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, op. cit., p. 117; Ossenbühl, Fritz. *40 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, op. cit., p. 761 et seq.; Schmidt-Assmann, Eberhard. *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993, p. 931; Scherzberg, *Subjektiv-öffentliche Rechte*, op. cit., §12, nº 45. Essa atenção especial dada à efetividade do Direito da UE pode ser explicada pela primazia deste Direito a ser ainda assegurada e por deficiências na implementação [cf. Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, op. cit., p. 405; Thym, Daniel. *Vereinigt die Grundrechte!* Op. cit., p. 58], mas sem que isso possa justificar padrões constitucionais deficientes.

²²⁰ Isso resulta do próprio arcabouço constitucional estruturalmente comparável em nível de UE e em nível nacional (cf. Art. 2 do Tratado da União Europeia). Quanto a isso, veja também Bumke, *Methodik*, op. cit., p. 112 et.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, nº 65: apesar de avaliações às vezes distintas, também se trata de Direito da UE, razão pela qual não há “cesura categorial”; também Id. *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, nº 49 et seq.; Hoffmeister, Frank. *Die Wirkweise des europäischen Rechtsstaatsprinzips in der Verwaltungspraxis*. In: Calliess, Christian (Ed.). *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, p. 141 et seq.; Kahl, *Grundzüge*, op. cit., §74, nº 7 et seq.; Unger, Sebastian. *Verfassung im Nationalstaat*, op. cit., p. 1070, n. 14.

²²¹ Isso se aplica, p. ex., no tocante à proteção dos concorrentes quando da celebração de contratos públicos e à atuação empresarial do poder público; veja supra 3.1.2.

²²² Isso se aplica especialmente à proteção da confiança quando da anulação de atos administrativos contrários à legislação sobre subsídios; quanto a isso, cf. supra 3.1.1.

²²³ Isso porque, levando-se em conta que normas jurídicas do Direito (Constitucional) Administrativo se baseiam, com frequência, em um ajuste de posições constitucionais conflitantes, nem é possível definir um padrão constitucional superior. Isso significa, ilustrando-o a partir do exemplo da confiança legítima quando da anulação de atos administrativos, que a redução dessa confiança traz consigo, ao mesmo tempo, um fortalecimento da vinculação à lei por parte da administração pública e vice-versa. Onde estaria, neste caso, o padrão constitucional superior?

que se pode depreender da proteção mais forte dos direitos fundamentais,²²⁴ do reconhecimento crescente de interesses da segurança jurídica na anulação de decisões administrativas contrárias ao direito da UE²²⁵ ou do desenvolvimento de requisitos democráticos referentes à legitimação de órgãos públicos.²²⁶ Restam deficiências pontuais ainda, p. ex., na proteção dos direitos fundamentais;^{227 228} além disso, a autonomização de autoridades ou órgãos administrativos merece uma reflexão.²²⁹ Um desafio especial é constituído, por fim, pela limitação da administração articulada em rede, em que é preciso assegurar estruturas claras de responsabilidade e legitimação bem como uma proteção efetiva dos direitos.²³⁰

²²⁴ Especialmente desde a entrada em vigor da Carta de Direitos Fundamentais devem-se registrar progressos; cf. apenas EuGH, Rs. C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 48 ss. – Sky Österreich; Rs. C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 29 ss. – Schaible; além disso, EuG, Rs. T-629/13, EU:T:2014:834, n.º 57 ss. – Moldávia/Comissão. Para uma avaliação positiva, cf. Wollenschläger, Grundrechtsschutz, op. cit., §8, n.º 96; von Danwitz, Thomas. Rechtsschutz in der Europäischen Union. In: Hatje, Armin; Terhechte, Jörg Philipp; Leible, Stefan; et al. (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 3, §13, n.º 34; posição ambivalente em Cornils, Matthias. Schrankendogmatik. In: Grabenwarter, Christoph (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 2, p. 191-252, §5, n.º 6 et seq., 10 et seq. Contudo, também é possível encontrar exemplos de sensibilidade para com questões de direitos fundamentais já antes da entrada em vigor da Carta; cf. apenas EuGH, Rs. C-5/88, Slg. 1989, 2609, n.º 22 – Wachauf; Rs. C-68/95, Slg. 1996, I-6065, n.º 40 ss. – T. Port; verb. Rs. C-37/02 e C-38/02, Slg. 2004, I-6911, n.º 83 ss. – Di Lenardo e Dilexport; verb. Rs. C-154/04 e C-155/04, Slg. 2005, I-6451, n.º 127 s. – Alliance for Natural Health et al.; EuG, Rs. T-82/99, Slg. 2000, FP-IA-00155, n.º 50 ss. – Cwik/Comissão.

²²⁵ Conclusão positiva em Kahl, Wolfgang. 35 Jahre VwVfG – 35 Jahre Europäisierung des VwVfG, op. cit., p. 451, e Ludwigs, Markus. Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht, op. cit., p. 1331. Veja, além disso, no tocante à exclusão do efeito suspensivo medida com base na garantia de proteção jurídica: EuGH, Rs. C-232/05, Slg. 2006, I-10071, n.º 55 ss. – Comissão/França; ainda, no tocante à possibilidade de tutela jurídica contra decisões referentes a pedidos de restituição ou reembolso, Rs. C-527/12, EU:C:2014:2193, n.º 44 sf. – Comissão/Alemanha.

²²⁶ Veja EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-1885, n.º 39 ss. – Comissão/Alemanha. Quanto a isso, cf. supra 3.2.2.

²²⁷ Um balanço se encontra em Wollenschläger, Grundrechtsschutz, op. cit., §8, n.º 94 et seq.; Id. Die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) als grundrechtlicher Pfeiler der EU-Wirtschaftsverfassung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, München, vol. 26, n. 7, p. 285-288, 2015, p. 287 et seq.

²²⁸ Objeto de crítica é também a obrigação incondicional de órgãos administrativos de rejeitar Direito nacional contrário ao Direito da UE; veja, p. ex., von Danwitz, *System*, op. cit., p. 209 et seq.; positivamente: LUDWIGS, Markus. Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht, op. cit., p. 1331 et seq.

²²⁹ Veja também Gärditz, Klaus Ferdinand. Die gerichtliche Kontrolle behördlicher Tatsachenermittlung, op. cit., p. 277 et seq., 282.

²³⁰ Veja também Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., p. 157 et seq., 163 et seq.; Id. Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, n.º 54, 80 et seq.; Id. Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, op. cit., p. 404 et seq.; veja ainda Pache, Eckhard; Groß, Thomas. Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2007, vol. 66, p. 136 et seq., respectivamente p. 169 et seq.

3.2.3 Ganho de *status* de critério por meio de oportunidades de modernização internas

Por fim, a europeização pode estimular processos de aprendizagem, p. ex. para modernizar o acervo da Lei Fundamental e, com isso, também assegurar sua importância no futuro.²³¹ Em face da dificuldade de romper com dependências de trajetória, impulsos externos de reforma revelam-se como particularmente significativos.²³²

Em termos materiais o Direito da UE causa confusão, em função de avaliações opostas,²³³ no tocante ao grande peso atribuído à proteção da confiança na anulação de atos administrativos com efeitos favoráveis (§§48 s. do VwVfG),²³⁴ às exigências rígidas feitas à legitimação democrática,²³⁵ a reduções da teoria das normas de proteção especialmente no contexto de interesses agregados,²³⁶ à constitucionalização do efeito suspensivo,²³⁷ à concepção de proteção jurídica

²³¹ De modo geral, postura positiva também em LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1332 et seq.; Rengeling, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 209, também p. 221: europeização como meio de eliminar excessos da constitucionalização.

²³² Quanto à persistência da compreensão estabelecida de Constituição, cf. Volkmann, Uwe. *Rechts-Produktion oder: Wie die Theorie der Verfassung ihren Inhalt bestimmt. Der Staat*, vol. 54, n. 1, p. 35-62, 2015, p. 62. De modo fundamental quanto a dependências de trajetória, cf. Arthur, W. Brian. *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock In by Historical Events. The Economic Journal*, Oxford, vol. 99, n. 394, p. 116-131, 1989.

²³³ Sobre isso, veja supra 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 e 3.1.4.

²³⁴ Quanto à opção particular da Alemanha por uma proteção elevada da confiança, cf. C. Engel, C. *Die Verwaltung*, op. cit., p. 476; Huber, *Grundzüge*, op. cit., §73, n.º 131; Ruffert, *Europäisierung*, op. cit., §94, n.º 41; Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., §5, n.º 97. Veja, além disso, n.º 127.

²³⁵ Veja BVerfGE, vol. 83, p. 60 et seq., p. 71 et seq.: A soberania popular “pressupõe que o povo tenha uma influência efetiva sobre o exercício do poder estatal por parte desses órgãos. Por isso, os atos destes últimos devem ter sua origem na vontade do povo e ser justificados perante ela. Esse nexo de origem entre o povo e o domínio estatal é produzido principalmente pela eleição do Parlamento, pelas leis por ele aprovadas como critério do Poder Executivo, pela influência parlamentar sobre a política do governo bem como pela vinculação fundamental da administração pública frente às determinações do governo”; BVerfGE, vol. 83, p. 37 et seq., p. 50 et seq.; BVerfGE, vol. 93, p. 37 et seq., p. 66 et seq.; BVerfGE, vol. 107, p. 59 et seq., p. 87 et seq.; BVerfGE, vol. 111, p. 191 et seq., p. 217 et seq.; BVerfGE, vol. 130, p. 76 et seq., p. 123 et seq.; Böckenförde, Ernst-Wolfgang. *Demokratie als Verfassungsprinzip*. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR II)*. 3rd edition. Heidelberg: C. F. Müller, 2004, vol. 2, §24, n.º 11 et seq. Crítica fundamental é feita por Bryde, Brun – Otto. *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie. Staatswissenschaften und Staatspraxis (StWStP)*, vol. 5, n. 3, p. 305-330, 1994 (em especial p. 314 et seq.; 324: “fetichismo de cadeia de legitimação”), e Trute, *Demokratische Legitimation*, op. cit., §6, n.º 15 et seq. Posição nuançada em Wißmann, *Verwaltungsorganisation*, op. cit., §15, n.º 59 et seq.

²³⁶ Quanto a isso, veja já 3.1.3 e as referências na n.º 159.

²³⁷ Quanto à relação entre regra e exceção de efeito suspensivo e execução imediata para a prática administrativa, cf. BVerfGE, vol. 35, p. 382 et seq., p. 401 et seq.; BVerfGE, vol. 35, p. 263 et seq., p. 273; BVerfGE, vol. 51, p. 268 et seq., p. 284 et seq.; Alemanha. *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*. BVerfG, 12.09.1995 - 2 BvR 1179/95: *Begründung des Sofortvollzugs einer Ausweisung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 15, n. 1, p. 58-59, 1996, p. 59. Postura crítica em Bettermann, Karl August. *Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*.

centrada primordialmente no indivíduo,²³⁸ à vinculação frouxa da administração fiscal (p. ex., no caso da concessão de subvenções e na adjudicação de contratos ou no caso de empresas públicas),²³⁹ à relativa ausência de consequências decorrentes de erros procedimentais²⁴⁰ ou à compreensão ampliável de transparência administrativa²⁴¹ bem como de orientação pela eficiência.²⁴²

Com isso se colocam em xeque áreas que muitas vezes já estão em discussão a partir de uma perspectiva nacional. A título de exemplo remeta-se ao questionamento da doutrina tradicional da legitimação.²⁴³ Algumas reformas poderiam ser interpretadas como continuação coerente de processos de constitucionalização implícitos na Lei Fundamental, mas não concluídos, p. ex. a ruptura de reduções da doutrina das normas protetivas como continuação do impulso para a subjetivação implícito na Lei Fundamental,²⁴⁴ o fortalecimento de um controle administrativo objetivo como concretização – implícita na vinculação da administração pública à lei – do princípio da separação de poderes,²⁴⁵ modificações na doutrina da legitimação como continuação da reflexão sobre aberturas paulatinas já ocorridas, em especial para a autoadministração funcional,²⁴⁶ a integração da administração

Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Tübingen, vol. 96, n. 4, p. 528-567, 1971, p. 554; Papier, Hans-Jürgen. *Rechtsfragen des Sofortvollzugs*. In: Burmeister, Joachim (Ed.). *Rechtsfragen der Genehmigung von Kraftwerken*. Düsseldorf: Handelsblatt-GmbH, 1978, p. 110: “glorificação”; Schmidt-Aßmann, op. cit., (n. 28), Art. 19 IV, n.º 274 et seq.; Schoch, op. cit., §80, n.º 23.

²³⁸ Quanto a isso, veja 2.1 com n. 45.

²³⁹ Quanto a isso, veja 3.1.2 com n. 146.

²⁴⁰ Quanto a isso, veja 3.1.2 com n. 148.

²⁴¹ Quanto a isso, veja 3.1.3 com n. 153.

²⁴² Como exemplos da orientação pela eficiência no Direito Administrativo da UE devem-se mencionar imperativos de aceleração (veja Art. 13, 3 Dienstleistungs-RL 2006/123/EG [n. 142] [Diretiva sobre prestação de serviços 2006/123/CE] e sua implementação em §42a do VwVfG) ou o requisito de uma dotação financeira suficiente para o cumprimento das tarefas (quanto ao imperativo de uma dotação financeira e de pessoal que seja adequada e garanta a independência, veja Art. 3, 3, 2 TK-Rahmen-RL 2001/21/EG [n. 124] [Diretiva 2001/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as redes e serviços de comunicações eletrônicas] e Art. 35, 5, 1, RL 2009/72/EG [n. 124] [Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural]).

²⁴³ Veja n. 234.

²⁴⁴ De modo geral, cf. Gärditz, Klaus Ferdinand. *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht*, op. cit., p. 1 et seq.; LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1333 et seq.; Mangold, Anna Katharina; Wahl, Rainer. *Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept*, op. cit., p. 8; Scherzberg, Subjektiv-öffentliche Rechte, op. cit., §12, n.º 9, 20; Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, n.º 161; Schönberger, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 75; Schwerdtfeger, *Verwaltungsrechtsschutz*, op. cit., p. 226 et seq. Para uma defesa da exploração dos deveres de proteção estatal para a fundamentação de um *locus standi*, cf. Ekardt, Felix. *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberalere Klagebefugnis*. Posição reticente levando em conta as gerações futuras em Krüper, *Gemeinwohl*, op. cit., p. 188 et seq. Sobre ampliações autônomas, cf. já supra n. 159.

²⁴⁵ Groß, Thomas. *Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs*, op. cit., p. 375.

²⁴⁶ Quanto à abertura do princípio da democracia para o desenvolvimento (mesmo sem estímulos da UE), cf. BVerfGE, vol. 107, p. 59 et seq., p. 91, mas fazendo referência à autoadministração funcional e excluindo explicitamente a administração direta do Estado e a autoadministração municipal (92 et seq.).

fiscal como efetivação da vigência fiscal dos direitos fundamentais,²⁴⁷ a orientação pela eficiência como acentuação da dimensão fundada no Estado de Direito e efetivante do Direito Administrativo em termos de sua dupla incumbência²⁴⁸ ou o fortalecimento da ideia de procedimento como aprimoramento da proteção dos direitos fundamentais mediante procedimentos.²⁴⁹ Algumas medidas de reforma também podem ser compreendidas como restabelecimento de uma situação jurídica da Lei Fundamental, como, p. ex., o abandono de regras administrativas concretizadoras de normas como consequência da sistemática jusconstitucional das fontes do Direito (Art. 80, 1 da LF)²⁵⁰ ou a redução da proteção da confiança como resultado da vinculação à lei (Art. 20, 3 da LF).²⁵¹ A avaliação, porém, depende da interpretação da Constituição tida como correta. Assim, em cada caso devem-se ponderar com cuidado o ganho e os custos de uma reinterpretação, p. ex., no caso do fortalecimento da ideia de procedimento, interesses opostos voltados para a eficiência,²⁵² no caso da ampliação do acesso aos tribunais, os ônus da proteção jurídica,²⁵³ ou, no caso de uma autonomização de órgãos públicos, a

Não obstante, aqui se estabelece um outro modelo, ao lado da hierarquia, pois se rompe com o imperativo do governo de todo o povo; veja apenas Wißmann, *Verwaltungsorganisation*, op. cit., §15, nº 60 com n. 334. Veja ainda o parecer à parte em BVerfGE, vol. 119, p. 331 et seq., p. 392 et seq.

²⁴⁷ Quanto a essas tendências, cf. 3.1.3 com n. 169.

²⁴⁸ von Bogdandy, *Grundprinzipien*, op. cit., 38 et seq. Essa posição já se encontra em Bachof, *Begriff*, op. cit., p. 76.

²⁴⁹ Cf. Lepsius, Oliver. *Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?* Op. cit., p. 184 et seq.; LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1334. Salienta-se, com razão, que a importância jusconstitucionalmente reconhecida de procedimentos (e da organização) nem sempre foi implementada de maneira coerente na legislação ordinária: Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 151 et seq. com n. 406.

²⁵⁰ Postura crítica em LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1333; cf. ainda Zuleeg, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 175 et seq. Por outro lado, a favor da conformidade com a Constituição, BVerfGE, vol. 129, p. 1 et seq., p. 21; Ossenbühl, Fritz. *Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung*, op. cit. p. 4 et seq.

²⁵¹ Pleitos a favor disso em Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 10ª ed. München: Beck, 1973, p. 263; Bullinger, Martin. *Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht in historisch kritischer Sicht*. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 54, n. 19, p. 905-913, 1999, p. 911. Posição contrária a um dever jusconstitucional desse tipo em BVerfGE, vol. 20, p. 230 et seq., p. 235; BVerfGE, vol. 117, p. 302 et seq., p. 315; cf. também BVerfGE, vol. 116, p. 24 et seq., p. 55.

²⁵² Veja apenas Ludwigs, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1334; Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Grundrechtswirkungen im Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 231; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 82 et seq., 601 et seq., 692 et seq.

²⁵³ Gärditz, Klaus Ferdinand. *Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz*. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt und Planungsrecht (EurUP)*, vol. 12, n. 1, p. 39-44, 2014, p. 43 et seq.; Id. *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht*, op. cit., p. 6 – postura crítica a essa abordagem em Ekardt, Felix. *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberalere Klagebefugnis*, op. cit., p. 639 et seq. Postura positiva também em LUDWIGS, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1333 et seq.

perda de influência.²⁵⁴ É mister advertir contra uma sobrevalorização do direito da UE, p. ex. por meio da absolutização da ideia de procedimento.²⁵⁵

4 Relativização e reafirmação da Lei Fundamental sob o signo da emancipação do direito administrativo geral

Enquanto que a europeização acima exposta descreve um fenômeno multifacetado, porém estabelecido, só raramente²⁵⁶ se fala de uma emancipação do Direito Administrativo Geral. Com isto se evoca a questão de uma libertação do Direito Administrativo Geral do estado de dependência da Constituição.²⁵⁷ Tais tendências de emancipação se manifestam (4.1); entretanto, a Lei Fundamental não só consegue se reafirmar frente a elas, mas também obter um novo *status* de critério ao se confrontar com elas (4.2).

²⁵⁴ Veja inicialmente, com ênfase no interesse básico da concepção tradicional, Böckenförde, *Demokratie*, op. cit., §24, n° 23: “Não se trata de um fetichismo legitimatório, e sim da existência e conservação de um marco estrutural para a ação estatal-oficial que possibilita a referência efetiva – e não apenas virtual – desta à vontade, não de determinados indivíduos ou grupos, mas à vontade do conjunto dos indivíduos, portanto ao povo”. De modo geral, posição crítica quanto à independência de órgãos administrativos em Bull, Hans Peter. *Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde*, op. cit., 491 et seq.; Faßbender K., *RDV*, p. 96 et seq., 2009, p. 99 et seq.; Frenzel, Eike Michael. “Völlige Unabhängigkeit” im demokratischen Rechtsstaat, op. cit., p. 929 et seq.; Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n° 213; Spieker gen. Döhmman, Indra. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07. 2010, op. cit., p. 789 et seq. Postura positiva, por outro lado, em Classen, Claus Dieter. *Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Verwaltung*, op. cit., p. 293; Masing, Johannes. Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden? Gutachten D. 66. *Deutscher Juristentag*. München: Beck, 2006, vol. 1, part D., 73 et seq.; Roßnagel A. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07, op. cit., p. 299 et seq. Quanto ao debate do ponto de vista da ciência política, cf. apenas Döhler, Marian. *Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems*. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 34, n. 1, p. 59-91, 2001; Heine, Klaus; Mause, Karsten. *Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?* In: Theurl, Theresia (Ed.). *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 85; Kruse, Jörn. *Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation*. In: Theurl, Theresia (Ed.). *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 19.

²⁵⁵ Quanto a isso, cf. já supra 3.1.3 com n. 163.

²⁵⁶ Um emprego explícito desse termo no contexto da Nova Ciência do Direito Administrativo se encontra em Lepsius, Oliver. *Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?* Op. cit., p. 183 et seq., n. 21: A Nova Ciência do Direito Administrativo, especificamente, não buscaria uma “vinculação da nova concepção ao Direito Constitucional [...]”; neste sentido, o ‘movimento de reforma’ compartilha da tendência – também perceptível em outras partes da ciência do Direito Administrativo – à autonomia e a uma emancipação da área do Direito em relação a influências normativas de posição hierárquica superior”.

²⁵⁷ Quanto à compreensão geral do termo, veja o banco de dados on-line da Enciclopedia Brockhaus, verbete “Emanzipation” (disponível em: <https://augsbu-bu.brockhaus-wissensservice.com/sites/brockhaus-wissensservice.com/files/pdfpermlink/emanzipation-9a584c8f.pdf>, 9.9.2015). Ela define emancipação como “a libertação de um estado de dependência, privação de direitos ou opressão, particularmente a igualdade de grupos jurídicos e sociais desfavorecidos na esteira das concepções de igualdade e de direitos iguais que vêm se manifestando desde o século XVIII”.

4.1 Relativização da Lei Fundamental

4.1.1 Emancipação do direito administrativo geral

O caráter da Constituição como marco de referência elaborado introdutoriamente e a margem de conformação do legislador reconhecida pelo Direito Constitucional já emancipam o Direito Administrativo Geral.²⁵⁸ Além disso, o Direito Administrativo Geral também se emancipa: por um lado, por sua biperspectividade, com base na qual seus conceitos, institutos e regras não só se apresentam como concretizações da Constituição, mas também se nutrem substancialmente dos recursos do Direito Administrativo Especial. Por outro lado, em consequência de sua codificação parcial, o Direito Administrativo Geral tem uma vida própria de legislação ordinária.²⁵⁹ Isso promove, já em face de numerosas questões específicas a serem respondidas, que se assuma uma perspectiva interna na ciência e na prática do Direito.²⁶⁰ Assim, p. ex., a exigência de uma audiência de pessoas atingidas por uma decisão se define segundo a regulamentação nuançada do §28 do VwVfG, mas não diretamente a partir da Constituição para concretizar requisitos referentes aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito. A isso se acresce o fato de que desdobramentos no próprio Direito Administrativo estimulam progressões do Direito Constitucional e, com isso, relativizam a relação hierárquica.²⁶¹

4.1.2 Emancipação na ciência do direito administrativo geral

Além disso, a emancipação científica²⁶² que se constitui como disciplina própria no início do estabelecimento do Direito Administrativo Geral no século XIX

²⁵⁸ Veja quanto a isso também Ludwigs, Markus. *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 1328 et seq.

²⁵⁹ Jestaedt, Selbstand, op. cit., §264, n.º 10: “Embora se encontre em um nível hierarquicamente inferior à Constituição e exposta ao cumprimento das normas do Direito Constitucional, a lei desenvolve uma espécie de “vida própria” normativa, uma legalidade própria – no verdadeiro sentido da palavra – que faz com que ela se manifeste como algo mais e algo diferente do mero Direito de execução da Constituição inteiramente programado a partir de fora, acessório à Constituição em termos de existência e conteúdo. A autonomia do Direito Positivo em relação à Constituição é, nesta leitura, expressão e consequência da “liberdade de conformação política do legislador”.

²⁶⁰ Lepsius, Oliver. *Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?* Op. cit., p. 180 et seq.; além disso, Waldhoff, Christian. *Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen?* Op. cit., p. 263 et seq., 275.

²⁶¹ Veja de maneira geral também Kersten, Jens. *Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen?* Op. cit., p. 586 et seq., que vê o Direito Constitucional e o Administrativo em uma relação de proximidade e ao mesmo tempo de distância em termos funcionais e metodológicos (proximidade: referencialidade mútua; distância: função e método diferentes).

²⁶² Quanto a abordagens desse tipo na fase de fundação do Direito Administrativo, cf. Mayer, Otto. *Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge. Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 3, n. 1, 1888, p. 3: “Para que

também tem continuidade sob a Lei Fundamental:²⁶³ a crítica da constitucionalização articulada desde o começo dos anos 1960 atuou inicialmente como movimento de libertação. Esta se voltou, de modo geral, contra uma redução das margens de liberdade do legislador e, em especial, contra uma permeação exagerada do Direito Administrativo pelo Estado de Direito e os direitos fundamentais, particularmente sob a forma de compreensões hipertróficas da reserva legal, limites da margem de liberdade e proteção jurídica.²⁶⁴ Em tempos mais recentes surgiu também a Nova Ciência do Direito Administrativo – avaliada de maneira nuançada já na Conferência de Freiburg –²⁶⁵ junto com sua reorientação metodológica²⁶⁶ da disciplina, passando de “uma ciência interpretativa relacionada com a aplicação para uma ciência da ação e decisão orientada pelo estabelecimento do Direito”.²⁶⁷ Sua perspectiva

a ciência do Direito Administrativo se coloque ao lado das irmãs mais velhas com igualdade de direitos, ela precisa ser um sistema de institutos jurídicos peculiares da administração estatal”; Fleiner, Fritz. *Über die Umbildung zivilrechtlicher Institute durch das Öffentliche Recht*. Tübingen: Mohr, 1906, p. 8; panorama geral em Stolleis, Entwicklungsstufen, op. cit., §2, n° 53 et seq.; Id. *Geschichte*, op. cit., p. 380 et seq.

²⁶³ Postura exagerada, porém, em Lepsius, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Op. cit., p. 182: Para promover um destaque do Direito Administrativo mediante afastamento do Direito Constitucional, o debate científico teria se distanciado da dependência em relação à Constituição salientada inicialmente nos anos 1950 e 1960 e desenvolvido autonomia. Em todo caso, concepções atuais do Direito Administrativo Geral estão cientes de sua dependência da Constituição – entretanto, nas nuances que desenvolveu; veja apenas Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, n° 17 et seq.; dentre a literatura de manuais de Direito Administrativo: Ehlers, *Verfassungsrecht*, op. cit., §6, n° 1 et seq.; Ipsen, *Verwaltungsrecht*, op. cit., n° 71 et seq.; Maurer, *Verwaltungsrecht*, op. cit., §2, n° 1 et seq.

²⁶⁴ Veja apenas Lepsius, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Op. cit., p. 182. Quanto a exigências de uma autonomia do Direito Administrativo, cf. Klement, *Wettbewerbsfreiheit*, op. cit., p. 294; Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts, op. cit., p. 401.

²⁶⁵ Veja as palestras sobre “O Direito Administrativo entre compreensão dogmática e reivindicação de orientação científica”, de Appel, Ivo; Eifert, Martin. Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischem Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 2008, vol. 67, p. 226/286.

²⁶⁶ Postura reticente quanto à sua importância como reorientação fundamental em Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., 95, 99 et seq.; Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 87 et seq.

²⁶⁷ Voßkuhle, *Neue Verwaltungswissenschaft*, op. cit., §1, n° 15. Com mais nuances, Schuppert, Gunnar Folke. Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft im Wandel Von Planung über Steuerung zu Governance? *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 133, n. 1, p. 79-108, 2008, p. 99: “da ciência de interpretação e decisão orientada pelo texto das normas para a ciência da ação orientada pela geração de Direito e solução de problemas”. Quanto ao interesse em uma ciência do Direito Administrativo como ciência orientadora, veja também Appel, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 241 et seq.; Bumke, *Methodik*, op. cit., p. 103 et seq.; Id. *Rechtswidrigkeit*, op. cit., p. 259 et seq.; Franzius, Claudio. Funktionen des Verwaltungsrechts im Steuerungsparadigma der Neuen Verwaltungswissenschaft. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 39, n. 3, p. 335-371, 2006; Hoffmann-Riem, Wolfgang. Eigenständigkeit der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2nd edition, vol. I, §10, n° 11 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 1, n° 34 ss. Quanto às consequências, cf. Scherzberg, Arno. Das Allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Praxis und Reflexion. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 840: Questionamento de diversas suposições básicas tradicionais, a saber, “lógica binária do Direito em termos de redutibilidade de toda questão jurídica à discrepância legal/ilegal, sua racionalidade de subsunção

teórico-coordenativa sobre o Direito, a concomitante necessidade de uma análise de áreas materiais, sua orientação pelos efeitos e consequências, a abertura para ciências afins, o trabalho com âmbitos de referência e seu interesse em critérios não normativos da ação administrativa²⁶⁸ dirigem a atenção para além do horizonte constitucional.²⁶⁹

4.1.3 Emancipação da administração pública

Por fim, em uma compreensão ampla, que transcenda a questão da relação entre as duas camadas do Direito, pode-se entender como outra tendência de emancipação, crescente a partir do final dos anos 1970, o ganho em autonomia da administração pública frente ao Legislativo e ao Judiciário.²⁷⁰ Isto atinge o Direito Administrativo Geral em toda a sua amplitude: isto é representado, em termos jusmateriais, por margens de liberdade,²⁷¹ a percepção crescente da incumbência

fundamental, ainda que limitada, sua normatividade irrestrita no sentido de uma preexistência – concebida ao menos *in nuce* – de ‘uma única’ decisão ‘correta’, a função meramente heurística da dogmática na averiguação dessa decisão, sua uniformidade em relação a destinatários no Poder Executivo e Judiciário, o caráter decisivo do ‘método jurídico’ estruturado de forma conceitual e sistemática e, relacionada a isso, a irrelevância de premissas extrajurídicas de decisões para a análise do Direito”.

²⁶⁸ Quanto a esse programa, cf. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, nº 16 et seq.

²⁶⁹ Para uma compreensão (superestimada) de emancipação, veja Lepsius, Oliver. *Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?* Op. cit., p. 183 et seq., n. 21 – citação na n. 255.

²⁷⁰ Veja apenas Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 1976, vol. 34, p. 229 et seq.; além disso, Peters, Hans. *Die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt*. Krefeld: Scherpe, 1965; Scheuner, Ulrich. *Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung*. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Stuttgart, vol. 22, n. 17-18, p. 585-593, 1969, p. 585 et seq., em especial 593. Balanço em Dreier, Horst. Zur „Eigenständigkeit der Verwaltung”. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 25, n. 2, p. 137-156, 1992; além disso, Brenner, *Gestaltungsauftrag*, op. cit., p. 197 et seq. – panorama geral das posições de Arnold Köttgen, Hans Peters, Ernst Forsthoff e Werner Weber em Hoffmann-Riem, *Eigenständigkeit*, op. cit., (n. 266), §10, nº 2 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, nº 36 et seq.

Além disso, a autonomia encontra sua expressão na *tarefa específica da administração pública na estrutura dos poderes* [cf. Huber, *Grundzüge*, op. cit., §73, nº 44; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, nº 37]. Essa tarefa consiste na “mediação de Direito estatuído democraticamente através de uma concretização gradativa em um processo diversificado de aplicação do Direito e, também, criador de Direito” [Kahl, *Grundzüge*, op. cit., §74, nº 10, com remissão a Möllers, Christoph. *Gewaltengliederung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, p. 112 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, nº 38; além disso, quanto à “concentração material concreta” da administração pública, cf. Wahl, Rainer. *Zur Lage der Verwaltung Ende des 20. Jahrhunderts*. In: Jeserich, Kurt G. A.; et. al. (Ed.). *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1987, vol. 5, p. 1211].

²⁷¹ Sobre a “passagem de uma administração executiva para uma administração mais fortemente conformadora e reguladora”, veja Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., Prefácio; além disso, Hoffmann-Riem, *Eigenständigkeit*, op. cit., §10, nº 9 et seq.; Huber, *Grundzüge*, op. cit., §73, nº 45 et seq., 212 et seq.; Kahl, *Grundzüge*, op. cit., §74, nº 155 et seq.; Möllers, Christoph. *Verwaltungsrecht und Politik*. In: Bogdandy, Armin von; Cassese, Sabino; Huber, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum* (IPE V), Heidelberg: C.F. Müller, 2014, vol. 5, §93, nº 8 et seq.; Ruffert, *Europäisierung*, op. cit., §94, nº 58.

de concretização do Direito por parte da administração²⁷² ou a superação das formas tradicionais de atuação que se encontram na ação administrativa informal, em termos procedimentais, pela valorização do procedimento administrativo, do ponto de vista do Direito Organizacional, pela autonomização de órgãos públicos bem como por processos de privatização, incluindo a inserção em estruturas de rede e de governança, e, no nível da proteção jurídica, por competências para tomada de decisões últimas por parte da administração pública.

4.2 Reafirmação da Lei Fundamental

Apesar desse resultado de tendências emancipatórias, a precedência de um Direito Constitucional Administrativo tematicamente amplo, por um lado (4.2.1), e deficiências regulatórias da legislação ordinária, por outro (4.2.2) fazem com que a autonomia do Direito Administrativo Geral seja apenas relativa. Ainda que processos de emancipação desafiem a Constituição, eles também oferecem oportunidades de modernização (4.2.3).

4.2.1 O caráter inalterável do direito administrativo geral omnirreferencial

A autonomia do Direito Administrativo Geral em relação à Constituição só pode, de antemão, ser relativa por causa da precedência desta última (Art. 1, 3; Art. 20, 3 da LF).²⁷³ Assim, a partir de uma perspectiva normativa,²⁷⁴ nem um Direito

²⁷² Veja apenas Dreier, Horst. Zur „Eigenständigkeit der Verwaltung“, op. cit., p. 155 – referências removidas: Execução da lei “justamente não é uma implementação da vontade neutra em termos de valores ou processo de subsunção de certo modo inteiramente automatizado, e sim um processo efetivamente criativo, complementar às leis [...] que inclui, na aplicação das leis muitas vezes só insuficientemente programadas, concretização das normas, escolha de alternativas, preferência de valores, processos de ponderação e ajuste prático de interesses”. Veja ainda, Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 150; Jestaedt, Matthias. Maßstäbe des Verwaltungshandelns. In: Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14ª ed. Berlin: de Gruyter, 2010, §11, nº 7 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee* (n. 23), cap. 4, nº 42; Trute, Hans-Heinrich. Methodik der Herstellung und Darstellung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 303 et seq. Quanto à consequência da autonomia para a vinculação à lei, cf. Dreier, *ibid.*, p. 151: A lei não é mais um “produto final, fechado em si mesmo, da formação da vontade do Estado”; Gärditz, *ibid.*, p. 126 et seq.

²⁷³ Jestaedt, *Selbstand*, op. cit., §264, nº 10, 33.

²⁷⁴ Uma outra questão não tematizada aqui diz respeito a processos factuais de emancipação. Mencione-se, p. ex., o problema da burocracia abordado por Max Weber (*Wirtschaft und Gesellschaft*. 5ª ed. Tübingen: Mohr, 1976, p. 825 et seq.), ilustrado por Wahl, Lage, op. cit., p. 1199 et seq.; também p. 1206 et seq., com referência à politização partidária: “A administração como cumprimento especializado, competente,

Administrativo autônomo, nem uma ciência do Direito Administrativo orientada pela coordenação,²⁷⁵ nem uma administração autônoma²⁷⁶ conseguem se emancipar contra a Lei Fundamental. Em consonância com isso, não é admissível, p. ex., colocar a vinculação à lei sob a reserva da preservação do critério não normativo da aceitação de decisões administrativas.²⁷⁷

À precedência se acrescenta ainda, como elemento inibidor da emancipação, a omissão referencialidade – que, de resto, não deve ser equivocadamente entendida como “armadilha da constitucionalização”²⁷⁸ que neutralize a si mesma – do

efetivo e duradouro das tarefas estatais deve ser mero instrumento; entretanto, a administração como organização e aparelho de grande porte tem, necessariamente, um considerável peso próprio, assim como o grande quadro de funcionários tem, naturalmente, interesses próprios. Consoante a conhecida dialética de senhor e servo, ela nunca pode, de fato, ser mero instrumento, mas pode se autonomizar com intensidade e extensão diversas, fazer com que projetos do mandante constitucionalmente legitimado ‘desencarilhem’ ou atolem ou usar a dependência do ‘senhor’ em relação às informações e ao conhecimento especializado para conduzir esses projetos em termos de conteúdo”.

²⁷⁵ Veja apenas KAHN, Wolfgang. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, op. cit., p. 493; Rottmann, Frank. Bemerkungen zu den „neuen“ Methoden der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft. In: CHRISTENSEN, Ralph; PIEROTH, Bodo. *Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht*. Freundesgabe zum 70. Geburtstag von Friedrich Müller. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 214; Schoch, Friedrich. Außerrechtliche Standards des Verwaltungshandelns als gerichtliche Kontrollmaßstäbe. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 546; Id. Gerichtliche Verwaltungskontrollen, op. cit., §50, n.º 107, 110.

²⁷⁶ Dreier, Horst. Zur „Eigenständigkeit der Verwaltung“, op. cit., p. 155, afirma acertadamente: “Um conceito de ‘autonomia’ assim purificado não compreende a administração pública nos moldes de uma entidade solitária, afastada do nexo democrático de constituição e legitimação, fundamentada em si mesma. Essa concepção tem, ao contrário, uma fundamentação funcional. Ela leva a sério as coerções em termos de divisão de trabalho implícitas na moderna sociedade industrial com sua grande esfera de atividades estatais; ao mesmo tempo, reconhece o potencial próprio de conformação do Direito assim como o elemento ‘político’ nele encerrado que resta para o Poder Executivo, caracterizado por atividade contínua, onipresença e ubiquidade, e que não pode ser eliminado por um direito de intervenção legislativa, por mais amplo que seja”. O mesmo se encontra em Möllers, Verwaltungsrecht, op. cit., §93, n.º 15; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, n.º 37: “Autonomia fundamentada na Constituição [...] não é um estado natural de uma legitimidade em consonância com a Constituição, mas é constituída pelo Direito. A separação de poderes prevista na Lei Fundamental não precisa conter *a posteriori* poderes preexistentes e soberanos. Ela pode, isto sim, utilizar suas distintas estruturas organizacionais e formas de operação para, a partir delas, formar um complexo em que decisões estatais sejam estruturadas em níveis, justificadas publicamente e tomadas de maneira controlada”. Outra opinião em Forsthoft, *Industriegesellschaft*, op. cit., p. 105: “A multiplicidade da entidade estatal não se reduz ao sistema normativo do Estado de Direito. Neste fato se baseia a autonomia do governo e da administração pública, que não é abolida pelo fato de ambos estarem colocados sob o controle do Parlamento e vinculados ao plano orçamentário. Essa autonomia não é uma categoria absoluta, podendo ser maior ou menor, e a força e fraqueza da estatalidade podem ser depreendidas de ela ser uma coisa ou outra, pois onde o governo e a administração pública atuam nessa autonomia sem a ordem executiva de uma lei, elas são ‘o Estado’ e nada mais do que isso”.

²⁷⁷ Isso é corroborado por Hoffmann-Riem, Wolfgang. Methoden einer anwendungsorientierten Verwaltungswissenschaft. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 47 et seq.

²⁷⁸ Essa metáfora de Jestaedt, Verfassungsgerichtsbarkeit, op. cit., p. 58, significa que uma multiplicação de posições protegidas por direitos fundamentais causa uma minimização dessa proteção; cf. ainda Eifert, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 291 et seq., segundo o qual as categorias jusconstitucionais para a formação

Direito Constitucional Administrativo prioritário. Ela compreende tematicamente o Direito Administrativo Geral, o qual, de qualquer modo, apresenta uma dimensão constitucional e, em termos de conteúdo, uma proximidade especial para com a Constituição.²⁷⁹ Assim, a Lei Fundamental determina o fundamento e o limite da autonomia, p. ex. a reserva de uma lei suficientemente definida determina o espaço para margens de liberdade ou a garantia da proteção jurídica determina a admissibilidade de competências para a tomada de decisões administrativas últimas. Até mesmo a olhar da Nova Ciência do Direito Administrativo para além do Direito na direção de âmbitos materiais, ciências afins e critérios não normativos é só aparentemente cego em relação à Constituição, pois a pretensão normativa levantada implica uma integração desses conhecimentos no Direito. Assim, a abertura para ciências afins que se está exigindo implica a Constituição, já que a ela cabe uma função de filtragem, justamente em face da multiplicidade dos critérios que afluem para o Direito.²⁸⁰ Ela precisa orientar o processo de incorporação nos moldes do Estado Democrático de Direito, particularmente em face da delegação, muitas vezes necessária, do poder de estabelecimento do Direito, e refletir os padrões incorporados sobretudo a partir dos direitos fundamentais.²⁸¹

do sistema (direitos fundamentais e princípio do Estado de Direito) perderam seu “caráter inequívoco” na esteira da percepção da multipolaridade e da necessidade de margens de liberdade conformadora do legislador: “Todos os desdobramentos do Direito Administrativo podem ser tematizados pelo Direito Constitucional, mas um número cada vez menor de questões jusadministrativas podem ser decididas pelo Direito Constitucional”.

²⁷⁹ Quanto a isso, veja já supra n. 62.

²⁸⁰ Veja apenas Bumke, *Methodik*, op. cit., p. 127 et seq.; GRZESZICK, Bernd. *Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerwissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht*, op. cit., p. 113; Schoch, *Standards*, op. cit., p. 554 et seq. Veja de modo geral quanto ao imperativo de uma “compreensão nuançadamente integrativa de método”, Voßkuhle, Andreas. *Methode und Pragmatik im Öffentlichen Recht*. In: Bauer, Hartmut; et. al. (Ed.). *Umwelt, Wirtschaft und Recht: wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt*. München: Beck 2002, p. 188 et seq.

²⁸¹ Veja também Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 108 et seq., 116 et seq., 134 et seq.; Hoffmann-Riem, *Verwaltungswissenschaft*, op. cit., p. 56, 59 et seq.; KAHL, Wolfgang. *Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 494 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., p. 116 et seq.; Schoch, *Standards*, op. cit., p. 555: O Direito fixa “o fundamento, os limites e as condições da recepção”. Concretamente [cf. Wollenschläger, Ferdinand; Schmidl, Annika. *Qualitätssicherung als Ziel der Krankenhausplanung. Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR)*, Köln, 2, p. 117-167, 2014, p. 158 et seq.]: Assim, requisitos do Estado de Direito e da democracia determinam inicialmente como os padrões de qualidade muitas vezes formulados em diretrizes médicas podem ser tecnicamente incluídos no ordenamento jurídico, p. ex. por meio de remissão ou incorporação. Em seguida, normas dos direitos fundamentais determinam que fundamentação científica se deve exigir para a possibilidade de recepção de diretrizes específicas e cuidam para que haja um equilíbrio com interesses conflitantes, p. ex. interesses empresariais de prestadores de serviços ou necessidades de atendimento da população. Para um exemplo paralelo relacionado com a liberdade científica, cf. Fehling, Michael. *Das Verhältnis von Recht und außerrechtlichen Maßstäben*. In: Trute, Hans-Heinrich; Groß, Thomas; Möllers, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 467 et seq.; Gärditz, *ibid.*, p. 107, 117. Veja, finalmente, com vistas a relações de cooperação, Volkmann, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 77.

Em consonância com isso, propostas metodológicas da Nova Ciência do Direito Administrativo acentuam, apesar da ampliação de perspectiva, o primado da vinculação à Constituição e ao Direito.²⁸² Isso deve, mesmo que em um trabalho com pretensão jusnormativa e juspolítica também haja o risco de ultrapassagem de limites,²⁸³ ser levado em consideração pela crítica.²⁸⁴

²⁸² Veja especialmente Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, n.º 15 (também n.º 24, p. 71): Assim, a reorientação de modo algum significa “que o trabalho dogmático na tradição do Método Jurídico se torne supérfluo. No Estado constitucional democrático, o Direito continua sendo o fator definatório determinante para o sistema de tomada de decisões da administração pública. Por isso, toda mudança das coordenadas do sistema (critério de ação, organização, procedimento, recursos humanos, etc.) precisa ser legítima pela Constituição. Em consequência disso, também é preciso verificar se toda decisão e toda proposta de decisão são compatíveis com o Direito vigente”. Veja, além disso, Eifert, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 300 et seq.; Hoffmann-Riem, *Methoden*, op. cit., p. 47 et seq.

²⁸³ Expressão plástica em Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, n.º 17, segundo o qual a perspectiva normativa do Direito e a perspectiva orientadora da ciência se encontram em uma relação tensa, que “é difícil [...] de manter”, pois existe o perigo de que as duas perspectivas sejam igualadas: “A tentação de conformar e modificar o Direito diretamente, partindo da pretensão elitista de um conhecimento melhor e passando ao largo dos moinhos da definição política das opiniões, é tão grande quanto a propensão a inferir estruturas jurídicas a partir de análises da realidade”. Veja também Bumke, *Rechtswidrigkeit*, op. cit., p. 261 et seq.; GRZESZICK, Bernd. Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerungswissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht, op. cit., p. 119 et seq.; Ossenbühl, Fritz. Grundlagen des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 40, n. 1, p. 125 et seq., 2007, p. 128, 130; RIXEN, Stephan. Taking Governance Seriously. Metamorphosen des Allgemeinen Verwaltungsrechts im Spiegel des Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung, op. cit., p. 312; de resto, já Brohm, Winfried. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: *VVDStRL*. Berlin: De Gruyter, 1972, vol. 30, p. 251 et seq. com n. 24. Contudo, os representantes da Nova Ciência do Direito Administrativo também enxergam tais perigos; cf. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, n.º 28: Assim, existe o perigo de que “a perspectiva do Direito Administrativo orientada por tarefas e eficácia, que é imanente à perspectiva da orientação, [...] às vezes [faça com que] se joguem as (supostas) necessidades da prática contra a primazia do Estado de Direito democrático em todos os casos em que a lei belisca, aperta e causa gasto ou trabalho”.

²⁸⁴ Posição problemáticamente aberta, ainda que pouca clara na consequência, em Franzius, Claudio. Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Voßkuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §4, n.º 68 [abertura semelhante também em Id. Funktionen des Verwaltungsrechts im Steuerungsparadigma der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, op. cit., p. 346 et seq.]: “Na medida em que o Estado constitucional democrático assumiu uma responsabilidade pela conformação social e que também critérios de correção se somem à legitimidade, o Direito Administrativo precisa tematizar (também) sua orientação pelas consequências. Ao se fazer isso, a noção orientadora é que decisões jurídicas sejam determinadas não (apenas) pelo processamento de fatos passados com a ajuda de regras dadas previamente, mas também pela expectativa do efeito influenciado pela decisão”. Mais resoluta ainda é a condição prévia: “[...] a orientação pelas consequências passa para o primeiro plano do Direito Administrativo” – uma posição crítica por causa do questionamento da vinculação à lei se encontra em Lange, Klaus. Grundlagen des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 40, n. 1, p. 135 et seq., 2007, p. 136 et seq.; Schoch, Standards, op. cit., p. 546. Crítica excessiva no tocante a literatura de referência, porém, encontra-se, p. ex., em GRZESZICK, Bernd. Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerungswissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht, op. cit., p. 110, e Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, n.º 17.

4.2.2 Direito constitucional administrativo como ordenamento de compensação

À superestrutura tematicamente abrangente do Direito Administrativo Geral e sua referência à Lei Fundamental se contrapõe, de resto, uma regulamentação legal lacunar, pois só é parcialmente codificada e, às vezes, deficiente. Com isso, o legislador nem sempre deu conta da – parafraseando Kant livremente – “saída do Direito Administrativo de sua menoridade, da qual ele próprio é culpado” que é imprescindível para a emancipação.²⁸⁵ Isto aciona a função de compensação da Lei Fundamental, como ilustra, mais uma vez, o requisito da audiência: sua área de aplicação restrita a atos administrativos problemáticos levanta a pergunta a respeito de deveres de audiência diretamente vinculados à Constituição, p. ex. no contexto de atos materiais,²⁸⁶ e as possibilidades sanativas consideradas amplas demais no caso de erros exigem um manejo rigoroso determinado pela Constituição.²⁸⁷

4.2.3 Ganho de *status* de critério por meio de oportunidades de modernização internas

Por fim, processos de emancipação podem estimular processos de aprendizagem: assim, a crítica à constitucionalização produziu um repensar de reduções

²⁸⁵ Com Wahl, Rainer. Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts, op. cit., p. 407, a necessidade de um recurso a normas jusconstitucionais constitui o critério para a autonomia (faltante) do Direito Positivo e um indício de uma solução inadequada (e em desconformidade com a Constituição) do problema por parte do legislador ordinário. Veja também Schulze-Fielitz, Helmut. Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard, Vosskuhle, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, §12, nº 138; Bachof, Begriff, op. cit., p. 50 et seq.

²⁸⁶ Veja apenas Kallerhoff, D. In: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael (Ed.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8ª ed. München: Beck, 2014, §28, nº 25; Kopp, Ferdinand O.; Ramsauer, Ulrich, *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar (VwVfG)*. 16. ed. München: Beck, 2015, §28, nº 4a; Pünder, Hermann. §14. In: Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14ª ed. Berlin: de Gruyter, 2010, §14, nº 27. Questão deixada em aberto por não ser relevante para decisões em Alemanha. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.05.1989 - 7 C 2.87. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)*, vol. 82, p. 76-97, p. 96; *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 10, p. 1770 et seq., 1991, p. 1771 et seq. Posição reticente também em BayVGH [Tribunal Administrativo da Baviera], BAYERN. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (VGH). VGH München, 14. 2. 2003 - 5 CE 02.3212: Grenzen für staatliches Informationshandeln – Scientology. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 22, n. 8, p. 998 et seq., 2003, p. 999.

²⁸⁷ Veja apenas Hufen, Friedhelm; Siegel, Thorsten. *Fehler im Verwaltungsverfahren*. 5ª ed. Baden-Baden: Nomos, 2013, nº 287 et seq.; Kallerhoff, D. In: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael (Ed.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8ª ed. München: Beck, 2014, §28, nº 23, 66 et seq.; Sachs, M. In: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael (Ed.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8ª ed. München: Beck, 2014, §45, nº 13 et seq.

e requisitos exagerados em termos de Estado de Direito e direitos fundamentais. Da mesma forma, a ampliação de perspectiva²⁸⁸ subjacente à Nova Ciência do Direito Administrativo e presente na superação da análise do marco jurídico promete impulsos de modernização.²⁸⁹ Se o princípio da democracia exige um nível de legitimação suficiente,²⁹⁰ análises da Ciência da Administração podem revelar a viabilidade de diversos arranjos e refletir, p. ex., sobre até que ponto suposições da cadeia de instruções, como a base de informações, estão corretas.²⁹¹ O mesmo se aplica à geração de conhecimentos sobre estruturas de cooperação.²⁹² A modernização em nível de modelo orientador tem continuidade com a percepção crescente da incumbência dupla do Direito Administrativo de não apenas disciplinar, mas também possibilitar,²⁹³ bem como na autonomia e incumbência de conformação da administração pública:²⁹⁴ compreensões unilaterais da Constituição se veem questionadas, especialmente aquela de uma administração que meramente executa a lei e é comandada de fora,²⁹⁵ bem como aquela do

²⁸⁸ Quanto à abordagem, cf. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, nº 15: “Mas essa análise geral, que tem sido desde sempre o campo de atuação originário do jurista, constitui apenas, do ponto de vista de uma ciência da ação e decisão orientada pela produção de Direito, apenas um nível (central) em um complexo processo cognitivo cujos outros níveis não podem (mais) ser simplesmente ignorados. Entretanto, isso nunca foi inteiramente feito também pelos estudiosos do Direito Administrativo que se sentem comprometidos com o Método Jurídico; entre eles, porém, a análise da realidade, pré-compreensões (teóricas), exame das consequências, conhecimento cotidiano e avaliações juspolíticas confluem, muitas vezes de modo oculto e metodologicamente irrefletido, em sua própria argumentação. Um interesse central da Nova Ciência do Direito Administrativo reside justamente na racionalização (científica) de fatores não normativos de decisão”. Quanto à problemática subsequente a uma ampliação juspolítica da metodologia, cf. Wahl, *Herausforderungen*, op. cit., p. 91 et seq.

²⁸⁹ Caso se reconheça essa oportunidade de aprendizado, exclui-se um diagnóstico de decadência, o que, de resto, corresponde ao desiderato geral do Congresso de Freiburg, a saber, associar o melhor de ambos os universos, ou seja, “estabelecer uma relação tão produtiva quanto possível entre a compreensão dogmática clássica e a abordagem científica voltada para a orientação, a perspectiva relativa ao ato jurídico e a perspectiva relativa ao comportamento”, e não jogar uma abordagem contra a outra; veja Appel, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 254. Da mesma forma Bumke, *Methodik*, op. cit., p. 107, 127 et seq.; Id. *Rechtswidrigkeit*, op. cit., p. 262 et seq.; Eifert, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 314 et seq.; Gärditz, *Hochschulorganisation*, op. cit., p. 150 et seq., 265 et seq. (com ênfase na centralidade da perspectiva do controle); KAHL, Wolfgang. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, op. cit., p. 498 et seq.; Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, nº 18 et seq.; Pittsches, Rainer. *Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung*. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eberhard; Schuppert, Gunnar Folke (Ed.). *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 222 et seq.; Scherzberg, op. cit., (n. 266), p. 868; Schoch, Friedrich. *Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre*, op. cit., p. 203.

²⁹⁰ Veja apenas BVerfGE, vol. 83, p. 60 et seq., p. 71 et seq.

²⁹¹ Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., p. 151; Id. *Das Demokratieprinzip*. Ein Plädoyer, op. cit., p. 97 et seq.

²⁹² Quanto a isso, cf. RIXEN, Stephan. *Taking Governance Seriously*. Op. cit., p. 319 et seq.; Volkman, *Verfassungsrecht*, op. cit., p. 77.

²⁹³ Quanto à incumbência dupla, cf. supra, 2.2.

²⁹⁴ Quanto a isso, cf. supra, 4.1.3.

²⁹⁵ Expressão plástica em Dreier, Horst. *Zur „Eigenständigkeit der Verwaltung“*, op. cit., p. 145 et seq.: “É esse nexos conjunto entre forma de Estado democrática, sistema de governo parlamentar, Executivo

Método Jurídico²⁹⁶ que está interessado na solução de casos jusadministrativos avulsos pelo critério do Direito e, por conseguinte, coloca no centro²⁹⁷ a vinculação à lei e a proteção jurídica como duas pedras angulares do Direito Constitucional Administrativo²⁹⁸ como cumprimento, em termos de tipos ideais, do modelo de Direito Administrativo Geral preconizado pela Constituição²⁹⁹.

Entretanto, a abertura para novos desdobramentos e sua integração no Direito Constitucional constituem uma corda bamba: por um lado, compreender os processos de emancipação exclusivamente como história de decadência pouco contribui para seu tratamento jusconstitucional adequado.³⁰⁰ Por outro lado, a

vinculado à lei e ampla proteção judicial dos direitos individuais que faz com que a administração pública não se manifeste como organização autônoma, e sim [...] como instrumento da vontade popular interpretada autenticamente na lei. O Executivo, supostamente privado de todos os elementos políticos e conformadores, tinha de se apresentar, nessa perspectiva convincente tanto em termos da teoria da democracia quanto do Estado de Direito, como aparelho burocrático hierarquicamente organizado, legalmente programado, controlado pela fiscalização e pelos tribunais, inteiramente isolado do universo da política, sem qualquer competência para a formação da vontade". Veja também Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 4, n.º 37; Trute, *Methodik*, op. cit., p. 303 et seq. Quanto à determinação da administração pública a partir de fora, cf. Wahl, Lage, op. cit., 1199. – Se, contudo, se constatar a "passagem de uma administração executiva para uma mais fortemente conformadora e reguladora" (quanto a isso, cf. já supra, 4.1.3 com n.º 270), deve-se levar em consideração que a ideia de uma administração meramente executora da lei jamais correspondeu à realidade [veja apenas von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, n.º 40; Hoffmann-Riem, *Eigenständigkeit*, op. cit., §10, n.º 9 et seq.] e que a atual atividade administrativa tampouco se esgota em tarefas de conformação política; cf. Möllers, *Verwaltungsrecht*, op. cit., §93, n.º 10.

²⁹⁶ Quanto a ela, em resumo, cf. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, n.º 2 et seq. Quanto à sua gênese como distanciamento de uma abordagem da Ciência Política, cf. Bumke, *Methodik*, op. cit., 75 et seq.; quanto a seu valor, Stelkens, *Verwaltungsrecht*, op. cit., n.º 220: "conquista central da ciência alemã do Direito Administrativo".

²⁹⁷ Quanto à ciência do Direito Administrativo como ciência prática de resolução de casos, cf. Appel, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 233 et seq.

²⁹⁸ Cf. Appel, *Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 238 com n.º 43; além disso, também em contraste com a Nova Ciência do Direito Administrativo, cf. GRZESZICK, Bernd. *Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerungswissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht*, op. cit., p. 112 et seq.

²⁹⁹ Acertadamente, Wißmann, *Verwaltungsorganisation*, op. cit., §15, n.º 8a: "Em relação a reformas da organização administrativa, o Direito Administrativo não tem, assim, (apenas) a tarefa de fixação defensiva de fronteiras, e sim primordialmente o compromisso positivo e construtivo de elaborar pressupostos da atuação de uma administração pública orientada pela liberdade e comprometida com o Direito; neste sentido, ele atua necessariamente também dando orientação juspolítica". É insuficiente, porém, uma compreensão do Direito Administrativo como exclusivamente voltado para a orientação; veja apenas Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, n.º 28.

³⁰⁰ Acertadamente, Schmidt-Aßmann, *Rechtsstaat*, op. cit., §26, n.º 111: "As ameaças também podem ser entendidas como desafios. O que se faz necessário não é a invocação de sintomas de crise, e sim a disposição para confrontar-se com mudanças urgentes na economia e na sociedade". Na continuação: "O Direito e o Estado de Direito só perderão sua força determinante se não se empenharem em traduzir os critérios de racionalidade dos desdobramentos indicados em categorias do ordenamento jurídico". Veja ainda von Bogdandy; Huber, Staat, op. cit., §42, n.º 40: O tipo ideal de uma administração pública executora da lei segundo o método jurídico "atrapalha uma compreensão adequada de governo contemporâneo no âmbito jurídico da Europa, pois só pode diagnosticar a situação atual, em que governos e burocracias atuam de modo conformador, como 'processo de decadência jusconstitucional e político-constitucional'"; cf. Ladeur, Karl-Heinz. *Normqualität und Verbindlichkeit der Verfassungssätze*. In: ISENSEE, Josef;

crítica à emancipação chama a atenção para a possível perda de vinculações, pois salienta o potencial de conflito –, em termos de direitos fundamentais e Estado Democrático de Direito – de uma orientação da ação administrativa por um cumprimento efetivo de tarefas, quiçá até com base em parâmetros determinados pela ciência social.³⁰¹ Além disso, ela identifica fissuras na “engenhosa configuração do Estado de Direito”³⁰² por causa da diminuição da determinação legal e, conseqüentemente, das possibilidades reduzidas de controle judicial, uma “desconstitucionalização” no desgaste da “coordenação parlamentar do Estado constitucional”,³⁰³ uma perda irrecuperável da pretensão normativa da Constituição em processos de informalização,³⁰⁴ “um exclave precário no âmbito da legalidade da administração pública” em margens de apreciação³⁰⁵ ou o risco de um sistema que não pode mais ser coordenado democraticamente ao se afastar do modelo burocrático de legitimação.³⁰⁶

Se e até que ponto existem transposições de fronteiras jusconstitucionalmente relevantes, porém, é uma questão que só pode ser avaliada com base em temas específicos concretos e não pode ser aprofundada aqui.³⁰⁷ Em termos genéricos,

KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3rd edition Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 237-268, §261, n° 54 et seq.

³⁰¹ Badura, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 152; GRZESZICK, Bernd. Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerungswissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht, p. 112 et seq.; Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n° 49; Lepsius, *Steuerungsdiskussion*, op. cit., p. 7; RIXEN, Stephan. Taking Governance Seriously, op. cit., p. 335 et seq.; STARCK, Christian. Diskussionsbeitrag. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: de Gruyter, 2008, vol. 67, p. 335. Isso também se aplica a uma compreensão do indivíduo como parceiro de cooperação com a administração pública; cf. em resumo Masing, Rechtsstatus, op. cit., §7, n° 1 et seq.

³⁰² Grimm, Ursprung, op. cit., §1, n° 72.

³⁰³ HOFMANN, Hasso. Vom Wesen der Verfassung, op. cit., p. 15 et seq.

³⁰⁴ Grimm, Ursprung, op. cit., §1, n° 86. Veja também Helms, Ludger. Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik: ein Vergleich der Regierungen Kohl und Schröder. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, Baden-Baden, vol. 03, n. 1, p. 70-96, 2005, p. 95 et seq.

³⁰⁵ Faber, Heiko. *Verwaltungsrecht*. 4ª ed. Tübingen: Mohr, 1995, p. 100.

³⁰⁶ Huber, Grundzüge, op. cit., §73, n° 213.

³⁰⁷ Vários congressos de nossa Associação já se dedicaram a diversos aspectos da autonomia e seus determinantes jusconstitucionais, p. ex. à reserva administrativa, vista com ceticismo [Göttingen, 1984: Maurer, Hartmut; Schnapp, Friedrich E. Der Verwaltungsvorbehalt. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 43, 1985, p. 135/172], a privatizações [Halle, 1994: Hengstschläger, Johannes; Bauer, Hartmut. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 54, 1995, p. 165/243; Dresden, 1996: Schmidt-Preuß, Matthias; Di Fabio, Udo. Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 56, 1997, p. 160/235; St. Gallen, 2002: Heintzen, Markus; Voßkuhle, Andreas. Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 62, 2003, p. 220/266] ou à ação administrativa informal [St. Gallen, 2002: Herdegen, Matthias; Morlok, Martin. Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen*

o desafio consiste em reafirmar a pretensão de coordenação da Lei Fundamental justamente em vista de novos desdobramentos. Com seu marco omnirreferencial, ela está perfeitamente preparada para isso.³⁰⁸ É preciso apreender processos de emancipação, especialmente a flexibilização de vinculações que os acompanha, primeiramente em sua dimensão jusconstitucional e, na sequência, medi-los com base na Lei Fundamental. Ao fazer isso, não se devem perder de vista seu teor inalterável (eventualmente compensatório), sua necessidade de desenvolvimento adicional e a margem de concretização do legislador. Justamente os diagnósticos da realidade gerados pela Nova Ciência do Direito Administrativo necessitam de um reacoplamento ao Direito Constitucional, mas não se deve orientar a aplicação do Direito por eles pegando um atalho do ser para o dever-ser.³⁰⁹

Assim, a Lei Fundamental assegura, no tocante a margens de liberdade, que estas se assentem sobre uma autorização legal pertinente, que haja uma coordenação parlamentar suficiente (reserva legal, caráter determinado) e que a flexibilização da vinculação à lei e da proteção jurídica não ocorra mediante remissão a supostas necessidades materiais ou objetivas, e sim deva ser justificada à luz do Direito Constitucional.³¹⁰ Os deveres concepcionais da administração pública desenvolvidos nesse contexto, que asseguram um manejo de margens de liberdade

Staatsrechtslehrer (VVDStRL). Berlin: Walter de Gruyter, vol. 62, 2003, p. 7/37]. Quanto à Nova Ciência do Direito Administrativo, cf. já supra, 4.2.1 com n. 281 et seq.

³⁰⁸ Veja, no contexto da ação administrativa informal, também Schoch, *Entformalisierung*, op. cit., §37, nº 115 et seq., 127.

³⁰⁹ Huber, Peter M. [Die Demontage des Öffentlichen Rechts, op. cit., p. 556 – referência removida; veja também Bumke, *Methodik*, op. cit., p. 127 et seq.] identifica acertadamente o encaixe orientado dos diagnósticos da realidade como tarefa central do Direito Público: Assim, “também se pergunta como se podem alcançar os objetivos orientadores associados com o Direito mesmo sob as condições de uma diversificação de responsabilidades pouco clara entre diversos níveis políticos e na dicotomia entre Estado e sociedade. Ao se fazer isso, diagnósticos da realidade extremamente complexos, percepções da sociologia das organizações, da teoria das decisões e da ciência política [...] são, com frequência, tomadas como valor nominal do tipo de uma observação científica da realidade e a interpretação e aplicação do Direito são erroneamente orientadas por isso. Mas é neste ponto que inicia a tarefa genuína do Direito Público. Os diagnósticos da realidade e percepções das disciplinas afins precisam ser vinculados às normas de orientação já existentes e transpostos para formas de ação, institutos e procedimentos juridicamente resistentes, passíveis de abstração e tipificação. Em correspondência com a essência do Direito, é preciso, nesse sentido, pensar em distanciamentos, não em passagens, e a ação diversificada precisa ser domesticada sob o código especificamente jurídico de ‘Direito – injustiça’. Partindo da dicotomia entre Estado e sociedade, deve-se perceber toda ação atribuível ao Estado como ação vinculada a competências e carente de justificação e providenciar para que possa ser efetivamente justificada frente ao cidadão”. Posição semelhante no tocante a situações de cooperação em Masing, *Rechtsstatus*, op. cit., §7, nº 17. Veja ainda Blankenagel, A. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 124, p. 70 et seq., 2000, p. 104 et seq.; Kingreen, Thorsten. *Governance im Gesundheitsrecht – Zur Bedeutung der Referenzgebiete für die verwaltungsrechtswissenschaftliche Methodendiskussion*. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 42, n. 3, p. 339-375, 2009, p. 362 et seq.; RIXEN, Stephan. *Taking Governance Seriously*, op. cit., p. 319 et seq.; Schmidt-Aßmann, Eberhard. *Das Demokratieprinzip*. Ein Plädoyer, op. cit., p. 97 et seq.; Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., §1, nº 28.

³¹⁰ Veja também Jestaedt, *Maßstäbe des Verwaltungshandelns*, op. cit., §11, nº 30.

que esteja em conformidade com a igualdade e preserve a proteção jurídica, e, conseqüentemente, compensam a concomitante flexibilização da vinculação à lei³¹¹ representam desdobramentos progressivos no Direito Constitucional.

Contudo, nem sempre se consegue reagir adequadamente ou com rapidez; processos de aprendizagem demandam tempo e podem malograr. Assim, o reconhecimento da restrição indireta e factual, equivalente a uma violação, conseguiu compensar a ação material em termos de direitos fundamentais, mas a limitação da ação administrativa informacional pela jurisprudência do caso Glicol³¹² continua sendo insatisfatória, assim como, de resto, o moroso reconhecimento da vigência fiscal dos direitos fundamentais, sobretudo porque seu impacto é passível de ampliação.³¹³

5 Conclusão: relativização da Lei Fundamental, mas sem diagnóstico de declínio

O fato de que o Direito da UE interveio para conter a administração fiscal deixa claro que a europeização e a emancipação estão correlacionadas: a europeização não só pode ser interpretada como processo de emancipação, mas ela também inibe e promove a emancipação ao mesmo tempo. A mencionada limitação da administração fiscal pelo Direito da UE tem um efeito inibidor, mas também a constitucionalização – implícita no direito fundamental da UE a uma boa administração – do imperativo não só jusnormativo de um tratamento justo de uma causa;³¹⁴ um efeito promotor tem a autonomia da administração forçada pelo Direito da UE. Além disso também existem esferas sem influência mútua.

Não se podem expressar em fórmulas singelas a importância e a perda de importância da Lei Fundamental no Direito Administrativo Geral. Assim como o Direito Administrativo não é apenas “Direito Constitucional concretizado”, ele tampouco se apresenta como “Direito da EU concretizado” em consequência da

³¹¹ Veja apenas Eifert, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 317 et seq.; Hoffmann-Riem, Eigenständigkeit, op. cit., §10, n.º 115 et seq.; Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, op. cit., cap. 2, n.º 24; Wollenschläger, Burkard. *Wissensgenerierung im Verfahren*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, p. 202 et seq.; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, op. cit., p. 538 et seq., 691, 695.

³¹² Isso é compreendido como desconstitucionalização parcial por KAHL, Wolfgang. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, op. cit., p. 469, n. 42. Postura crítica também em Schoch, Entformalisierung, op. cit., §37, n.º 111 et seq.; Wollenschläger, Ferdinand. Staatliche Verbraucherinformation als neues Instrument des Verbraucherschutzes. *Verwaltungsarchiv (VerwArch)*, vol. 102, n. 1, p. 20-50, 2011, p. 38 et seq.

³¹³ Quanto a isso, cf. supra, 3.1.2 com n. 146.

³¹⁴ Quanto a isso, veja supra, n. 197.

europização, e a emancipação tampouco significa desconstitucionalização. No fim da exposição se encontra, pelo contrário, um resultado diferenciado.³¹⁵

A europeização e a emancipação relativizam a importância da Lei Fundamental. A primeira faz isso colocando em segundo plano a função de critério, compensação e modelo da Lei Fundamental em favor do Direito Constitucional Administrativo da UE, e a segunda ao criar um espaço livre subconstitucional para o Direito Administrativo Geral e o abrir para outras orientações. Entretanto, essa relativização da Lei Fundamental não representa um diagnóstico de declínio constitucional por quatro razões.³¹⁶

Em primeiro lugar, a própria Lei Fundamental a esboça: isso é representado pela abertura – criada pelo constituinte³¹⁷ e presente no texto da Constituição –³¹⁸ do ordenamento da Lei Fundamental para a integração europeia bem como pelo caráter da Lei Fundamental como marco de referência, incluindo os espaços livres dela decorrentes para o desdobramento do Direito Administrativo Geral.³¹⁹

Em segundo lugar, a Lei Fundamental não abdica sob o signo da europeização e emancipação; pelo contrário: ela permanece relevante, na forma de sua cláusula de salvaguarda estrutural e na sombra dela, para o processo de europeização, assim como sua precedência e seu teor inalterável fundamentam uma autonomia só relativa do Direito Administrativo Geral.

Contudo, essas salvaguardas podem falhar tanto externa quanto internamente.³²⁰ Neste caso a Lei Fundamental teria perdido importância. Por isso,

³¹⁵ Quanto à europeização de modo geral, veja Häberle, Peter. Das Grundgesetz als Teilverfassung im Kontext der EG/EU. In: Dörr, Dieter (Ed.). *Die Macht des Geistes. Festschrift für Hartmut Schiedermair*. Heidelberg: Müller, 2001, p. 92: “processos de erosão se contrapõem a metamorfoses no tocante à ‘comunidade constitucional chamada Europa’”; e, quanto ao programa científico daí resultante, cf. Kahl, Wolfgang. 35 Jahre VwVfG – 35 Jahre Europäisierung des VwVfG, op. cit., p. 454: “[...] desafio científico de distinguir mais precisamente ainda em termos dogmáticos entre as diversas modalidades da influência do Direito da União e definir mais exatamente os respectivos conceitos”.

³¹⁶ Cf. também a alusão em Klein, Eckart. ‘Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß’. In: Starck, Christian (Ed.). *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1992, p. 144; também p. 126, n. 45.

³¹⁷ Veja Abg. Katz Parl. Rat XIV/1, 172: a “intenção” da cláusula de integração é justamente a transformação da Constituição; além disso, Abg. Eberhard Parl. Rat XIV/1, 862; Schmid Parl. Rat IX, 40f.; Ipsen, Hans Peter. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972, p. 58; Wollenschläger, op. cit., (n. 104), Art. 24, nº 5.

³¹⁸ Veja Art. 23, 1, 1 da LF: “proteção dos direitos fundamentais essencialmente comparável”; compromisso com “princípios da democracia, do Estado de Direito e da Federação”.

³¹⁹ Veja também Gerhard, Konstitutionalisierung, op. cit., p. 745: “A tese de um ‘retraimento’ do ordenamento constitucional nacional negligência, porém, o enfoque integrativo da Lei Fundamental e parece excessivamente presa a uma compreensão estática e abstrata de estatalidade”. Veja, além disso, UNGER, Sebastian. *Verfassung im Nationalstaat*, op. cit., p. 1072. Alusão também em Rengeling, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 204, 217; Ruffert, Rechtsquellen, op. cit., §17, nº 54; Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien, op. cit., §5, nº 3, 14.

³²⁰ Acertadamente, Unger, Sebastian. *Verfassung im Nationalstaat*, op. cit., p. 1072: possibilidade de exercício de influência, mas não de determinação.

um desafio consiste em buscar uma constitucionalização interna do direito da UE que acompanhe o progresso do Direito Administrativo da União³²¹ e em reafirmar a pretensão de orientação ou coordenação frente a tendências de emancipação. Neste caso o resultado acaba sendo mais nuançado do que os críticos às vezes supõem.³²²

Em terceiro lugar, no atual estado da integração, a Lei Fundamental continua sendo relevante, por causa de sua omnirreferencialidade e do caráter meramente acessório do Direito Constitucional Administrativo da UE, até mesmo no Direito Administrativo Geral europeu. Neste caso, entretanto, processos de erosão estão em andamento³²³. Portanto, outro desafio consiste em enfrentar o resultado da interconexão, justamente também em sua complexidade,³²⁴ e organizar a coexistência e convivência das camadas constitucionais com os limites juridicamente estabelecidos.³²⁵ Assim, a relativização é consequência do alcance de objetivos políticos comuns e, por conseguinte, ineludível; em sua extensão, porém, ela pode ser influenciada pela atualização de competências e também é limitada por princípios constitucionais da UE que preservam a autonomia, como a obrigação de respeitar a identidade nacional (Art. 4, 2 do TUE).³²⁶

Em quarto lugar, a europeização e emancipação têm, por sua vez, condições de dar impulsos para desdobramentos adicionais da Lei Fundamental e, assim, assegurar sua importância. Mas depreender a partir disso o diagnóstico de declínio no sentido de perda de influência da Lei Fundamental³²⁷ significa não

³²¹ Com isso se fazem presentes dois processos de constitucionalização, a saber, a influência sobre o Direito nacional que se assemelha a uma constitucionalização e a constitucionalização do próprio Direito da UE – veja também Mangold, *Gemeinschaftsrecht*, op. cit., p. 74.

³²² Para mais detalhes sobre isso, cf. supra, 3.2.2.

³²³ Quanto a isso, cf. supra, 3.2.1.

³²⁴ Veja também – no tocante à proteção dos direitos fundamentais – Masing, Johannes. Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 70, n. 10, p. 477-487, 2015, p. 485.

³²⁵ Veja também Schmidt-Aßmann, *Dogmatik*, op. cit., 54; Unger, Sebastian. Verfassung im Nationalstaat, op. cit., p. 1074 et seq.

³²⁶ Cf. também Masing, Johannes. Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, op. cit., p. 485 et seq.; Nettesheim, Martin. Europäischer Verfassungsverbund? In: Depenheuer, Otto; et. al. (Ed.). *Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee*. Heidelberg: C. F. Müller, 2007, p. 751 et seq.; Rengeling, Verwaltungsrecht, op. cit., p. 231 et seq. Veja, quanto à necessidade de uma limitação da primazia de aplicação e do imperativo da efetividade por parte do imperativo da consideração mútua, Schmidt-Aßmann, Eberhard. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, op. cit., p. 931 et seq.; além disso, Id. *Dogmatik*, op. cit., p. 64 et seq. Ênfase na autonomia nacional (limite: interesse da implementação efetiva) também em Jans; de Lange; Prechal; Widdershoven, *Europeanisation*, op. cit., p. 369 et seq.

³²⁷ É o que faz, porém, Lepsius, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Op. cit., p. 190 et seq.; sobre a modernidade transitória do Direito Administrativo em comparação com o Direito Constitucional, cf. Waldhoff, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? Op. cit., p. 263 et seq.

perceber seu caráter de marco de referência e seus estímulos contínuos para o desenvolvimento do Direito Administrativo.³²⁸

Não obstante tudo isso, deve-se, por fim, não perder de vista o fato de que a normatividade da Lei Fundamental está em jogo tanto no caso de uma compreensão rígida, que não leve em conta a abertura e dinâmica de critérios jusconstitucionais³²⁹ quanto no caso de uma orientação precipitada por supostas necessidades objetivas ou materiais.³³⁰ A manutenção do equilíbrio neste sentido percorre como um fio condutor as discussões pregressas de nossa associação, p. ex. no tocante a privatizações ou à ação administrativa informal,³³¹ e certamente continuará nos acompanhando.

Abstract: Constitutionalisation constitutes a common phenomenon of European administrative legal orders, and also EU administrative law is increasingly influenced by its constitutional framework, notably after entry into force of the EU Charter of Fundamental Rights explicitly guaranteeing a right to good administration. With reference to German administrative law, probably the most constitutionalised administrative law system, culminating in Fritz Werner's understanding of 'Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht' ('administrative law as concretised constitutional law'), the article in a first step not only elaborates on the phenomenon of constitutionalisation, but also qualifies the widespread constitutionalisation thesis. The latter has moreover been questioned by two megatrends impacting all European administrative legal orders, namely their Europeanisation and their alleged emancipation from the Constitution. Whether this means a deconstitutionalisation of administrative law and how these tendencies might be reconciled, will be discussed in further parts of the article. The insights generated by notably using the example of German administrative law are of pan-European relevance and might serve as an analytical tool from a comparative perspective and in view of the further development of EU administrative law.

Keywords: Constitutionalisation (of administrative law). Europeanisation (of administrative law). Deconstitutionalisation (of administrative law). Emancipation (of administrative law). Administrative constitutional law. Administrative law as concretised constitutional law. Administrative Law.

Contents: 1 General administrative law, constitutionalisation and deconstitutionalisation – 2 The constitutional dimension of general administrative law: administrative law as concretised constitutional law!? – 3 Relativising and asserting the Basic Law in view of the Europeanisation of general administrative law – 4 Relativising and asserting the Basic Law in view of the emancipation of general administrative law – 5 Conclusion: Relativisation of the Basic Law, but no finding of constitutional decline – References

³²⁸ Para mais detalhes quanto a isso, cf. supra, 3.1.3.

³²⁹ Gerhard, Konstitutionalisierung, op. cit. p. 737, 746; Grimm, Dieter. *Die Zukunft der Verfassung*. 2ª ed. Frankfurt am Main, 1994, p. 17; Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 470; Schoch, *Verwaltungskontrollen*, op. cit., §50, nº 120.

³³⁰ Quanto à ameaça à normatividade da Constituição por menosprezo para com sua função estabilizadora, cf. Reimer, *Verfassungsprinzipien*, op. cit., p. 464 et seq.

³³¹ Veja n. 306.

Referências

- ALBERS, Marion. Höchststrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2012, vol. 71, p. 257-295.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 10. 5. 2001 - 1 BvR 481/01 u. 1 BvR 518/01: Klagebefugnis von Naturschutzverbänden - Mühlenberger Loch. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 20, n. 10, p. 1148 et seq., 2001.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 10. 6. 2009 - 1 BvR 198/08: Klagebefugnis eines Omnibusunternehmens bei Einziehung einer öffentlichen Straße. NVwZ [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht], vol. 28, n. 22, p. 1426 et seq. 2009.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 12.09.1995 - 2 BvR 1179/95: Begründung des Sofortvollzugs einer Ausweisung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 15, n. 1, p. 58-59, 1996.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 17.2.2000 - 2 BvR 1210/98: Rücknahme einer gemeinschaftsrechtswidrigen Subventionsbewilligung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 53, n. 28, p. 2015-2016, 2000.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 17.8.2004 - 1 BvR 378/00: Rechtsschutz gegen Ermächtigung von Krankenhausärzten zur vertragsärztlichen Versorgung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, n. 5, p. 273-275, 2005.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 21. 1. 2009 - 1 BvR 2524/06: Klagebefugnis von Anliegern der Beförderungsstrecke für Castor-Behälter. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 28, n. 8, p. 515-519, 2009.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 22.08.2011 - 1 BvR 1764/09: Verfassungsbeschwerde wegen Nichtzulassung der Berufung – Postdienstleistungen. NVwZ *Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR)*, vol. 24, n. 24, p. 963-965, 2011.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 27.07.2004 - 1 BvR 1270/04. *BVerfGK*, vol. 3, p. 331 et seq.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23. 6. 2000 - 1 BvR 830.00. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 19, p. 1458-1459, 2000.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 23.11.2011 - 6 C 11/10: Genehmigung von Überlassungsentgelten für den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 31, n. 16, p. 1047 - et seq., 2012.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht (BVerfG). BVerfG, 27. 5. 2009 - 8 C 10/08: Verbot der vollständigen Entledigung von kommunalen Aufgaben. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 28, n. 20, p. 1305-1307, 2009.
- ALEMANHA. Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). BVerfG, 22. 3. 2000 - 1 BvR 1370/93: Atomrechtliches Genehmigungsverfahren. NVwZ *Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR)*, vol. 13, n. 8, p. 487-488, 2000.
- ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 01.06.2011 - 8 C 5.10 *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 140, p. 1 et seq.
- ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 02.04.2008 - 6 C 15.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 131, p. 41-78.
- ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 02.07.2003 - 3 C 46.02. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 118, p. 270-277.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 05.09.2013 - 7 C 21.12. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 147, p. 312-329.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 09.06.1967 - VII C 18.66. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 27, p. 181 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 10.04.2008 - 7 C 39.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 131, p. 129-147.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 11.12.2003 - 7 C 19.02. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 119, p. 329 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 16.05.2007 - 3 C 8.06. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 129, p. 27 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 16.09.2004 - 3 C 35.03. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 121, p. 382 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.04.1985 - 3 C 34.84. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)* [Decisões do Tribunal Administrativo Federal], vol. 71, p. 183 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.04.1985 - 3 C 34.84. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 71, p. 183-199.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.04.1996 - 11 A 86.95. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 101, p. 73-86.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 18.05.1982 - 7 C 42.80. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 65, p. 313 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 21. 8. 2003 - 3 C 15/03: Klagebefugnis zur Anfechtung von Verkehrszeichen. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 57, n. 10, p. 698, 2004.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 21.04.2009 - 4 C 3.08. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 133, p. 347-357.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 21-03-1995 - 1 B 211/94: Konkurrenzwirtschaftliche Maklertätigkeit einer privaten städtischen Gesellschaft (Wirtschaftsförderung). *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 48, n. 44, p. 2938-2940, 1995.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.03.1982 - 1 C 157.79. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 65, p. 167 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.04.1998 - 3 C 15.97. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 106, p. 328-338.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.05.1989 - 7 C 2.87. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 82, p. 76-97.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 23.08.1996 - 4 C 13.94. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 101, p. 364 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 24.06.1954 - V C 78.54. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 1, p. 159 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 24.11.2010 - 8 C 13/09: Untersagung der Vermittlung von Sportwetten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 30, n. 9, p. 549-554, 2011.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 25.01.2012 - 9 A 6/10: Planfeststellung für den Neubau eines Teilabschnitts der Bundesautobahn A 44. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 31, n. 9, p. 567-570, 2012.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 25.09.2008 - 3 C 35.07. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 132, p. 64-79.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 25.09.2013 - 6 C 13.12. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 148, p. 48-88.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 27.01.1993 - 11 C 35.92. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 92, p. 32 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 30.06.2005 - 7 C 26.04. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 124, p. 47-69.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, 30.08.1968 - VII C 122.66. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 30, p. 191 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 - 4 C 7.88. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 87, p. 62 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Urteil vom 23.06.2005 - BVerwG 2 C 21.04. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 124, p. 11 et seq.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Urteil vom 28.10.2010 - BVerwG 2 C 21.09. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 6, p. 354 et seq., 2011.

ALEMANHA. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Urteil vom 30.03.2010 - BVerwG 1 C 8.09. *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BverwGE)*, vol. 136, p. 231 et seq.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1958, vol. 7.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1967, vol. 20.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1980, vol. 51.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1974, vol. 35.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, vol. 107.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, vol. 129.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, vol. 111.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, vol. 119.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, vol. 115.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1985, vol. 69.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, vol. 130.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, vol. 128.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1982, vol. 57.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1987, vol. 73.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1994, vol. 90.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1983, vol. 61.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1984, vol. 65.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1973, vol. 34.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1957, vol. 6.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, vol. 110.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003, vol. 105.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, vol. 113.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, vol. 116.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1959, vol. 8.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1964, vol. 15.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1989, vol. 78.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998, vol. 96.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1980, vol. 53.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, vol. 45.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, vol. 118.

ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1976, vol. 40.

- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1978, vol. 47.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1992, vol. 84.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1979, vol. 49.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997, vol. 95.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1991, vol. 83.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996, vol. 93.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, vol. 101.
- ALEMANHA. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* [Decisões do Tribunal Constitucional Federal]. Tübingen: Mohr Siebeck, 1982, vol. 59.
- ALEX, Robert. Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: de Gruyter, 2002, vol. 61, p. 7-33.
- APPEL, Ivo; EIFERT, Martin. Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischem Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2008, vol. 67, p. 226-364.
- ARNAULD, Andreas von. *Die Freiheitsrechte und ihre Schranken*. Nomos, 1999.
- ARTHUR, W. Brian. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock In by Historical Events. *The Economic Journal*, Oxford, vol. 99, n. 394, p. 116-131, 1989.
- BACHOF, Otto. Anmerkung. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, p. 128 et seq., 1961.
- BACHOF, Otto. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 1954, vol. 12, p. 37 et seq.
- BACHOF, Otto. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 1972, vol. 30, p. 193-244.
- BADURA, Peter. Die Verfassung im Ganzen der Rechtsordnung und die Verfassungskonkretisierung durch Gesetz. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 383-414.
- BADURA, Peter. Verwaltungsrecht im Umbruch. In: KITAGAWA, Zentaro; MURAKAMI, Junichi; NÖRR, Knut Wolfgang; et al. (Ed.). *Das Recht vor den Herausforderungen eines neuen Jahrhunderts: Erwartungen in Japan und Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998, p. 147-168.
- BATTIS, Ulrich. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. ed. Müller, 2002.
- BATTIS, Ulrich. Die Zukunft des Verwaltungsrechts. In: GRUNDMANN, Stefan; et al. (Ed.). *Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin*. Berlin: De Gruyter, 2010, p. 1315-1332.
- BATTIS, Ulrich. Verwaltungsrecht als konkretisierendes Gemeinschaftsrecht. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*. Stuttgart, vol. 54, n. 23, p. 988-995, 2001.

BAYERN. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (VGH). VGH München, 14. 2. 2003 - 5 CE 02.3212: Grenzen für staatliches Informationshandeln – Scientology. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 22, n. 8, p. 998 et seq., 2003.

BERLIN-BRANDENBURG. OVG [Tribunal Superior Administrativo] Berlin-Brandenburg, 7. 11. 2005 - 8 S 93/05: Rückforderung einer gemeinschaftswidrigen Beihilfe. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 25, n. 1, p. 104-106, 2006.

BETTERMANN, Karl August. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Tübingen, vol. 96, n. 4, p. 528-567, 1971.

BLANKENAGEL, A. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 124, p. 70 et seq., 2000.

BÖCKENFÖRDE, Ernst – Wolfgang. Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik. *Neue juristische Wochenschrift (NJW)*, München, vol. 29, n. 46, p. 2089-2099, 1976.

BÖCKENFÖRDE, Ernst – Wolfgang. Grundrechte als Grundsatznormen. *Der Staat*, Berlin, vol. 29, p. 1-31, 1990.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Demokratie als Verfassungsprinzip. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR II)*. 3rd edition. Heidelberg: C. F. Müller, 2004, vol. 2, p. 429-196.

BOGDANDY, Armin von; HUBER, Peter M. Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE III)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2011, vol. 3, p. 33-82.

BRENNER, Michael. *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr, 1996.

BREUER, Rüdiger. Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht. In: FRANZIUS, Claudio (Ed.). *Beharren, Bewegen, Festschrift für Michael Kloepper zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 315-332.

BREUER, Rüdiger. Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; SELLNER, Dieter; HIRSCH, Günter; et al. (Eds.). *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 223-254.

BREUER, Rüdiger. *Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW)*, p. 220 et seq., 1999.

BROHM, Winfried. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 1972, vol. 30, p. 245-312.

BRYDE, Brun – Otto. Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie. *Staatswissenschaften und Staatspraxis (StWStP)*, vol. 5, n. 3, p. 305-330, 1994.

BRYDE, Brun-Otto. Einfaches Recht und Verfassungsrecht. In: MACHURA, Stefan; ULBRICH, Stefan (Ed.). *Recht, Gesellschaft, Kommunikation. Festschrift für Klaus F. Röhl*. Baden-Baden: Nomos, 2003, p. 228-241.

BRYDE, Brun-Otto. Soziologie der Konstitutionalisierung. In: MAHLMANN, Matthias (Ed.). *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 267-272.

BULL, Hans Peter. Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde - Zum Urteil des EuGH vom 9. 3. 2010 in Sachen Datenschutzaufsicht. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, vol. 21, n. 13, p. 488-493, 2010.

BULLINGER, Martin. Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht in historisch kritischer Sicht. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 54, n. 19, p. 905-913, 1999.

- BUMKE, Christian. Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 73-130.
- BUMKE, Christian. *Relative Rechtswidrigkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004.
- BUMKE, Christian. Verfassungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in den Jahren 2003 bis 2011. *Die Verwaltung*, vol. 45, n. 1, p. 81-115, 2012.
- BURGI, Martin. Privat vorbereitete Verwaltungsentscheidungen und staatliche Strukturschaffungspflicht. Verwaltungsverfassungsrecht im Kooperationspektrum zwischen Staat und Gesellschaft. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 33, n. 2, p. 183-206, 2000.
- BURGI, Martin. Rechtsregime. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2ª ed., vol. I, p. 1257-1318.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. Grundrechte und Privatrecht. *Archiv für die civilistische Praxis (AcP)*, vol. 184, n. 3, p. 201-246, 1984.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. *Grundrechte und Privatrecht*. Berlin: Walter de Gruyter, 1999.
- CARANTA, Roberto; ANDENÆS, Mads Tønnesson; FAIRGRIEVE, Duncan (Ed.). *Independent Administrative Authorities*. London: BIICL, 2004.
- CASSESE, Sabino. Der Einfluß des gemeinschaftlichen Verwaltungsrechts auf die nationalen Verwaltungssysteme. *Der Staat*, Berlin, vol. 33, n. 1, p. 25-38, 1994.
- CASSESE, Sabino. Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE III)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2010, vol. 3, p.3-32.
- CLASSEN, C. D. *JuristenZeitung (JZ)*, p. 724 et seq., 1997.
- CLASSEN, Claus Dieter. Das Nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 31, n. 3, p. 307-334, 1998.
- CLASSEN, Claus Dieter. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts. In: KREUZER, Karl F.; SCHEUING, Dieter Helmut; SIEBER, Ulrich (Ed.). *Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 1997, p. 107 et seq.
- CLASSEN, Claus Dieter. Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Verwaltung – zu einer Anforderung des Europarechts an das nationale Verwaltungsrecht. In: SCHMAHL, Stefanie; MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian; SKOURIS, Vassilios (Ed.). *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel. Festschrift für Dieter H. Scheuing*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 293-308.
- CORNILS, Matthias. Schrankendogmatik. In: GRABENWARTER, Christoph (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 2, p. 191-252.
- COUZINET, Daniel. Die Legitimation unabhängiger Behörden an der Schnittstelle von unionalem und nationalem Verfassungsrecht – Zur Zulässigkeit der unionsrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Errichtung unabhängiger Behörden. In: COUZINET, Daniel; DEBUS, Alfred G. (ed.). *Verwaltungsrechtsraum Europa: 51. Assistententagung Öffentliches Recht*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 213-238.
- CRAIG, Paul. The Constitutionalisation of Community Administration. *European Law Review (EL Rev.)*, vol. 28, n. 6, p. 840-864, 2003.
- CREMER, Wolfram. *Freiheitsgrundrechte*. Mohr Siebeck, 2004.
- DE LUCIA, Luca. Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo. In: DE LUCIA, Luca; MARCHETTI, B. (Ed.). *L'amministrazione europea e le sue regole*. Bologna: il Molino 2015.

- DIEDERICHSEN, Uwe. Das Bundesverfassungsgericht als oberstes Zivilgericht: ein Lehrstück der juristischen Methodenlehre. *Archiv für die civilistische Praxis (AcP)*, vol. 198, n. 2-3, p. 171-260, 1998.
- DÖHLER, Marian. Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 34, n. 1, p. 59-91, 2001.
- DREIER, Horst. Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, vol. 55, n. 13, p. 537-547, 2002.
- DREIER, Horst. Grundrechtsdurchgriff contra Gesetzesbindung. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 36, n. 1, p. 105 et seq., 2003.
- DREIER, Horst. Vorbemerkung. In: idem (Ed.). *Grundgesetz*. 3ª ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- DREIER, Horst. Zur „Eigenständigkeit der Verwaltung“. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 25, n. 2, p. 137-156, 1992.
- ECKHOFF, Rolf. *Der Grundrechtseingriff*. Köln: C. Heymann, 1992.
- EFSTRATIOU, Pavlos-Michael. Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 281-306.
- EHLERS, Dirk. Die Vereinbarkeit der „Alcan“-Rechtsprechung des EuGH mit dem deutschen Verfassungsrecht. *Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht (DZWIR)*, vol. 8, n. 12, p. 491-494, 1998.
- EHLERS, Dirk. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht. In: ERICHSEN, Hans-Uwe; id. (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14ª ed. Berlin: de Gruyter, 2010.
- EIFERT, Martin. Lernende Beobachtung des Verwaltungsrechts durch das Verfassungsrecht. In: BÄUERLE, Michael (Ed.). *Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 355-366.
- EKARDT, Felix. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberalere Klagebefugnis. *Der Staat*, Berlin, vol. 44, n. 4, p. 622-642, 2005.
- ENGEL, C. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 25, n. 4, p. 437 et seq., 1992.
- FABER, Heiko. *Verwaltungsrecht*. 4ª ed. Tübingen: Mohr, 1995.
- FABßENDER K., *RDV*, p. 96 et seq., 2009.
- FASSBENDER, Kurt. Die Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie als Nagelprobe für das Demokratieprinzip deutscher Prägung. *Recht der Datenverarbeitung (RDV)*, p. 96-103, 2009.
- FAVOREU, Louis. La constitutionnalisation de l'ordre juridique: Considérations générales, *Revue belge de droit constitutionnel*, p. 233 et seq., 1998.
- FAVOREU, Louis. La constitutionnalisation du droit. In: AUBY, Jean-Bernard; AUBY, Jean-Marie; BIENVENU, Jean-Jacques; et al. *L'unité du droit: mélanges en hommage à Roland Drago*. 1996, p. 25-42.
- FEHLING, Michael. Das Verhältnis von Recht und außerrechtlichen Maßstäben. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 461-488.
- FEHLING, Michael. *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.
- FIELITZ, Helmut. *Die Verwaltung*, suppl. 10, p. 263 et seq., 2010.
- FLEINER, Fritz. *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. 8. ed. Tübingen: Mohr, 1928.

- FLEINER, Fritz. *Über die Umbildung zivilrechtlicher Institute durch das Öffentliche Recht*. Tübingen: Mohr, 1906.
- FORSTHOFF, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 1. ed. München: Beck, 1950, v. 1.
- FORSTHOFF, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 10ª ed. München: Beck, 1973.
- FORSTHOFF, Ernst. *Staat der Industriegesellschaft*. München: Beck, 1971.
- FORSTHOFF, Ernst. Zur heutigen Situation der Verfassungslehre. In: BARION, Hans (Ed.). *Epirrhosis. Festgabe für Carl Schmitt*. Berlin: Duncker&Humblot, 2002, p. 185-212.
- FRANZIUS, Claudio. *Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000.
- FRANZIUS, Claudio. Funktionen des Verwaltungsrechts im Steuerungsparadigma der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft. *Die Verwaltung*, vol. 39, n. 3, p. 335-371, 2006.
- FRANZIUS, Claudio. Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 179-260.
- FRENZ W., *VerwArch*, vol. 102, p. 134 et seq., 2011.
- FRENZEL, Eike Michael. "Völlige Unabhängigkeit" im demokratischen Rechtsstaat. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Stuttgart, vol. 63, n. 22, p. 925-931, 2010.
- GALETTA, Diana-Urania. Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung. *Europarecht (EuR)*, vol. 42, n. 1, p. 57 et seq., 2007.
- GALETTA, Diana-Urania; HOFMANN, Herwig C. H.; PUIGPELAT, Oriol Mir; ZILLER, Jacques. *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Brussels: European Union, 2015. Available at: <www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf>. Access on: 09.09.2015.
- GALLWAS, Hans-Ullrich. *Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte*. Berlin: Duncker & Humblot, 1970.
- GÄRDITZ, Klaus Ferdinand. Die gerichtliche Kontrolle behördlicher Tatsachenermittlung im europäischen Wettbewerbsrecht zwischen Untersuchungsmaxime und Effektivitätsgebot. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 135, n. 2, p. 251-288, 2010.
- GÄRDITZ, Klaus Ferdinand. Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, n. 11, p. 453-464, 2010.
- GÄRDITZ, Klaus Ferdinand. *Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.
- GÄRDITZ, Klaus Ferdinand. Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt und Planungsrecht (EurUP)*, vol. 12, n. 1, p. 39-44, 2014.
- GÄRDITZ, Klaus Ferdinand. Regulierungsrechtliche Grundfragen des Legislativpakets für die europäischen Strom- und Gasmärkte. In: LOWER, Wolfgang (Ed.). *Neuere europäische Vorgaben für den Energiebinnenmarkt: Bonner Gespräch zum Energierecht*. Bonn University Press, 2010, vol. 5, p. 23-58.
- GÄRDITZ, Klaus Ferdinand. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 1-10, 2014.
- GASSNER, Ulrich. Anmerkung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, München, vol. 26, n. 1, p. 33 et seq., 2015.

- GERHARD, Michael. Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Parameter der Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 735-748.
- GLASER, A. §43. In: GÄRDITZ, Klaus Ferdinand; ASCHKE, Manfred (Ed.). *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*. Köln: Heymann, 2013, p. 255-281.
- GLASER, Andreas. *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- GOODNOW, Frank J. *Comparative Administrative Law*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1897, v. 1.
- GRIMM, Dieter. *Die Zukunft der Verfassung*. 2ª ed. Frankfurt am Main, 1994.
- GRIMM, Dieter. Ursprung und Wandel der Verfassung. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR I)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2003, vol. 1, p. 3-44.
- GROSS, T., *Juristenzeitung (JZ)*, p. 1087 et seq., 2007.
- GROSS, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999.
- GROSS, Thomas. Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 57 et seq. 1999.
- GROSS, Thomas. Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs. *Die Verwaltung*, vol. 43, n. 3, p. 349-377, 2010.
- GRZESZICK, Bernd. Anspruch, Leistungen und Grenzen steuerungswissenschaftlicher Ansätze für das geltende Recht. *Die Verwaltung*, vol. 42, p. 105-120, 2009.
- GRZESZICK, Bernd. Art. 20 III. In: MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter (Ed.). *Grundgesetz Kommentar (GG)*. München: Beck, 12/2007.
- GUCKELBERGER, Annette. Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 32, n. 10, p. 601-606, 2013.
- GUNDEL, Jörg. Verwaltung. In: SCHULZE, Reiner; KADELBACH, Stefan; ZULEEG, Manfred (Ed.). *Europarecht*. 3ª ed. Baden-Baden: Nomos, 2015, p. 1195-1226.
- GUNDEL, Jörg; GERMELMANN, Claas Friedrich. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW). München, vol. 20, p. 763-769, 2009.
- HÄBERLE, Peter. Das Grundgesetz als Teilverfassung im Kontext der EG/EU. In: DÖRR, Dieter (Ed.). *Die Macht des Geistes. Festschrift für Hartmut Schiedermaier*. Heidelberg: Müller, 2001, p. 81-92.
- HÄRTEL, Ines. Demokratie im europäischen Verfassungsverbund. *JuristenZeitung (JZ)*, vol.62, n. 9, p. 431-438, 2007.
- HATJE, Armin. *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1998.
- HEINE, Klaus; MAUSE, Karsten. Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein? In: THEURL, Theresia (Ed.). *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 85-114.
- HEINTZEN, Markus; VOSSKUHLE, Andreas. Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 62, 2003, p. 220-335.

HELMS, Ludger. Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik: ein Vergleich der Regierungen Kohl und Schröder. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, Baden-Baden, vol. 03, n. 1, p. 70-96, 2005.

HENGSTSCHLÄGER, Johannes; BAUER, Hartmut. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 54, 1995, p. 165-203/243-286.

HENSEL, Albert. Der Einfluss des Steuerrechts auf die Begriffsbildung im öffentlichen Recht. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 3, 1927, p. 63-101.

HERDEGEN, Matthias; MORLOK, Martin. Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 62, 2003, p. 7-84.

HERMES, Georg. Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: de Gruyter, 2002, vol. 61, p. 119-154.

HESSE, Konrad. Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes. In: id.; (Ed.). *Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag*. Tübingen: Mohr, 1962, p. 71-96.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20^a ed. Heidelberg: Müller, 1995.

HEUSCHLING, Luc. Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE III)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2011, vol. 3, p. 505-550.

HILBERT, Patrick. *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.

HINDELANG, Steffen. Die mittelbare Unionsverwaltung durch die Mitgliedstaaten. In: HATJE, Armin; TERHECHTE, Jörg Philipp; LEIBLE, Stefan; et al. (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 3, p. 1227-1268.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Eigenständigkeit der Verwaltung. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2nd edition, vol. I.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol.130, nr.1, p.5-70, 2005.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Juristische Verwaltungswissenschaft – multi-, trans- und interdisziplinär. In: ZIEKOW, Jan (Ed.). *Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, p. 45 et seq.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Kohärenzvorsorge hinsichtlich verfassungsrechtlicher Maßstäbe für die Verwaltung in Europa. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 749-768.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Methoden einer anwendungsorientierten Verwaltungsrechtswissenschaft. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 9-72.

HOFFMEISTER, Frank. Die Wirkweise des europäischen Rechtsstaatsprinzips in der Verwaltungspraxis. In: CALLIESS, Christian (Ed.). *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, p. 141 et seq.

HOFMANN, Hasso. Vom Wesen der Verfassung. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR)*, vol. 51, p. 1-20, 2003.

HOFMANN, Herwig C. H.; SCHNEIDER, Jens-Peter; ZILLER, Jacques. The Research Network on European Administrative Law's Project on EU Administrative Procedure – Its Concepts, Approaches and Results. *Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 7, n. 2, p. 45-64, 2014.

HOLLERBACH, Alexander. Ideologie und Verfassung. In: MAIHOFFER, Werner (Ed.). *Ideologie und Recht*. Frankfurt am Main: Klostermann, 1969, p. 37-61.

HOLLSTEIN, Thorsten. *Die Verfassung als „Allgemeiner Teil“*. Tübingen, 2007.

HONG, Mathias. Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 67, n. 8, p. 380-388, 2012.

HOOD, Christopher (ed.) *Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1988.

HUBER, Peter M. Das europäisierte Grundgesetz. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 9, p. 574-582, 2009.

HUBER, Peter M. Die Demontage des Öffentlichen Rechts. In: KLUTH, Winfried; BADURA, Peter (Ed.). *Wirtschaft – Verwaltung – Recht. Festschrift für Rolf Stober*. Köln: Heymann, 2008, p. 547-558.

HUBER, Peter M. die entfesselte Verwaltung. *Staatswissenschaften und Staatspraxis (StWStP)*, vol. 8, p. 423 et seq. 1997.

HUBER, Peter M. Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand - ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe? *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 58, n. 6, p. 290-297, 2003.

HUBER, Peter M. Europäisches und nationales Verfassungsrecht. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2001, vol. 60, p. 194-245.

HUBER, Peter M. Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE V)*, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, vol. 5, p. 3-76.

HUBER, Peter M. *Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr, 1991.

HUEBER, Alfons; MAYER, Otto. *Die „juristische Methode“ im Verwaltungsrecht*. Berlin: Duncker, 1982.

HUFEN, Friedhelm; SIEGEL, Thorsten. *Fehler im Verwaltungsverfahren*. 5^a ed. Baden-Baden: Nomos, 2013.

IBLER, Martin. Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts? In: EBERLE, Carl-Eugen. *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2002, p. 405-420.

IPSEN, Hans Peter. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972.

IPSEN, J. *Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.)*, p. 225 et seq., 1999.

IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9^a ed. München: Verlag Franz Vahlen, 2015.

IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9^a ed. München: Verlag Franz Vahlen, 2015.

IPSEN, Jörn. Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Verwaltungsrecht. In: STARCK, Christian (Ed.). *Die Rolle der Verfassungsrechtswissenschaft im demokratischen Verfassungsstaat*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 177 et seq.

ISENSEE, Josef. Verfassungsrecht als „politisches Recht“. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR VII)*. 1. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 1992, vol. VII.

JANS, J. H.; DE LANGE, R.; PRECHAL, Sacha; WIDDERSHOVEN, R. J. G. M.; et al. *Europeanisation of Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.

JARASS, Hans D. Die Konstitutionalisierung des Rechts, insbesondere durch die Grundrechte. In: SCHOLZ, Rupert (Ed.). *Realitätsprägung durch Verfassungsrecht*. Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Peter Lerche. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 75-88.

JARASS, Hans D. Die Konstitutionalisierung des Rechts, insbesondere durch die Grundrechte. In: SCHOLZ, Rupert (Ed.). *Realitätsprägung durch Verfassungsrecht*. Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Peter Lerche. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 77 et seq.

JARASS, Hans D. Die Konstitutionalisierung des Rechts, insbesondere durch die Grundrechte. In: SCHOLZ, Rupert (Ed.). *Realitätsprägung durch Verfassungsrecht*. Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Peter Lerche. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 75-88.

JESCH, Dietrich. *Gesetz und Verwaltung*. Tübingen: Mohr, 1961.

JESTAEDT, Matthias. *Das mag in der Theorie richtig sein*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.

JESTAEDT, Matthias. Maßstäbe des Verwaltungshandelns. In: ERICHSEN, Hans-Uwe; EHLERS, Dirk (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14^a ed. Berlin: de Gruyter, 2010, p. 329-379.

JESTAEDT, Matthias. Selbstand und Offenheit der Verfassung gegenüber nationalem, supranationalem und internationalem Recht. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3^a ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 327-382.

JESTAEDT, Matthias. Verfassungsgerichtsbarkeit und Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts. Eine deutsche Perspektive. In: JOUANJAN, Olivier; MASING, Johannes (Ed.). *Verfassungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, p. 37-66.

KADELBACH, Stefan. *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.

KAHL, Wolfgang. 35 Jahre VwVG – 35 Jahre Europäisierung des VwVG. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 30, n. 8, p. 449-456, 2011.

KAHL, Wolfgang. Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene. *Der Staat*. vol. 50, n.3, p. 353-387, 2011.

KAHL, Wolfgang. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee. *Die Verwaltung Beih.* Berlin, vol. 10, p. 39 et seq., 2010.

KAHL, Wolfgang. Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Deutschland. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE V)*, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, vol. 5.

KAHL, Wolfgang. Kooperative Rechtsangleichung. In: BERNREUTHER, Jörn (Ed.). *Festschrift für Ulrich Spellenberg*. München: Sellier European Law Publ. 2010, p. 697-716.

KAHL, Wolfgang. Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht. *Die Verwaltung*, vol. 42, n. 4, p. 463-500, 2009.

KAISER, Joseph H. Die Verfassung der öffentlichen Wohlfahrtspflege. In: EHMKE, Horst; KEWENIG, Wilhelm A. (Ed.). *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 1973, p. 241-258.

KALLERHOFF, D. In: STELKENS, Paul; BONK, Heinz Joachim; SACHS, Michael (Ed.). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8^a ed. München: Beck, 2014.

KÄMMERER, Jörn Axel. Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 34, n. 19, p. 1321-1326, 2015.

KAUFMANN, E., *VerwArch*, vol. 30, p. 378 et seq. 1925.

KERSTEN, Jens. Die Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 69, 2010, p. 288-340.

KERSTEN, Jens. Was kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 10, p. 585-591, 2011.

KERSTEN, Jens; LENSKE, Sophie-Charlotte. Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 42, n. 4, p. 501-534, 2009.

KINGREEN, Thorsten. Governance im Gesundheitsrecht – Zur Bedeutung der Referenzgebiete für die verwaltungsrechtswissenschaftliche Methodendiskussion. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 42, n. 3, p. 339-375, 2009.

KINGREEN, Thorsten. Vorrang und Vorbehalt der Verfassung. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3rd edition Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 293-326.

KISKER, Gunter. Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 30, p. 1313 et seq., 1977.

KLEIN, Eckart. Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß. In: STARCK, Christian (Ed.). *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1992, p. 117 et seq.

KLEMENT, Jan Henrik. *Wettbewerbsfreiheit: Bausteine einer europäischen Grundrechtstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.

KLINK, Thomas. *Pauschale Ermächtigungen zur Umsetzung von Europäischem Umweltrecht mittels Rechtsverordnung*. Berlin: Duncker & Humblot, 2005.

KLOEPFER, Michael. Die Entfaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 329-346.

KLOEPFER, Michael. Was kann die Gesetzgebung vom Planungs- und Verwaltungsrecht lernen? *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, Heidelberg, vol. 3, n. 4, p. 289-303, 1988.

KMENT, Martin. Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 31, n. 8, p. 481 et seq., 2012.

KNAUFF, Matthias. Konstitutionalisierung im inner- und überstaatlichen Recht - Konvergenz oder Divergenz? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. Stuttgart, vol. 68, n. 2, p. 453 et seq., 2008.

KNILL, Christoph; WINKLER, Konstanze; WINKLER, Daniela. *Der Staat*. Berlin, vol. 45, p. 215-244, 2006.

KOPP, Ferdinand O.; RAMSAUER, Ulrich, *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar (VwVfG)*. 16. ed. München: Beck, 2015.

KÖTTGEN, Arnold. Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der öffentlichen Verwaltung. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Tübingen, vol. 90, n. 2, p. 205-235, 1965.

KREBS, W. *Die Verwaltung*. Berlin, vol. 21, n. 2, p. 155 et seq., 1988.

KREBS, Walter. Die Juristische Methode im Verwaltungsrecht. In: SCHMIDT-ABMANN, Eberhard; HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 209-222.

KREBS, Walter. Verwaltungsorganisation. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR V)*. 3^a ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2007, vol. V, p. 457-520.

- KRÖNKE, Christoph. *Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- KRÜPER, Julian. *Gemeinwohl im Prozess*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009.
- KRUSE, Jörn. Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation. In: Theresia THEURL (Ed.). *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 19-78.
- KUGELMANN, Dieter. Wirkungen des EU-Rechts auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten. *VerwArch*, vol. 98, p. 78 et seq., 2007.
- KUNIG, Philip. Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: de Gruyter, 2002, vol. 61, p. 34-79.
- LADEUR, Karl-Heinz. Die Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts für ein Europäisches Verwaltungsrecht. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 795-820.
- LADEUR, Karl-Heinz. Normqualität und Verbindlichkeit der Verfassungssätze. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3rd edition Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 237-268.
- LADEUR, Karl-Heinz. Supra- und transnationale Tendenzen in der Europäisierung des Verwaltungsrechts – eine Skizze. *Europarecht (EuR)*, vol. 30, n. 3, p. 227-246, 1995.
- LANGE, Klaus. Grundlagen des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 40, n. 1, p. 135 et seq., 2007.
- LAUBINGER, Hans-Werner. In: MEHDE, Veith; BULL, Hans Peter. Staat, Verwaltung, Information: Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 2011, p. 659 et seq.
- LEISNER, Walter. *Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung*. Tübingen: Mohr, 1964.
- LEPSIUS, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 10, p. 179 et seq., 2010.
- LEPSIUS, Oliver. Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 10, p. 179 et seq., 2010.
- LEPSIUS, Oliver. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts. Berlin: de Gruyter, 2008, vol. 67, p. 349 et seq.
- LEPSIUS, Oliver. *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.
- LEPSIUS, Oliver. Themen einer Rechtswissenschaftstheorie. In: JESTAEDT, Matthias; id. (Ed.). *Rechtswissenschaftstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 1-50.
- LERCHE, Peter. Facetten der „Konkretisierung“ von Verfassungsrecht. In: KOLLER, Ingo; HAGER, Johannes; JUNKER, Michael; SINGER, Reinhard; NEUNER, Jörg (Ed.). *Einheit und Folgerichtigkeit im Juristischen Denken*. München: Beck, 1998, p. 7-26.
- LERCHE, Peter. Stil, Methode, Ansicht. Polemische Bemerkungen zum Methodenproblem. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, p. 690 et seq., 1961.
- LÜBBE-WOLFF, Gertrude. *Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte*. Baden-Baden: Nomos, 1988.

- LUDWIGS, Markus. Das veränderte Machtgefüge der Institutionen nach dem Dritten EU-Binnenmarktpaket. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 2, p. 61 et seq., 2011.
- LUDWIGS, Markus. Die Bundesnetzagentur auf dem Weg zur Independent Agency. Europarechtliche Anstöße und verfassungsrechtliche Grenzen. *Die Verwaltung*, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften. Berlin, vol. 44, n.1, p. 41-74, 2011.
- LUDWIGS, Markus. Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht – Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 34, n. 19, p. 1327-1334, 2015.
- MANGOLD, Anna Katharina. *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.
- MANGOLD, Anna Katharina; WAHL, Rainer. Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept. *Die Verwaltung*, vol. 48, n. 1, p. 1-28, 2015.
- MASING, Johannes. *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*. Berlin: Duncker & Humblot, 1997.
- MASING, Johannes. Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 70, n. 10, p. 477-487, 2015.
- MASING, Johannes. Herausforderungen des Datenschutzes. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 65, n. 32, p. 2305 et seq., 2012, p. 2311.
- MASING, Johannes. Organisationsdifferenzierung im Zentralstaat – unabhängige Verwaltungsbehörden in Frankreich. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 399-430.
- MASING, Johannes. Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2^a ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 437-542.
- MASING, Johannes. Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden? Gutachten D. 66. *Deutscher Juristentag*. München: Beck, 2006, vol. 1, part D.
- MAULTZSCH, Felix. Die Konstitutionalisierung des Privatrechts als Entwicklungsprozess - Vergleichende Betrachtungen zum deutschen und amerikanischen Recht. *Juristenzeitung (JZ)*, vol. 67, n. 21, p. 1040-150, 2012.
- MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18^a ed. München: 2011.
- MAURER, Hartmut; SCHNAPP, Friedrich E. Der Verwaltungsvorbehalt. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 43, 1985, p. 135-201.
- MAYER, Franz C.; HEINIG, Hans Michael. Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung? In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, vol. 75, Berlin: De Gruyter, 2016, p. 7-104.
- MAYER, Franz. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts. In: BULTMANN, Peter Friedrich. *Allgemeines Verwaltungsrecht. Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 47-62.
- MAYER, Friedrich F. *Grundsätze des Verwaltungsrechts*. Tübingen: Laupp, 1862.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 1^a ed. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895, vol. 1.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3^a ed. München: Duncker & Humblot, 1924, vol. 1.
- MAYER, Otto. *Le droit administratif allemand*. Paris: Giard & Brière, 1903, vol. 1, XIII.
- MAYER, Otto. *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*. Strassburg: Trübner, 1886.

MAYER, Otto. Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 3, n. 1, 1888, p. 3-86.

MERKL, Adolf. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Springer, 1927.

MOHL, Robert Von. *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*. 2. ed. 1846, v. 2.

MOHL, Robert Von. *Polizeywissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Tübingen: Laupp, 1833.

MÖLLERS, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: Bultmann, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2014, p. 101-116.

MÖLLERS, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: Bultmann, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2014, p. 101-116.

MÖLLERS, Christoph. Allgemeines Verwaltungsrecht in einer doppelt gegliederten Rechtsordnung. In: BULTMANN, Peter Friedrich (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*: Institute, Kontexte, System; Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2014, p. 101-116.

MÖLLERS, Christoph. *Gewaltengliederung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005.

MÖLLERS, Christoph. Methoden. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 123-178.

MÖLLERS, Christoph. Verwaltungsrecht und Politik. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE V)*, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, vol. 5, p. 1175-1220.

MOOR, Pierre. *Droit administratif*. 2ª ed. Berne: Stämpfli, 1994. vol. 1.

MÖSTL, Markus. Art. 87f. In: MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter (Ed.). *Grundgesetz Kommentar (GG)*. München: Beck, 12/2007.

MÜLLER, Hermann. *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluß des Europarechts*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000, p. 277 et seq.

MUSSGNUG, Reinhard. Das allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Richterrecht und Gesetzesrecht. In: REINHART, Gert (Ed.). *Richterliche Rechtsfortbildung: Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen. Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Ruprechts-Karls-Universität Heidelberg*. Heidelberg: C. F. Müller, 1986, p. 203- et seq.

NEIDHARDT, Stephan. *Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.

NETTESHEIM, Martin. Europäischer Verfassungsverbund? In: DEPENHEUER, Otto; et. al. (Ed.). *Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee*. Heidelberg: C. F. Müller, 2007, p. 733-754.

NETTESHEIM, Martin. Subjektive Rechte im Unionsrecht. *Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 132, n. 3, p. 333-392, 2007.

OSSENBÜHL, Fritz. 40 Jahre Bundesverwaltungsgericht. Bewahrung und Fortentwicklung des Rechtsstaates. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 14, p. 753-762, 1993.

OSSENBÜHL, Fritz. Allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze – eine verschüttete Rechtsfigur. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; et al. *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 289-304.

- OSSENBÜHL, Fritz. Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 114, n. 1, p. 1-6, 1999.
- OSSENBÜHL, Fritz. Die Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft. In: Kurt G. A. Jeserich et. al. (Ed.). *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1987, vol. 5, p. 1143 et seq.
- OSSENBUHL, Fritz. Grundlagen des Verwaltungsrechts. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 40, n. 1, p. 125 et seq., 2007.
- OVG Weimar, *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 4, p. 242-245, 2011.
- PACHE, Eckhard; GROSS, Thomas. Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2007, vol. 66, p. 106-177.
- PAGENKOPF, M. Zum Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf nationales Wirtschaftsverwaltungsrecht - Versuch einer praktischen Einführung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 12, n. 3, p. 216 et seq., 1993.
- PAPIER, Hans-Jürgen. Rechtsfragen des Sofortvollzugs. In: BURMEISTER, Joachim (Ed.). *Rechtsfragen der Genehmigung von Kraftwerken*. Düsseldorf: Handelsblatt-GmbH, 1978, p. 76 et seq.
- PARTSCH, Karl Josef. *Verfassungsprinzipien und Verwaltungsinstitutionen*. Tübingen: Mohr, 1958.
- PAULY, Walter. Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland. In: BOGDANDY, Armin von; CASSESE, Sabino; HUBER, Peter M. (Ed.). *Handbuch ius publicum Europaeum (IPE IV)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2011, vol. 4, p. 41-80.
- PETERS, Hans. *Die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt*. Krefeld: Scherpe, 1965.
- PITSCHAS, Rainer. Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; SCHUPPERT, Gunnar Folke (Ed.). *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 219 et seq.
- PÜNDER, Hermann. §14. In: ERICHSEN, Hans-Uwe; EHLERS, Dirk (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14^a ed. Berlin: de Gruyter, 2010, p. 415-584.
- RAMSAUER, Ulrich. Die Dogmatik der subjektiv-öffentlichen Rechte – Entwicklung und Bedeutung der Schutznormlehre. *Juristische Schulung (JuS)*, vol. 52, n. 9, p. 769-776, 2012.
- RAMSAUER, Ulrich. *Die faktischen Beeinträchtigungen des Eigentums*. Berlin: Duncker & Humblot, 1980.
- REIMER, Franz. Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2^a ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 585-676.
- REIMER, Franz. *Verfassungsprinzipien. Ein Normtyp im Grundgesetz*. Berlin: Duncker & Humblot, 2001.
- REUSS, H. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, p. 321 et seq., 1959
- RITTNER, Fritz. Das Gemeinschaftsprivatrecht und die europäische Integration. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 50, n. 18, p. 849-858, 1995.
- RIXEN, Stephan. Taking Governance Seriously. Metamorphosen des Allgemeinen Verwaltungsrechts im Spiegel des Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung. *Die Verwaltung*, Berlin, vol. 42, n. 3, p. 309-338, p. 2009.
- RÖHL, Hans Christian. Ausgewählte Verwaltungsverfahren. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR II)*. 2^a ed. München: Beck, 2012, vol. 2, p. 731-798.

- RÖHL, Hans Christian. Verfassungsrecht als wissenschaftliche Strategie? In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 821-836.
- ROSSNAGEL A. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, vol. 21, n. 8, p. 299 et seq., 2010.
- ROTTMANN, Frank. Bemerkungen zu den „neuen“ Methoden der Neuen Verwaltungswissenschaft. In: CHRISTENSEN, Ralph; PIEROTH, Bodo. *Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht*. Freundesgabe zum 70. Geburtstag von Friedrich Müller. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 207-216.
- RUFFERT, Matthias. Art. 197 EUV. In: CALLIESS, Christian; RUFFERT, Matthias; BLANKE, Hermann-Josef (Ed.). *EUV/AEUV*. 4. ed. München: Verlag C.H. Beck, 2011, p. 1986-1995.
- RUFFERT, Matthias. Die neue Unabhängigkeit: Zur demokratischen Legitimation von Agenturen im europäischen Verwaltungsrecht. In: SCHMAHL, Stefanie; MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian; SKOURIS, Vassilios (Ed.). *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel. Festschrift für Dieter H. Scheuing*. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 399-414.
- RUFFERT, Matthias. Europäisiertes Allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund. *Die Verwaltung*, v. 41, n. 4, p. 543-570, 2008.
- RUFFERT, Matthias. Institutionen, Organe und Kompetenzen - der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft. *Europarecht Beiheft (EuR Beih.)*, vol. 44, n. 1, p. 31 et seq., 2009.
- RUFFERT, Matthias. Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2ª ed., vol. I, p. 1163-1256.
- RUFFERT, Matthias. *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft*. Heidelberg: v. Decker, 1996.
- RUFFERT, Matthias. Verselbständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend im Vergleich. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 431-460.
- RUPP, Hans Heinrich. *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre*. Tübingen: Mohr, 1965.
- SACHS, M. In: STELKENS, Paul; BONK, Heinz Joachim; SACHS, Michael (Ed.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8ª ed. München: Beck, 2014.
- SALZWEDEL, Jürgen; REINHARDT, Michael. Neuere Tendenzen im Wasserrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 10, n. 10, p. 946-952, 1991.
- SAURER, Johannes. Rechtsverordnung zur Umsetzung europäischen Richtlinienrechts. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 62, n. 22, p. 1073-1077, 2007.
- SCHERZBERG, Arno. Das Allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Praxis und Reflexion. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 837-868.
- SCHEUING, Dieter. H. Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (Ed.). *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*. Baden-Baden: Nomos, 1994, p. 289-354.
- SCHEUNER, Ulrich. Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Stuttgart, vol. 22, n. 17-18, p. 585-593, 1969.

SCHEUNER, Ulrich. Der Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*. Stuttgart, vol. 16, n. 19/20, p. 714-719, 1963.

SCHILD, Hans-Hermann. Die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden aus europarechtlicher Sicht. *Datenschutz und Datensicherheit (DuD)*, vol. 34, p. 549-522, 2010.

SCHLACKE, Sabine. *Überindividueller Rechtsschutz*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.

SCHLACKE, Sabine. Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 11-17, 2014.

SCHLACKE, Sabine. Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 33, n. 1/2, p. 11-17, 2014.

SCHMIDT- ASSMANN, Eberhard. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Allgemeines Verwaltungsrecht in europäischer Perspektive. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, vol. 55, n. 2, p. 159-179, 2000.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Art. 19 IV. In: MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter (Ed.). *Grundgesetz Kommentar (GG)*. München: Beck, 12/2007.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*. 2ª ed. Berlin: Springer, 2004.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Das Allgemeine Verwaltungsrecht vor den Herausforderungen neuerer europäischer Verfassungsstrukturen. In: HALLER, Herbert; et al. (Ed.). *Staat und Recht: Festschrift für Günther Winkler*. Berlin: Springer, 1997, p. 995-1012.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Das Demokratieprinzip. Ein Plädoyer für seine noch bessere Entfaltung in der verwaltungsrechtlichen Lehrbuchliteratur. In: BULTMANN, Peter Friedrich; et. al. (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht. Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2014, p. 85-99.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Der Rechtsstaat. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR II)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2004, vol. 2, p. 541-612.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR II)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. 2, p. 495-556.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln, vol. 108, n. 17, p. 924-936, 1993.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrenrechts. In: Id. (Ed.) *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 487-506.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Grundrechtswirkungen im Verwaltungsrecht. In: BENDER, Bernd (Ed.). *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 1993, p. 225-244.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts. In: BLANKENAGEL, Alexander; PERNICE, Ingolf; SCHULZE-FIELITZ, Helmut (Ed.). *Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, p. 395-416.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. München: Beck, 2012, 2ª ed., vol. I, p. 261-340.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 1976, vol. 34, p. 221-274.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*. München: Beck, 1993, p. 513-528.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Reformbedarf und Reformansätze. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; SCHUPPERT, Gunnar Folke (Ed.) *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1993, p. 11 et seq.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; DAGRON, Stéphanie. Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 67, n. 2, p. 395-468, 2007.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina (Ed.). *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005.

SCHMIDT-DE CALUWE, Reimund. *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.

SCHMIDT-PREUSS, Matthias. Das Allgemeine des Verwaltungsrechts. In: GEIS, Max-Emanuel (Ed.). *Staat, Kirche, Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2001, p. 777-802.

SCHMIDT-PREUSS, Matthias; DI FABIO, Udo. Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 56, 1997, p. 160-282.

SCHNEIDER, Hans. Über den Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, p. 1273-1279, 1962.

SCHNEIDER, Jens-Peter. Single case decision-making and the ReNEUAL codification project: Book III in particular. In: RUFFERT, Matthias (Ed.). *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*. Groningen: Europe Law Publishing, 2016.

SCHNEIDER, Jens-Peter; CABALLERO, Francisco Velasco (Ed.). *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009.

SCHOCH, Friedrich. §80. In: idem; SCHNEIDER, Jens-Peter; BIER, Wolfgang (Ed.). *Verwaltungsgerichtsordnung*. München: Beck, outubro 2016.

SCHOCH, Friedrich. Außerrechtliche Standards des Verwaltungshandelns als gerichtliche Kontrollmaßstäbe. In: TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 543-574.

SCHOCH, Friedrich. Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Privatisierungsverbot? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, Köln, vol. 36, n. 24, p. 1533 et seq., 2009.

SCHOCH, Friedrich. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 50, n. 3, p. 109-123, 1995.

SCHOCH, Friedrich. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 2, p. 135 et seq., 1999.

- SCHOCH, Friedrich. Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; SELLNER, Dieter; HIRSCH, Günter; et al. (Eds.). *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*. Köln: Heymann, 2003, p. 507-534.
- SCHOCH, Friedrich. Entformalisierung staatlichen Handelns. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR III)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2005, vol. 3, p. 131-228.
- SCHOCH, Friedrich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre. *Die Verwaltung Beih.*, Berlin, vol. 7, p. 177 et seq. 2007.
- SCHOCH, Friedrich. Gerichtliche Verwaltungskontrollen. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR III)*. 2ª ed. München: Beck, 2013, vol. III, p. 743-1050.
- SCHOCH, Friedrich. Verwaltungsgerichtsbarkeit, quo vadis? *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBfW)*, vol. 34, n. 10, p. 361-370, 2013.
- SCHOLZ, Rupert. Supranationale Dienstleistungsfreiheit und nationales Verwaltungsrecht – Zur geplanten Dienstleistungs-Richtlinie der Europäischen Union. In: BAUER, Hartmut; SCHMIDT, Reiner. *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*: Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag. München: Beck, 2006, p. 169-178.
- SCHOLZ, Rupert. Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, vol. 51, n. 7, p. 261-268, 1998.
- SCHÖNBERGER, Christoph. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. In: STOLLEIS, Michael (Ed.). *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006, p. 53-84.
- SCHRÖDER, Rainer. *Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmut. Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 823-904.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmut. Art. 19 IV. In: DREIER, Horst. (Ed.). *Grundgesetz*. 3ª ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke. Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht. Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in normalen wie in „schwierigen“ Zeiten. *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Tübingen, vol. 120, n. 1, p. 32-99, 1995.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke. Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel Von Planung über Steuerung zu Governance? *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, vol. 133, n. 1, p. 79-108, 2008.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke; BUMKE, Christian. *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2000.
- SCHWARZE, Jürgen (Ed.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2008.
- SCHWARZE, Jürgen. *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1996.
- SCHWARZE, Jürgen. Deutscher Landesbericht. In: SCHWARZE, Jürgen. *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1996, p. 123 et seq.
- SCHWARZE, Jürgen. Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts. In: idem. *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1996, p. 798 et seq.
- SCHWARZE, Jürgen. *Europäisches Verwaltungsrecht*. 2. ed. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2005.

- SCHWARZE, Jürgen. Formen, Standards und Zukunftsperspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Id. (Ed.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2008, p. 11-32.
- SCHWERTFEGGER, Angela. *Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluß der Aarhus-Konvention*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.
- seq.
- SHIRVANI, Foroud. Innovationsimpulse des Verwaltungsrechts für das Verfassungsrecht. *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.)*, vol 143, p. 197-202, 2012.
- SIEGEL, Thorsten. *Europäisierung des Öffentlichen Rechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012.
- SIRINELLI, Jean. *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union Européenne*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2011.
- SOMMERMAN, Karl-Peter. Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluß – Analyse aus deutscher Sicht. In: SCHWARZE, Jürgen (Ed.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos, 2008, p. 181-202.
- SPIEKER GEN. DÖHMANN, Indra. Anmerkung zu EuGH, Rs. C-518/07. 2010. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 65, n.15-16, p. 784-791, 2010.
- STARCK, Christian. Diskussionsbeitrag. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: de Gruyter, 2008, vol. 67, p. 334 et seq.
- STEIN, Lorenz von. *Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands*. Stuttgart: Cotta, 1876.
- STEIN, Lorenz Von. *Handbuch der Verwaltungslehre*. 3. ed. Stuttgart: Cotta, 1887. v. 1.
- STELKENS, Ulrich. Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht. In: STELKENS, Paul; BONK, Heinz Joachim; SACHS, Michael (Ed.). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8ª ed. München: Beck, 2014.
- STELKENS, Ulrich; MEHDE, Veith. Rechtsetzung der europäischen und nationalen Verwaltungen. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2012, vol. 71, p. 369-455.
- STERN, Klaus. Das Allgemeine Verwaltungsrecht in der neueren Bundesgesetzgebung. *JuristenZeitung (JZ)*, vol. 17, n. 9, p. 265-269, 1962.
- STEYN, J. *The Constitutionalisation of Public Law*, 1999.
- STOBER, Rolf. §17. In: WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; idem (Ed.). *Verwaltungsrecht I*. 11ª ed. München: Beck, 1999, vol. 1.
- STÖGER, Karl. Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, vol. 65, n. 2, p. 247-267, 2010.
- STOLLEIS, Michael. Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 65-122.
- STOLLEIS, Michael. *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*. München: Beck, 1992, vol. 2.
- STOLLEIS, Michael. Verwaltungsrechtswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In: SIMON, Dieter (Ed.). *Rechtswissenschaft in der Bonner Republik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 227-258.
- STOLLES, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. München: Beck, 1999, vol. 3.

STREINZ, Rudolf. Der Einfluß des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten – dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: SCHWEITZER, Michael (Ed.). *Europäisches Verwaltungsrecht*. Wien: Verl. der Österr. Akad. der Wiss., 1991, p. 241-292.

STREINZ, Rudolf; EPINEY, A. Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2002, vol. 61, p. 300 et seq.

SYDOW, Gernot. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004.

THYM, Daniel. Vereinigt die Grundrechte! *Juristenzeitung (JZ)*, vol. 70, n. 2, p. 53-63, 2015.

TINNEFELD, Marie-Theres; PETRI, Thomas. Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle. Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung. *Multimedia und Recht (MMR)*, vol. 13, n. 3, p. 157-161, 2010.

TRUTE, Hans-Heinric. Die demokratische Legitimation der Verwaltung. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 341-436.

TRUTE, Hans-Heinrich. Methodik der Herstellung und Darstellung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen. In: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (Ed.). *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2004, p. 293-326.

TSCHENTSCHER, Axel; KRIEGER, Heike. Verfassung im Völkerrecht: Konstitutionelle Elemente jenseits des Staates? In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2016, vol. 75, p. 407-468.

UNGER, Sebastian. Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung? *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 130, n. 17, p. 1069-1076, 2015.

VEDEL, Georges. Prefácio. In: STIRN, Bernard (Ed.). *Les sources constitutionnelles du droit administratif*. 7ª ed. Paris: L.G.D.J., 2011.

VOLKMANN, Uwe. Geltungsanspruch und Wirksamkeit des Grundgesetzes. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts (HStR XII)*. 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller 2014, vol. XII, p. 85-106.

VOLKMANN, Uwe. *Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 317 et seq.

VOLKMANN, Uwe. Rechts-Produktion oder: Wie die Theorie der Verfassung ihren Inhalt bestimmt. *Der Staat*, vol. 54, n. 1, p. 35-62, 2015.

VOLKMANN, Uwe. Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 2008, vol. 67, p. 57-93.

VON BOGDANDY, Armin. Grundprinzipien. In: idem; BAST, Jürgen (Ed.). *Europäisches Verfassungsrecht*. 2ª ed. Berlin: Springer, 2009, p. 13-72.

VON DANWITZ, Thomas. Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 23, n. 3, p. 272 et seq. 2004.

VON DANWITZ, Thomas. Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 113, n. 9, p. 421-432, 1998.

VON DANWITZ, Thomas. *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin: Springer, 2008.

VON DANWITZ, Thomas. Rechtsschutz in der Europäischen Union. In: HATJE, Armin; TERHECHTE, Jörg Philipp; LEIBLE, Stefan; et al. (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 3.

- VON DANWITZ, Thomas. *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen: Mohr, 1996.
- VON RÖNNE, L. *Staatsrecht der preußischen Monarchie*: Verwaltungsrecht. 4. ed., 1883, v. 3.
- VON SAVIGNY, Friedrich Karl. *System des heutigen römischen Rechts*. Berlin: Veit, 1840, vol. I, p. 214.
- VOSSKUHL, Andreas. Methode und Pragmatik im Öffentlichen Recht. In: BAUER, Hartmut; et. al. (Ed.). *Umwelt, Wirtschaft und Recht: wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt*. München: Beck 2002, p. 171-196.
- VOSSKUHL, Andreas. Neue Verwaltungsrechtswissenschaft. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 1-64.
- WAHL, Rainer. Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts. *Neue Zeitschrift für Verwaltung (NVwZ)*, vol. 3, n. 7, p. 401-408, 1984.
- WAHL, Rainer. Der Vorrang der Verfassung. *Der Staat*, Berlin, vol. 20, p. 485-516, 1981.
- WAHL, Rainer. Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; SCHUPPERT, Gunnar Folke (Ed.). *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 177 et seq.
- WAHL, Rainer. Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte im internationalen Vergleich. In: MERTEN, Detlef; PAPIER, Hans-Jürgen; BADURA, Peter (Ed.). *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa (HGR I)*. Heidelberg: C.F. Müller, 2004, vol. I, p. 745-782.
- WAHL, Rainer. Die Rolle staatlicher Verfassungen angesichts der Europäisierung und der Internationalisierung. In: THOMAS, Vesting; KORIOTH, Stefan (Ed.). *Der Eigenwert des Verfassungsrechts. Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung?* Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, p. 355-378.
- WAHL, Rainer. Die zweite Phase des Öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts. *Der Staat*. Berlin, vol. 38, p. 495-518, 1999.
- WAHL, Rainer. Europäisierung: Die miteinander verbundene Entwicklung von Rechtsordnungen als ganzen. TRUTE, Hans-Heinrich; GROSS, Thomas; MÖLLERS, Christoph (Ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, p. 869-898.
- WAHL, Rainer. *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*. Berlin: de Gruyter Recht, 2006.
- WAHL, Rainer. Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff? In: EBERLE, Carl-Eugen (Ed.). *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 2002, p. 191-208.
- WAHL, Rainer. Vereinheitlichung oder bereichsspezifisches Verwaltungsrecht? In: BLÜMEL, Willi (ed.). *Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts*. Berlin: Duncker und Humblot, 1994.
- WAHL, Rainer. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 41, 1983, p. 151-192.
- WAHL, Rainer. Zur Lage der Verwaltung Ende des 20. Jahrhunderts. In: JESERICH, Kurt G. A.; et. al. (Ed.). *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1987, vol. 5, p. 1197 et seq.
- WALDHOFF, Christian. Kann das Verwaltungsrecht vom Verfassungsrecht lernen? In: FRANZIUS, Claudio (Ed.). *Beharren, Bewegen, Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, p. 261-276.

- WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5ª ed. Tübingen: Mohr, 1976.
- WEBER-DÜRLER, B., Der Grundrechtseingriff. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: Walter de Gruyter, vol. 57, 1998.
- WEGENER, Bernhard W. *Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1998.
- WEISS, Wolfgang. *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010.
- WERNER, Fritz. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*. Köln: Heymanns, vol. 74, p. 527 et seq. 1959.
- WEYREUTHER, Felix. *Verwaltungskontrolle durch Verbände?* Düsseldorf: Werner, 1975.
- WIDDERSHOVEN, Rob. Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or imposed Uniformity? *Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 7, n. 2, p. 5-17, 2014.
- WINKLER, R. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, p. 148 et seq., 1999.
- WIßMANN, Hinnerk. Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation. In: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang; SCHMIDT-ABMANN, Eberhard, VOSSKUHL, Andreas (Ed.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR I)*. 2ª ed. München: Beck, 2012, vol. I, p. 1005-1066.
- WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STÖBER, Rolf; KLUTH, Winfried. *Verwaltungsrecht I*. 12. ed. München: C.H. Beck, 2007, vol. 1.
- WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STÖBER, Rolf; KLUTH, Winfried. *Verwaltungsrecht II*. 7ª ed. München: C. H. Beck, 2010, vol. II.
- WOLFF, Heinrich Amadeus. Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde. In: MEHDE, Veith (Ed.). *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2011, p. 1071-1086.
- WOLLENSCHLÄGER, Burkard. *Wissensgenerierung im Verfahren*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Art. 23. In: DREIER, Horst (Ed.). *Grundgesetz II*. 3ª ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, vol. 2, p. 436-551.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Das EU-Vergaberegime für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 26, n. 4, p. 388 et seq., 2007.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) als grundrechtlicher Pfeiler der EU-Wirtschaftsverfassung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, München, vol. 26, n. 7, p. 285-288, 2015.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. EU Law Principles for Allocating Scarce Goods and the Emergence of an Allocation Procedure. Identifying Substantive and Procedural Standards and Developing a New Type of Administrative Procedure. *Review of European Administrative Law (REALaw)*, vol. 08, n. 1, p. 205-256, 2015.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Europäisches Vergabeverwaltungsrecht. In: TERHECHTE, Jörg Philipp (Ed.). *Verwaltungsrecht in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2011.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. *Grundfreiheit ohne Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft. In: HATJE, Armin; TERHECHTE, Jörg Philipp; LEIBL, Stefan; et al. (Ed.). *Enzyklopädie Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2014, vol. 3.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Staatliche Verbraucherinformation als neues Instrument des Verbraucherschutzes. *Verwaltungsarchiv (VerwArch)*, vol. 102, n. 1, p. 20-50, 2011.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Öffentliche Wirtschaftsrecht. In: SCHMIDT, Reiner; WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand (Ed.). *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*. 4th edition. Heidelberg: Springer, 2016, p. 51-99.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Vergaberechtsschutz unterhalb der Schwellenwerte nach der Entscheidung des BVerfG vom 13. Juni 2006. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, n. 10, p. 589-598, 2007.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. *Verteilungsverfahren*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. Wettbewerbliche Vorgaben für öffentliche Unternehmen. In: KIRCHHOF, Gregor; KORTE, Stefan; MAGEN, Stefan (Ed.). *Öffentliches Wettbewerbsrecht*. Heidelberg: C.F. Müller, 2014, p. 153-208.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand; SCHMIDL, Annika. Qualitätssicherung als Ziel der Krankenhausplanung. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR)*, Köln, 2, p. 117-167, 2014.

WÜRTENBERGER, Thomas. Entwicklungslinien des Sicherheitsverfassungsrechts. In: RUFFERT, Matthias; BACKES, Chris (Ed.). *Dynamik und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rechts. Festschrift für Professor Dr. Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2012, p. 285-306.

ZIEKOW, Jan. Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrenrecht. In: GEIS, Max-Emanuel; BARTLSPERGER, Richard. Planung, Steuerung, Kontrolle: Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, p. 247-262.

ZIEKOW, Jan. Verfahrensfehler im Umweltrecht – notwendige Nachjustierungen im deutschen Verwaltungsrecht. *Natur und Recht (NuR)*, vol. 36, n. 4, p. 229-235, 2014.

ZULEEG, Manfred; RENGELING, Hans-Werner. Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Berlin: De Gruyter, 1994, vol. 53, p. 154-290.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. A Constituição no direito administrativo geral: perda de importância por causa da europeização e emancipação? *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 43, p. 77-181, jul./dez. 2020.