

DIREITO ADMINISTRATIVO EM TRANSFORMAÇÃO: MUTAÇÕES DO CONHECIMENTO JURÍDICO NO ESTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

José Osório do Nascimento Neto¹

RESUMO: O artigo examina a transformação estrutural do Direito Administrativo brasileiro à luz da crescente centralidade das políticas públicas e da governança no Estado constitucional contemporâneo. Parte-se da hipótese de que a reconfiguração do padrão de atuação estatal — da decisão administrativa isolada para arranjos institucionais estruturados em ciclos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação — produz mutações epistemológicas no conhecimento jurídico da disciplina. Sustenta-se que a juridicidade administrativa deixa de se esgotar na verificação formal da validade do ato para incorporar análise da coerência institucional, da racionalidade regulatória e da capacidade de implementação das políticas públicas. A pesquisa adota abordagem normativo-analítica, com incursões institucionais derivadas da experiência docente em cursos de graduação e pós-graduação em Direito. Demonstra-se que a tradição dogmática permanece fundamental, mas demanda ressignificação funcional diante da complexidade do Estado orientado por políticas públicas. Conclui-se que essa mutação repercute diretamente no ensino do Direito Administrativo, exigindo superação do manualismo classificatório e incorporação de análise institucional e responsabilidade decisória orientada à implementação constitucionalmente adequada.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; Políticas Públicas; Governança Regulatória; Implementação; Ensino do Direito.

ABSTRACT: This article examines the structural transformation of Brazilian Administrative Law in light of the growing centrality of public policies and governance within the contemporary constitutional state. It is grounded on the hypothesis that the reconfiguration of the State's operational pattern — from isolated administrative decisions to institutional arrangements structured around cycles of formulation, implementation, monitoring, and evaluation — produces epistemological mutations in the legal knowledge of the discipline. It argues that administrative legality can no longer be exhausted in the formal validity of individual acts, but must incorporate analysis of institutional coherence, regulatory rationality, and the implementation capacity of public policies. The study adopts a normative-analytical approach, combined with institutional reflections derived from teaching experience in undergraduate and graduate law programs. It demonstrates that traditional administrative doctrine remains fundamental, yet requires functional reinterpretation in response to the complexity of a State oriented toward public policies. The article concludes that this transformation directly impacts the teaching of Administrative Law, demanding the overcoming of classificatory manualism and the incorporation of institutional analysis and decision-making responsibility oriented toward constitutionally adequate implementation.

KEY-WORDS: Administrative Law; Public Policies; Governance; Epistemological Mutation; Legal Education.

¹ *Pós-doc*, Mackenzie/SP. Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, com estágio doutoral na *Universidad Carlos III de Madrid – UC3M*. Professor do PPGDP – Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás – UFG. Professor titular da Estácio Goiás. Advogado.

DIREITO ADMINISTRATIVO EM TRANSFORMAÇÃO: MUTAÇÕES DO CONHECIMENTO JURÍDICO NO ESTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICASJosé Osório do Nascimento Neto¹

RESUMO: O artigo examina a transformação estrutural do Direito Administrativo brasileiro à luz da crescente centralidade das políticas públicas e da governança no Estado constitucional contemporâneo. Parte-se da hipótese de que a reconfiguração do padrão de atuação estatal — da decisão administrativa isolada para arranjos institucionais estruturados em ciclos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação — produz mutações epistemológicas no conhecimento jurídico da disciplina. Sustenta-se que a juridicidade administrativa deixa de se esgotar na verificação formal da validade do ato para incorporar análise da coerência institucional, da racionalidade regulatória e da capacidade de implementação das políticas públicas. A pesquisa adota abordagem normativo-analítica, com incursões institucionais derivadas da experiência docente em cursos de graduação e pós-graduação em Direito. Demonstra-se que a tradição dogmática permanece fundamental, mas demanda ressignificação funcional diante da complexidade do Estado orientado por políticas públicas. Conclui-se que essa mutação repercute diretamente no ensino do Direito Administrativo, exigindo superação do manualismo classificatório e incorporação de análise institucional e responsabilidade decisória orientada à implementação constitucionalmente adequada.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; Políticas Públicas; Governança Regulatória; Implementação; Ensino do Direito.

ABSTRACT: This article examines the structural transformation of Brazilian Administrative Law in light of the growing centrality of public policies and governance within the contemporary constitutional state. It is grounded on the hypothesis that the reconfiguration of the State's operational pattern — from isolated administrative decisions to institutional arrangements structured around cycles of formulation, implementation, monitoring, and evaluation — produces epistemological mutations in the legal knowledge of the discipline. It argues that administrative legality can no longer be exhausted in the formal validity of individual acts, but must incorporate analysis of institutional coherence, regulatory rationality, and the implementation capacity of public policies. The study adopts a normative-analytical approach, combined with institutional reflections derived from teaching experience in undergraduate and graduate law programs. It demonstrates that traditional administrative doctrine remains fundamental, yet requires functional reinterpretation in response to the complexity of a State oriented toward public policies. The article concludes that this transformation directly impacts the teaching of Administrative Law, demanding the overcoming of classificatory manualism and the incorporation of institutional analysis and decision-making responsibility oriented toward constitutionally adequate implementation.

KEY-WORDS: Administrative Law; Public Policies; Governance; Epistemological Mutation; Legal Education.

¹ *Pós-doc*, Mackenzie/SP. Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, com estágio doutoral na *Universidad Carlos III de Madrid – UC3M*. Professor do PPGDP – Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás – UFG. Professor titular da Estácio Goiás. Advogado.

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo brasileiro atravessa um processo de transformação estrutural que ultrapassa a atualização pontual de institutos ou a ampliação de competências regulatórias. Trata-se de movimento mais profundo, relacionado à reconfiguração do papel do Estado no contexto constitucional contemporâneo. A crescente centralidade das políticas públicas como instrumentos de concretização de direitos fundamentais, a expansão das funções regulatórias e a complexificação dos arranjos institucionais de governança alteraram significativamente o horizonte material da disciplina.

Historicamente, o Direito Administrativo estruturou-se a partir de uma matriz dogmática centrada na sistematização conceitual de categorias como ato administrativo, poder de polícia, licitação, contrato administrativo e responsabilidade civil do Estado. Essa tradição desempenhou papel decisivo na consolidação científica da disciplina e na formação técnica de operadores do Direito. Contudo, a constitucionalização da atividade administrativa e a incorporação de dimensões como planejamento, avaliação de políticas públicas, análise de impacto regulatório e controle de efetividade deslocaram o eixo da disciplina para além da classificação formal de atos estatais.

O Estado contemporâneo não opera predominantemente por atos isolados, mas por arranjos institucionais e programas estruturados em ciclos de formulação e implementação. A juridicidade administrativa deixa de se esgotar na verificação formal da validade do ato e passa a incorporar parâmetros de eficiência, avaliação e controle de resultados. Nesse cenário, o Direito Administrativo integra a própria arquitetura de concretização de direitos, exigindo mecanismos de controle que alcancem não apenas a legalidade do ato, mas a efetividade da política pública.

Essa mutação do objeto repercute inevitavelmente sobre a forma como o conhecimento jurídico é produzido, sistematizado e transmitido. Se a disciplina se reconfigura, também se alteram as exigências epistemológicas e metodológicas de seu ensino. A formação jurídica contemporânea demanda compreensão não apenas dos institutos clássicos, mas das dinâmicas de formulação e implementação de políticas públicas, da lógica regulatória e dos arranjos de governança que caracterizam a atuação administrativa no ambiente institucional atual.

A presente investigação parte da seguinte indagação: de que modo a progressiva centralidade das políticas públicas e da governança na atuação estatal impõe mutações epistemológicas ao conhecimento jurídico produzido no âmbito do Direito Administrativo? Sustenta-se que a reconfiguração paradigmática de seu objeto — cada vez mais orientado à regulação, à governança e ao controle de resultados — exige revisão metodológica que ultrapasse o manualismo clássico, incorporando análise funcional e institucional compatível com a complexidade do Estado contemporâneo.

Adota-se abordagem normativo-analítica, com incursões institucionais e observações prático-profissionais decorrentes da experiência docente em cursos de graduação e pós-graduação em Direito. Não se pretende oferecer relato empírico sistematizado, mas refletir criticamente sobre

transformações perceptíveis na prática jurídica e no ambiente acadêmico, articulando-as ao debate contemporâneo sobre regulação, políticas públicas e controle constitucional.

O texto desenvolve-se em cinco movimentos principais. Inicialmente, examina-se a tradição estruturante do Direito Administrativo e seus fundamentos dogmáticos. Em seguida, analisa-se a centralidade das políticas públicas na configuração atual do Estado e seus impactos sobre o objeto da disciplina. Posteriormente, discutem-se as mutações do conhecimento jurídico que decorrem dessa transformação e seus reflexos metodológicos no ensino. Por fim, apresentam-se considerações acerca da responsabilidade institucional das faculdades de Direito na formação de profissionais aptos a atuar em ambiente regulatório complexo, reafirmando o ensino jurídico como dimensão relevante da própria política pública de educação superior.

Ao articular transformação disciplinar e mutação do conhecimento, pretende-se demonstrar que o desafio contemporâneo não consiste em abandonar a tradição dogmática do Direito Administrativo, mas em reinterpretá-la à luz das exigências de um Estado constitucional comprometido com a implementação qualificada de políticas públicas e com a efetividade dos direitos fundamentais. A inovação, nesse contexto, não se opõe à tradição; antes, representa sua atualização funcional diante das demandas institucionais do presente.

2. A TRADIÇÃO ESTRUTURANTE DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SEUS FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS

2.1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO COMO EPISTEMOLOGIA DA AUTORIDADE

A tradição dogmática do Direito Administrativo não deve ser lida como simples capítulo histórico, mas como forma de conhecimento: uma epistemologia da autoridade construída para conferir inteligibilidade e controle à atuação estatal. Nesse sentido, a noção de regime jurídico administrativo não se esgota em catálogo de prerrogativas e sujeições; ela descreve um modo de organizar juridicamente o poder, atribuindo-lhe forma, limites, justificações e, sobretudo, condições de exercibilidade.

A influência francesa foi decisiva nesse processo, especialmente ao afirmar a ideia de um direito especial da Administração, marcado pela exorbitância em relação ao direito comum como técnica jurídica de funcionamento do Estado². A assimetria funcional entre Administração e administrado, longe de ser capricho conceitual, operava como condição de possibilidade para a execução de tarefas públicas em contexto institucional no qual a eficácia estatal se associava à capacidade de decisão e de imposição. Não se tratava de privilégio abstrato; tratava-se de arquitetura institucional.

² RIVERO, Jean; WALINE, Jean. Droit administratif. 22. éd. Paris: Dalloz, 2018; MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

Prerrogativas como presunção de legitimidade, imperatividade e autoexecutoriedade devem ser compreendidas nesse quadro teórico³. Elas compõem a gramática de um Estado que se realiza, em grande medida, por decisões administrativas unilaterais, dotadas de eficácia e estabilidade presumidas, sujeitas a controle posterior. A supremacia do interesse público funcionava como cláusula organizadora do sistema, conferindo unidade justificadora às competências administrativas e aos mecanismos de controle⁴.

O ponto decisivo é que essa tradição forneceu não apenas institutos, mas um modo de pensar o fenômeno administrativo. A juridicidade administrativa era aferida com forte centralidade na validade do exercício da competência e na conformidade do ato ao ordenamento. A dogmática cumpriu, nesse cenário, função de estabilização cognitiva e institucional: reduziu incertezas, organizou categorias, desenhou padrões de controle e delimitou responsabilidades⁵. É essa estrutura que explica por que o ensino do Direito Administrativo se consolidou como ensino de classificações, tipologias decisórias e técnicas de invalidação.

O regime jurídico administrativo é, simultaneamente, técnica e epistemologia. Ele é técnica porque organiza poderes e limites; é epistemologia porque define o objeto privilegiado do olhar jurídico (a decisão) e o critério predominante de avaliação (a conformidade). Essa dupla natureza explica sua força histórica — e o modo pelo qual será tensionada quando o Estado passar a operar por ciclos de políticas públicas e por arranjos de governança que transcendem a decisão unilateral isolada.

2.2. O ATO ADMINISTRATIVO COMO REDUTOR DE COMPLEXIDADE E SEUS LIMITES NO ESTADO ORIENTADO POR POLÍTICAS PÚBLICAS

A centralidade do ato administrativo foi, por décadas, a expressão mais nítida dessa epistemologia da autoridade. A decomposição da decisão em elementos estruturantes — competência, finalidade, forma, motivo e objeto — permitiu organizar o controle da legalidade a partir de categorias relativamente verificáveis⁶. Essa operação foi decisiva para a consolidação do controle jurisdicional e administrativo e para a construção de previsibilidade institucional.

A dogmática do ato funcionou como instrumento eficiente de redução da complexidade decisória. Ao concentrar a análise na conformidade formal e material da decisão, ofereceu modelo de controle estruturado e tecnicamente consistente. O binômio validade/invalidade mostrava-se adequado para examinar decisões administrativas individualizadas e delimitar consequências jurídicas.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2023.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2023.

⁵ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014; HACHEM, Daniel Wunder. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2024.

O problema contemporâneo não reside na centralidade histórica do ato, mas na transformação do padrão de atuação estatal. Quando a ação administrativa passa a estruturar-se em ciclos contínuos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, a decisão isolada deixa de representar unidade suficiente para apreender o fenômeno⁷. O ato permanece juridicamente relevante, mas passa a ser compreendido como elo instrumental em cadeias decisórias, em arranjos regulatórios e em mecanismos de coordenação.

Nesse contexto, o controle da validade formal continua sendo condição necessária para a juridicidade da atuação estatal, mas já não é condição suficiente para avaliar coerência institucional, consistência de implementação e sustentabilidade de resultados públicos⁸. A atuação administrativa contemporânea envolve múltiplos atos encadeados, instrumentos normativos complementares, mecanismos de governança interinstitucional e processos de retroalimentação que desafiam a lógica exclusiva da decisão unilateral.

A distinção funcional clássica entre Administração e Política também se reconfigura. Sem negar sua utilidade analítica, o Estado orientado por políticas públicas evidencia que a Administração participa de etapas decisivas de formulação, calibragem regulatória, implementação e avaliação das políticas⁹. A juridicidade administrativa, nesse ambiente, desloca-se da análise isolada do ato para a conformidade de arranjos institucionais e para a aderência aos compromissos constitucionais de efetividade.

A transição em curso não implica superação da tradição dogmática, mas sua ressignificação funcional. A dogmática do ato não desaparece; passa a integrar quadro analítico mais amplo, no qual a validade formal constitui pressuposto de uma juridicidade orientada também por resultados, governança e coerência institucional.

3. O ESTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RECONFIGURAÇÃO DO OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

3.1. DO ATO ISOLADO AO PROGRAMA INSTITUCIONAL: DESLOCAMENTO DO CENTRO DE GRAVIDADE DA JURIDICIDADE

⁷ Neste sentido, ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito jurídico de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006; NASCIMENTO NETO, José Osório. Avaliação de política pública de educação à distância como forma de tutela estatal: breves traços metodológicos. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (org.). *Estado, direito & políticas públicas*. Curitiba: Íthala, 2013. p. 535-547.

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2022; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013; HACHEM, Daniel Wunder. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

A transformação contemporânea do Direito Administrativo não se explica apenas pela ampliação de competências ou pela sofisticação de técnicas decisórias, mas pela alteração do padrão estrutural de atuação estatal. O modelo clássico, organizado em torno da decisão administrativa individualizada, mostrou-se adequado a um Estado cuja intervenção se materializava predominantemente por atos pontuais. O Estado atual, contudo, opera por programas, planos e políticas estruturadas, exigindo categorias jurídicas capazes de apreender dinâmicas institucionais continuadas. Diogo de Figueiredo Moreira Neto identifica precisamente essa reconfiguração ao sustentar que o Direito Administrativo do século XXI deve compreender a Administração como sistema complexo de ação coordenada e prospectiva¹⁰.

A incorporação da categoria “política pública” ao vocabulário jurídico não constitui mero empréstimo terminológico da ciência política. Maria Paula Dallari Bucci demonstra que a política pública pode ser compreendida como programa juridicamente estruturado, dotado de objetivos, instrumentos normativos, etapas de implementação e mecanismos de avaliação¹¹. Reconhecida essa estrutura, amplia-se o objeto do Direito Administrativo: a juridicidade não incide apenas sobre a validade formal do ato, mas também sobre a racionalidade do desenho institucional que sustenta a ação estatal.

Esse deslocamento produz consequências metodológicas relevantes. A decisão administrativa isolada não desaparece, mas passa a ser compreendida no interior de cadeias decisórias e de arranjos organizacionais que condicionam seus efeitos. A unidade analítica relevante deixa de ser exclusivamente o ato e passa a incluir o programa, o conjunto de instrumentos e a coerência do ciclo decisório. Nesse contexto, o controle jurídico não se limita a aferir competência, forma ou motivação: deve considerar, igualmente, a coerência entre os instrumentos escolhidos — regulação, fomento, contratação ou prestação direta — e a entrega efetiva dos direitos fundamentais a que se destinam.

A distinção clássica entre Administração e Política, embora didaticamente útil, é insuficiente para explicar essa dinâmica. Como observa Wladimir Brito, o poder e a política se institucionalizam por múltiplas formas e não se deixam compartimentalizar rigidamente¹². No Estado orientado por políticas públicas, a Administração participa da formulação técnica, da calibragem regulatória e da retroalimentação das decisões estratégicas. A juridicidade administrativa passa, portanto, a demandar análise de processos decisórios continuados — e não apenas de manifestações unilaterais episódicas.

Essa ampliação do objeto não implica dissolução da dogmática, mas sua reconfiguração funcional. Santos de Mendonça e Ferreira Baptista defendem que a dogmática jurídica, para

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no Século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 92-97, 104-108.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 45-58.

¹² BRITO, Wladimir. Sobre o conceito do poder, da política e do regime político. *Scientia Juridica*, v. 65, n. 342, 2016, p. 360-368.

permanecer útil, deve dialogar com outras áreas do conhecimento quando enfrenta fenômenos complexos¹³. No Direito Administrativo das políticas públicas, tal diálogo deixa de ser escolha periférica e se converte em condição de inteligibilidade: a disciplina permanece jurídica, mas expande o campo de observação para abarcar arquitetura institucional, coerência organizacional e sustentabilidade da implementação.

É nesse sentido que se pode afirmar que o centro de gravidade da juridicidade administrativa se desloca: do ato isolado para o arranjo institucional que estrutura a política pública.

3.2. GOVERNANÇA, DESEMPENHO INSTITUCIONAL E REDEFINIÇÃO FUNCIONAL DO CONTROLE

A mutação do objeto repercute diretamente sobre o modelo de controle. O paradigma tradicional, orientado predominantemente à invalidação de atos ilegais, revela limites quando confrontado com políticas públicas de maior complexidade e interdependência. A multiplicidade de instâncias fiscalizatórias e a sobreposição de exigências formais podem comprometer a continuidade das ações estatais e o próprio desenho institucional de implementação. Viegas e colaboradores demonstram como controles fragmentados — quando não coordenados — podem produzir paralisia decisória e insegurança institucional¹⁴.

O problema, portanto, não reside na existência do controle, mas em sua forma de incidência e em seus efeitos sistêmicos. Odete Medauar assinala que o controle da Administração Pública evoluiu significativamente em técnicas, fundamentos e sujeitos legitimados¹⁵. No cenário contemporâneo, tende a ganhar relevo a compreensão do controle como componente do ciclo decisório, capaz de induzir correções, reforçar consistência institucional e aprimorar a execução das políticas públicas — sem prejuízo de sua função repressiva quando necessária.

Essa redefinição torna-se visível na atuação dos órgãos de controle externo. Rosilho e Jordão mostram que o diálogo — por vezes tenso — entre Tribunal de Contas e Supremo Tribunal Federal pode redefinir o espaço decisório da Administração, influenciando a própria modelagem das políticas públicas¹⁶. Em tais hipóteses, o controle deixa de incidir apenas sobre conformidades pontuais e passa a interferir sobre escolhas regulatórias, desenho de programas e padrões de implementação, aproximando-se de uma análise institucional de desempenho.

¹³ SANTOS DE MENDONÇA, José Vicente; FERREIRA BAPTISTA, Patrícia. Dogmática jurídica e interdisciplinariedade: caminhos para um diálogo útil. *Quaestio Iuris*, v. 15, n. 4, 2022, p. 2301-2307.

¹⁴ VIEGAS et al. *A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. São Paulo: Amanuense, 2024, p. 27-45.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 27-50.

¹⁶ ROSILHO, A.; JORDÃO, E. TCU e a jurisprudência do STF: controle de contas em fuga? *REI – Revista de Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, 2024, p. 330-336.

A incorporação de instrumentos como a Avaliação de Impacto Regulatório e o monitoramento contínuo reforça essa tendência. A institucionalização da AIR e a normatização de procedimentos de análise prévia de efeitos regulatórios — especialmente no âmbito regulatório federal — evidenciam a exigência de fundamentação qualificada para escolhas normativas e administrativas. Ana Paula de Barcellos sustenta que o dever de monitoramento das políticas públicas decorre do compromisso constitucional com a efetividade dos direitos fundamentais¹⁷. Bonifácio e Motta demonstram que o monitoramento e a avaliação passaram a integrar, de maneira crescente, a trajetória jurídico-institucional brasileira de desenvolvimento das políticas públicas¹⁸. Jannuzzi acrescenta que a qualidade dessas avaliações depende do contexto organizacional e político em que se inserem¹⁹.

O controle, nesse ambiente, assume feição funcionalmente orientada à implementação. A juridicidade administrativa deixa de ser aferida exclusivamente pela conformidade formal e passa a envolver exame da adequação estrutural do arranjo institucional, da consistência dos instrumentos adotados e da sustentabilidade dos resultados. Trata-se de ampliar o horizonte analítico sem abandonar a centralidade da legalidade.

Dinâmicas semelhantes podem ser observadas, por exemplo, na regulação da educação digital e na governança da transição energética, em que o ato autorizativo inicial representa apenas o ponto de partida de processos contínuos de supervisão, coleta de dados e reavaliação regulatória. Nesses contextos, a decisão administrativa integra arranjos mais amplos de monitoramento e adaptação normativa, reforçando que o Direito Administrativo contemporâneo organiza arquiteturas de ação estatal — e não apenas decisões isoladas.

A reconfiguração do controle e do objeto da disciplina conduz, inevitavelmente, à questão epistemológica que será enfrentada no capítulo seguinte: a própria epistemologia da disciplina deixa de poder ser sustentada exclusivamente por categorias decisórias isoladas. A juridicidade administrativa amplia seu espectro analítico e assume feição estruturalmente orientada à coerência institucional e à implementação constitucionalmente adequada.

4. MUTAÇÕES DO CONHECIMENTO JURÍDICO E SEUS REFLEXOS METODOLÓGICOS NO ENSINO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

4.1. LIMITES DO PARADIGMA CLASSIFICATÓRIO E RISCO DE INSULAMENTO DOGMÁTICO

¹⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 254-260.

¹⁸ BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, 2021, p. 345-352.

¹⁹ JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2022, p. 4-8.

A transformação do objeto do Direito Administrativo — do ato isolado para o arranjo institucional orientado por políticas públicas — projeta consequências diretas sobre a epistemologia da disciplina e, por conseguinte, sobre seu ensino. O paradigma classificatório, estruturado na sistematização de atos, contratos e poderes administrativos, desempenhou função decisiva na consolidação científica do campo. Ao organizar categorias e delimitar técnicas de controle, contribuiu para estabilização cognitiva e segurança metodológica.

Entretanto, quando a atuação estatal passa a se desenvolver predominantemente por programas estruturados, ciclos de implementação e mecanismos contínuos de monitoramento, o ensino exclusivamente centrado na decomposição analítica do ato administrativo revela limitações. A abordagem que isola o instituto de seu contexto institucional pode conduzir a um insulamento dogmático: forma-se profissional tecnicamente habilitado a identificar vícios formais, mas pouco treinado para examinar a coerência regulatória, a adequação dos instrumentos escolhidos ou a consistência do desenho institucional de uma política pública.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto já advertia que o Direito Administrativo contemporâneo exige categorias aptas a apreender a complexidade organizacional da Administração e sua inserção em contextos institucionais ampliados²⁰. A advertência tem impacto direto no plano pedagógico. A análise dos elementos do ato administrativo permanece indispensável; contudo, sua compreensão deve ser articulada ao programa institucional em que se insere. A juridicidade não pode ser reduzida à verificação de competência, forma ou motivação, mas deve abranger a racionalidade do arranjo que sustenta a decisão.

A crítica aqui formulada não se dirige à dogmática enquanto tal, mas ao seu eventual fechamento metodológico. Santos de Mendonça e Ferreira Baptista demonstram que a dogmática jurídica, para preservar sua utilidade, deve dialogar de modo responsável com outras áreas do conhecimento quando enfrenta fenômenos complexos²¹. No Direito Administrativo das políticas públicas, tal diálogo deixa de ser opção periférica e se converte em condição de inteligibilidade. O desafio não é abandonar a tradição, mas impedir que ela se converta em filtro que obscureça as dimensões institucionais do fenômeno administrativo.

4.2. ENSINO ORIENTADO A ARRANJOS INSTITUCIONAIS E RACIONALIDADE DECISÓRIA

Se o centro de gravidade da juridicidade desloca-se para o arranjo institucional, o ensino do Direito Administrativo deve refletir esse movimento. A formação jurídica contemporânea precisa capacitar o estudante a compreender decisões administrativas como componentes de arquiteturas

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo no Século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 104-111.

²¹ SANTOS DE MENDONÇA, José Vicente; FERREIRA BAPTISTA, Patrícia. Dogmática jurídica e interdisciplinariedade: caminhos para um diálogo útil. *Quaestio Iuris*, v. 15, n. 4, 2022, p. 2305-2310.

normativas mais amplas, nas quais instrumentos regulatórios, mecanismos de controle e indicadores de desempenho se inter-relacionam.

A leitura de um edital de licitação ilustra essa necessidade. Não basta examinar a observância das regras procedimentais ou a regularidade formal das cláusulas. É preciso considerar a distribuição de riscos contratuais, os incentivos econômicos criados, a compatibilidade com a política pública subjacente e os resultados pretendidos. O instituto jurídico permanece central; contudo, sua análise passa a incorporar dimensão funcional e institucional.

De modo semelhante, a institucionalização da Avaliação de Impacto Regulatório no ordenamento brasileiro — especialmente no âmbito das agências reguladoras federais — evidencia que a fundamentação das escolhas administrativas demanda exame estruturado de alternativas, consequências e impactos. A AIR não representa deslocamento do Direito para a economia, mas expressão de exigência jurídica de racionalidade decisória qualificada. A incorporação de tais instrumentos ao ensino não constitui inovação pedagógica superficial, mas reconhecimento de que a juridicidade contemporânea envolve análise prospectiva e avaliação de efeitos.

A literatura sobre monitoramento e avaliação reforça essa constatação. Ana Paula de Barcellos sustenta que o dever de monitoramento decorre do compromisso constitucional com a efetividade dos direitos fundamentais²². Bonifácio e Motta demonstram que o monitoramento e a avaliação passaram a integrar, de maneira crescente, a trajetória jurídico-institucional das políticas públicas no Brasil²³. Se tais categorias estruturam a prática administrativa, sua compreensão deve integrar o processo formativo do jurista.

O ensino orientado a arranjos institucionais não dilui a identidade do Direito Administrativo; ao contrário, amplia sua capacidade de oferecer respostas normativamente estruturadas a problemas complexos. O estudante deve ser treinado a reconhecer como decisões administrativas se articulam em programas mais amplos, como o controle influencia o desenho das políticas e como a fundamentação normativa se relaciona com a sustentabilidade institucional.

4.3. INTERDISCIPLINARIDADE, RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL E FORMAÇÃO QUALIFICADA

A ampliação do objeto impõe reconfiguração metodológica. O conhecimento jurídico, tradicionalmente estruturado em torno da subsunção normativa, passa a demandar análise estrutural de programas, avaliação de consequências regulatórias e compreensão das interações institucionais que

²² BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 254-260.

²³ BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, 2021, p. 345-352.

condicionam a implementação das políticas públicas. Tal movimento não elimina a centralidade da legalidade, mas redefine seu alcance.

A interdisciplinaridade, nesse contexto, não é modismo, mas condição de maturidade metodológica. O diálogo com economia regulatória, teoria institucional e métodos de avaliação contribui para qualificar a interpretação jurídica, desde que preservada a matriz normativa que caracteriza a disciplina. O Direito Administrativo não abdica de sua identidade ao incorporar essas dimensões; reafirma-a ao organizar juridicamente fenômenos complexos.

Marçal Justen Filho alerta para o risco de superficialização do debate jurídico diante de pressões externas e tendências espetacularizantes²⁴. A advertência aplica-se igualmente ao ensino. A incorporação de novos temas deve ocorrer com rigor conceitual e consistência argumentativa, evitando tanto a resistência conservadora quanto a adesão acrítica a modismos teóricos.

A formação em Direito Administrativo assume, assim, dimensão institucional. Preparar juristas capazes de compreender a lógica do monitoramento, dos indicadores e da governança regulatória significa contribuir para a qualificação do próprio Estado Democrático de Direito. Sem essa ampliação metodológica, a distância entre pretensão normativa de efetividade e capacidade institucional de implementação tende a se aprofundar.

A mutação epistemológica da disciplina, portanto, não representa ruptura, mas ampliação responsável. Se o Direito Administrativo organiza arquiteturas de ação estatal, o ensino deve capacitar o jurista a compreender e estruturar tais arquiteturas com compromisso constitucional, racionalidade institucional e responsabilidade decisória orientada à implementação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desenvolvido neste estudo evidenciou que o Direito Administrativo brasileiro não enfrenta uma crise de identidade, mas atravessa processo de reconfiguração funcional vinculado à transformação do Estado contemporâneo. A centralidade das políticas públicas, a institucionalização de instrumentos como a Avaliação de Impacto Regulatório e a exigência crescente de monitoramento contínuo ampliaram o horizonte da juridicidade administrativa, deslocando o foco exclusivo da validade formal da decisão isolada para a consistência institucional e capacidade de implementação que a sustenta.

A tradição dogmática, estruturada em torno do ato administrativo, do contrato e dos poderes administrativos, permanece como gramática fundamental da disciplina. Todavia, sua aplicação descontextualizada revela-se insuficiente diante da complexidade institucional da ação estatal. A mutação aqui examinada propõe que tais categorias sejam compreendidas como elementos

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Direito Administrativo do espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES, Floriano de Azevedo (org.). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 60-67.

instrumentais de programas de ação pública, cuja conformidade jurídica envolve não apenas a observância formal dos requisitos legais, mas também a coerência regulatória e a adequação funcional aos objetivos constitucionalmente estabelecidos.

A juridicidade administrativa, nesse cenário, amplia seu espectro analítico. A conformidade formal permanece pressuposto necessário; contudo, a racionalidade institucional, a consistência do desenho regulatório e a capacidade de implementação tornam-se dimensões relevantes da análise jurídica. O Direito Administrativo não se dilui em outros campos do saber, mas incorpora, de modo estruturado, instrumentos teóricos que lhe permitem organizar juridicamente arquiteturas complexas de concretização de direitos fundamentais.

Essa ampliação repercute, por simetria, no ensino da disciplina. A formação jurídica que se limita à descrição estática de institutos tende a oferecer compreensão parcial de fenômenos administrativos que hoje se desenvolvem em ciclos de políticas públicas e arranjos regulatórios multifacetados. O desafio metodológico consiste em articular precisão dogmática e análise institucional, preservando a identidade normativa do campo ao mesmo tempo em que se amplia sua capacidade explicativa.

Nesse contexto, a academia e as instituições de formação jurídica assumem papel relevante na qualificação da capacidade institucional do Estado. Preparar profissionais aptos a compreender governança regulatória, mecanismos de controle e racionalidade decisória qualificada constitui elemento decisivo para a efetividade do Estado Democrático de Direito. A renovação metodológica do ensino do Direito Administrativo não representa ruptura com a tradição, mas aprofundamento responsável de seus fundamentos em face da complexidade do Estado das políticas públicas.

A transformação examinada ao longo deste artigo revela, em síntese, a integração da tradição dogmática a um quadro institucional mais amplo. A maturidade do campo dependerá da capacidade de sua doutrina e de seu ensino acompanharem, com rigor técnico e compromisso constitucional, essa reconfiguração estrutural.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 254-260.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, 2021, p. 345-352.

BRITO, Wladimir. Sobre o conceito do poder, da política e do regime político. **Scientia Juridica**, v. 65, n. 342, 2016, p. 360-368.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito jurídico de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2024.

HACHEM, Daniel Wunder. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2022, p. 4-8.

JUSTEN FILHO, Marçal. Direito Administrativo do espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES, Floriano de Azevedo (org.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 60-67.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NASCIMENTO NETO, José Osório. Avaliação de política pública de educação à distância como forma de tutela estatal: breves traços metodológicos. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (org.). **Estado, direito & políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2013. p. 535-547.

RIVERO, Jean; WALINE, Jean. **Droit administratif**. 22. éd. Paris: Dalloz, 2018.

ROSILHO, A.; JORDÃO, E. TCU e a jurisprudência do STF: controle de contas em fuga? **REI – Revista de Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, 2024, p. 330-336.

SANTOS DE MENDONÇA, José Vicente; FERREIRA BAPTISTA, Patrícia. Dogmática jurídica e interdisciplinariedade: caminhos para um diálogo útil. **Quaestio Iuris**, v. 15, n. 4, 2022, p. 2305-2310.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2022.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. **A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira**. São Paulo: Amanuense, 2024.