

“MANUAL” DE DIREITO ADMINISTRATIVO (*HANDBUCH DES VERWALTUNGSRECHTS*) - COORDENAÇÃO DE WOLFGANG KAHL E MARKUS LUDWIGS. UMA RESENHA PARA O LEITOR LUSO-BRASILEIRO

“HANDBOOK” OF ADMINISTRATIVE LAW (HANDBUCH DES VERWALTUNGSRECHTS) - COORDINATION OF WOLFGANG KAHL AND MARKUS LUDWIGS. A PRESENTATION FOR THE PORTUGUESE AND BRAZILIAN READER

Gilmar Ferreira Mendes¹

Professor de Direito Constitucional nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação (IDP, Brasília/DF, Brasil)

Ingo Wolfgang Sarlet²

Professor Titular da Escola de Direito (PUC, Porto Alegre/RS, Brasil)

AUTORES:KAHL, Wolfgang;LUDWIGS, Markus.

OBRA: *Handbuch des Verwaltungsrechts*. Heidelberg: C.F. Müller, 2024, vários volumes.

O direito administrativo, em especial a partir de sua gradual constitu-

cionalização – e, no caso da Alemanha, também de sua europeização e inserção em um contexto multinível –, tem sofrido profundas transformações, que, por sua forma, guardam relação com as mudanças da própria Administração Pública. Além disso, os câmbios quanto ao papel do Estado e de seu perfil em cada país, prin-

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Münster, Alemanha. Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). *E-mail:* mgilmar@stf.jus.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/2762195692762798>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3919-7237>.

² Doutor em Direito pela Universidade de Munique, Alemanha. Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* isarlet@puers.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/7185324846597616>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2494-5805>.

cialmente no tocante à sua atuação nas esferas social e econômica, igualmente são fatores que não apenas impactam o direito administrativo e suas respectivas funções, seus princípios e seus instrumentos, como também são impactados por eles. Do mesmo modo, entre outros pontos que se poderia identificar, não há como olvidar os influxos do contexto da assim chamada sociedade da informação, da transformação digital, bem como das questões ambientais e dos desafios cada vez maiores postos pelas mudanças climáticas.

Tais processos, por sua vez, tiveram profunda influência sobre a teoria e a prática do direito administrativo, seja nas esferas doutrinária e científica em geral, seja no que diz respeito ao papel da Administração Pública, do Legislativo e do Poder Judiciário, tudo em um contexto marcado por uma interação dinâmica e dialética, ademais, complexa e frequentemente tensionada.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, que representa o ponto jurídico-político culminante do processo de redemocratização após o longo período autoritário que se estabeleceu entre 1964 e 1985, investiu fortemente em um regime jurídico constitucional analítico e amplo da Administração Pública, além de estabelecer (embora não em caráter exaustivo) seus princípios gerais e especiais orientadores.

Soma-se a isso a centralidade atribuída pelo constituinte aos princípios fundamentais estruturantes e aos direitos e às garantias fundamentais, com destaque para a conexa vinculação direta e isenta de lacunas de todos os órgãos estatais, inclusive no que se refere aos correspondentes deveres de proteção.

Aliás, foram os princípios constitucionais da Administração Pública e os direitos e as garantias fundamentais os vetores que mais influenciaram a dogmática do direito administrativo, o qual, embora não sempre da mesma maneira, foi sendo progressivamente compreendido como um meio de realização dos mesmos princípios e direitos, provocando releitura do conteúdo e do alcance de inúmeros institutos, tais como o do interesse público e de sua apriorística prevalência sobre os interesses privados.

Quanto à dogmática jurídico-administrativa e a literatura especializada, verificou-se, a despeito da forte e antiga adesão à tradição francesa, uma crescente mirada para os Estados Unidos da América, mas ainda mais para outros países europeus, como Portugal, Espanha, Itália e Alemanha, para citar os mais influentes.

No caso da Alemanha, a tradição de um direito administrativo, também relativamente ao domínio científico, em constante reconstrução e afinado com as exigências da contemporaneidade, tem sido particularmente atrativa para todos os que buscam, sem prejuízo da sempre necessária filtragem conforme as peculiaridades da ordem jurídico-político-econômico-social e mesmo cultural nacional, elementos atuais e relevantes que tenham o potencial de contribuir para o desenvolvimento da ciência jurídica, bem como da teoria e prática da Administração Pública doméstica.

É nessa perspectiva que se intenta, em apertadíssima síntese, apresentar ao público luso-brasileiro o literalmente monumental “Manual” de Direito Administrativo (*Handbuch des Verwaltungsrechts*), editado pelos Professores Doutores Wolfgang Kahl e Markus Ludwigs, respectivamente das Universidades de Heidelberg e Würzburg, e cujos doze volumes estão sendo publicados gradualmente pela prestigiada C.F. Müller de Heidelberg.

Quanto aos editores, Wolfgang Kahl é professor catedrático de direito público, diretor do instituto para direito administrativo e alemão e diretor do núcleo de pesquisa sobre direito da sustentabilidade da Universidade de Heidelberg. Markus Ludwigs, por seu turno, é professor catedrático de direito público e direito europeu, coordenador do núcleo de direito da infraestrutura (Würzburg) e diretor do Centro Europeu de Documentação e Direito.

A obra que aqui se apresenta, como já adiantado, é composta por doze volumes, dos quais seis foram publicados até abril de 2025, quando foi redigida a presente resenha. Dada a sua dimensão, em termos quantitativos e qualitativos, o termo *Manual* foi propositalmente colocado entre aspas, visto que se trata, em verdade, de gigantesco tratado de direito administrativo.

Sendo, à evidência, impossível, em um espaço adequado ao propósito, apresentar, mesmo com um mínimo de detalhamento, o conteúdo da coleção como um todo e dos volumes já lançados, o foco estará em uma visão geral sobre o conteúdo programático dos primeiros seis volumes, o que corresponde à metade da obra.

Antes de avançar, contudo, há de sublinhar que serão mais de duzentos os autores da obra, todos ou professores catedráticos, ou doutores com atuação acadêmico-científica, mas sempre grandes especialistas nas áreas de suas respectivas contribuições e, como tais, amplamente reconhecidos. Considerando a quantidade de autores, aqui não será possível nominá-los e apresentá-los.

Note-se, outrossim, que, em razão da abrangência da obra, o seu conteúdo vai muito além do direito administrativo alemão, visto que também versa sobre a teoria geral do direito administrativo e da Administração Pública em geral, bem como a europeização e mesmo a internacionalização do direito administrativo, o que a torna ainda mais interessante para o leitor situado fora das fronteiras da Alemanha e da Europa. Aliás, a obra precisamente espelha aquilo que já se designou (Vasco Pereira da Silva, Lisboa) de um direito administrativo sem fronteiras.

Ademais, ninguém melhor para exprimir o escopo da obra do que os seus editores, Wolfgang Kahl e Markus Ludwigs, de modo que aqui se transcrevem excertos de seu prefácio.

O objetivo do “Manual” de Direito Administrativo

é, por um lado, oferecer uma visão geral, abrangente e representativa do direito administrativo alemão, que está cada vez mais se dispersando em sentidos individuais, a fim de reuni-lo em toda a sua diversidade em um local central, explicar suas estruturas básicas e, assim, aumentar sua visibilidade – como um cartão de visita do direito administrativo alemão no exterior. O escopo do manual também é analisar sistematicamente as interrelações entre o direito administrativo alemão e outros níveis e camadas jurídicas, em particular o direito europeu e internacional.

[...] No recrutamento de autores, a prioridade foi garantir a maior pluralidade possível. Nesse contexto, o objetivo do “Manual” de Direito Administrativo não é estabelecer uma direção programática específica, mas sim articular diferentes abordagens, sejam elas mais voltadas para o método jurídico, sejam elas direcionadas para os enfoques centrados no controle e governança. A escolha dos participantes se deu exclusivamente com base em sua qualidade profissional [...].

A obra volta-se tanto à práxis quanto à ciência do direito administrativo. O material jurídico é apresentado de forma enciclopédica, principalmente para juristas

nacionais [alemães – acrescente-se] que atuam na seara do direito público, mas também para especialistas em direito administrativo de outros países [...]. O manual apresenta conceitos, princípios e institutos jurídico-positivos do direito administrativo no que diz respeito às suas condições de validade, examina seus fundamentos históricos e outros que são essenciais para a sua compreensão atual, analisando-os dogmaticamente e examinando as suas interligações internacionais e supranacionais [...].

[...] Para facilitar a recepção no exterior, cada contribuição termina com um resumo detalhado em inglês. Além das características de ordenação sistemática do material e tratamento integrativo dos tópicos em uma perspectiva unificadora, o manual também possui uma série de outras características conceptuais que moldam seu perfil. Isso inclui, acima de tudo, a conexão das partes geral e especial do direito administrativo bem como a interligação do direito substantivo e formal (especialmente do direito processual). Desenvolvimentos atuais e transversais, como a digitalização, o desenvolvimento de um direito da pandemia e de suas consequências ou a gestão da crise climática e das mudanças demográficas são “fios condutores” que são “destacados” em vários pontos do trabalho [...].

[...] O viés metodológico do manual é fundamentalmente jurídico-dogmático, mas sempre mediante recurso à teoria. A obra leva em conta de modo enfático a interdisciplinaridade. Várias contribuições nos dois primeiros volumes são dedicadas a ela. Nos volumes seguintes, há então uma abertura seletiva das contribuições focadas em questões jurídicas, quando em causa perguntas relativas a outros assuntos. A relação complementar entre direito público e direito privado é paradigmática para a interdisciplinaridade. No manual, essa interrelação é considerada tanto de forma in-

dependente, no Volume VI (“Direito Administrativo e Direito Privado”), quanto de forma integrativa nos demais volumes [...].

Uma vez reproduzidas as passagens mais relevantes do prefácio dos editores, é hora de oferecer uma mirada panorâmica dos temas abordados nos primeiros seis volumes da portentosa obra ora resenhada.

O primeiro volume destina a sua parte inicial à história da Administração Pública na Alemanha, desde os séculos XVII e XVIII, passando pelo século XIX, pela República de Weimar, pelos tempos sombrios do nacional-socialismo, pela reconstrução da administração no período da ocupação pelas quatro potências aliadas (EUA, Reino Unido, Rússia e França) até a reunificação após a queda do muro de Berlim, e, por fim, a Administração Pública na Alemanha reunificada. A segunda parte trata das fontes do direito administrativo e de suas múltiplas esferas, no caso, a sua europeização, a sua internacionalização e a relação dialética e dinâmica entre o direito constitucional e o direito administrativo. Já, na terceira parte, são apresentados os conceitos e as relações mais relevantes, ao passo que, na quarta parte, o foco está nas tipologias da atuação administrativa. Na quinta parte, o primeiro volume ocupa-se da metódica e das disciplinas afins, dedicando-se, na sexta e última parte, aos desafios postos à Administração Pública pela digitalização, pelo câmbio demográfico, ademais, das condições de uma inter-relação supranacional.

O segundo volume enfrenta as questões ligadas à Administração Pública e ao direito administrativo na União Europeia, investindo novamente, mas sob outros ângulos, nas fontes do direito administrativo e nas suas diversas esferas (nacional, internacional e europeia), singrando também de modo aprofundado a seara dos princípios, dos métodos e, mais uma vez, de desafios, dessa feita mais ligados ao contexto europeu e ao futuro do direito administrativo internacional.

No volume três, as relações entre o direito constitucional e o direito administrativo (e, portanto, a sua constitucionalização) se fazem particularmente relevantes, destacando-se a função da Constituição como ordem-quadro da atuação administrativa, o problema da legitimação democrática da administração e da autoadministração, a administração no contexto do Estado de Direito e de suas exigências, em especial no que diz respeito aos direitos fundamentais, à Administração Pública no esquema da separação de poderes e estruturas federativas, do Estado Social e Ambiental, às questões ligadas à constituição

econômica, financeira e orçamentária, assim como, na última parte do volume, ao serviço público.

O quarto volume é dedicado ao *status* do indivíduo na e perante a Administração Pública, de tal sorte que ali se encontram diversas contribuições sobre os direitos subjetivos públicos, a relação jurídico-administrativa, a efetivação processual de tais direitos, as peculiaridades que marcam a situação da pessoa no contexto de diferentes áreas do direito administrativo (direito da construção, direito público econômico, direito ambiental, direito do funcionalismo público, direito social e direito tributário). Além disso, o volume ocupa-se do processo (e procedimento) administrativo nas suas mais diversas dimensões.

No volume cinco, novamente são múltiplos os temas abordados, como é o caso dos parâmetros para a atuação da Administração Pública, iniciando pelas suas estruturas e linhas de desenvolvimento, as esferas de discricionariedade administrativa e o seu controle, inclusive no concernente aos diversos campos de referência do direito administrativo. Ademais, o mesmo volume versa sobre a teoria das formas de atuação da administração, entre elas os atos administrativos, os contratos administrativos e a função normativa da administração.

Finalmente, o sexto e, por ora, último volume publicado trata das distinções entre o direito público e o direito privado, atuação da administração por meio do direito privado, privatizações e reestatizações, inter-relações e influências recíprocas entre o direito administrativo e o direito privado, participação de atores privados na realização do bem comum e peculiaridades das relações entre direito público (e administrativo) e direito privado em domínios específicos, como é o caso, entre outros, do direito climático, do direito dos mercados financeiros, do direito das subvenções e do direito da digitalização.

A apresentação, ainda que sintetizada (visto que os inúmeros subitens não foram mencionados), do teor dos seis volumes já públicos demonstra à sociedade o quanto a obra ora resenhada merece ser amplamente difundida entre o público não alemão, no caso, a comunidade luso-brasileira de juspublicistas e agentes da Administração Pública.

A coleção, de riqueza ímpar, em nada se resume a mero comentário, já que as contribuições, além de bem delimitadas, são densas e profundas, muitas inclusive alentadas, apresentam tanto o estado da arte acerca dos respectivos temas quanto veiculam o pensamento próprio dos autores.

A recepção da obra – cujos volumes são publicados periodicamente, mas podem ser adquiridos em conjunto – é assim altamente benfazeja e certamente contribuirá – e muito – para o aperfeiçoamento da teoria e prática do direito administrativo e da Administração Pública no Brasil. A sua presença nas melhores bibliotecas, pessoais e institucionais, é não apenas desejável, como indispensável.

Submissão em: 02.06.2025

Aceito em: 02.06.2025