

A EUROPEIZAÇÃO DO DIREITO
ADMINISTRATIVO



PROFESSORA DOUTORA
MARIA DO ROSÁRIO ANJOS

ARTIGO DE OPINIÃO



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

Sumário: 1. Aproximação ao conceito de Direito Administrativo Europeu. 2. A dimensão Europeia da Administração Pública. 3. O Alargamento das funções das Administrações dos EM. 4. Complexificação do procedimento administrativo. 5. Duplicação de mecanismos de controlo. 6. A dimensão transnacional ou globalização do Direito Administrativo: breve referência. Conclusão

1. Aproximação ao conceito de Direito Administrativo Europeu

O fenómeno da europeização do Direito Administrativo surge como resultado da aproximação das legislações administrativas em todo o espaço europeu e traduz uma evolução dos direitos administrativos dos Estados Membros (EM) a partir da introdução no ordenamento jurídico de Regulamentos europeus em matérias administrativas e, da transposição de Diretivas Europeias. Esta realidade tem por base um conceito amplo de Administração Pública de matriz europeia, que impõe a existência de um conjunto de regulamentações administrativas comuns o bloco de normatividade e de administração pública europeia, que não se cinge ao estudo da administração comunitária ou da União Europeia (em sentido estrito).

Trata-se de estabelecer um mecanismo de convergência recíproca entre as ordens jurídicas e as administrações públicas nacionais e instituir um Direito Administrativo Europeu como instrumento legal de formatação de novas estruturas de prossecução transnacional do interesse público ou interesse geral comum a todos os EM.



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

Este é um movimento que se estende sobre a organização administrativa, sobre o procedimento e processo administrativo, bem assim como sobre a contratação pública e outros regimes de direito administrativo especial. A título de exemplo, o regime jurídico aplicável aos serviços de interesse económico geral (energia, gás, água, telecomunicações, serviços postais, transportes, entre outros), à contratação pública, à proteção de dados, serviços bancários, entre tantos outros domínios da vida económica e social, é hoje um regime jurídico de Direito Administrativo europeu, replicado e regulamentado internamente nos diferentes EM. Este quadro verifica-se, cada vez com maior amplitude, em áreas como a educação e o ensino superior, a saúde, emprego e formação profissional, organização de mercados ou na defesa do consumidor. É um movimento de amplitude geral e necessário à sedimentação da União Europeia (UE) e dos seus objetivos mais amplos.

Podemos dizer que a necessidade de reação jurídica às situações jurídico-administrativas de alcance europeu, quer mediante análise das especiais vinculações que lhes são inerentes, conduziu à necessidade de aproximar as legislações dos diferentes EM e, em muitos domínios, à introdução de regimes jurídicos comuns em toda a UE.

O fenómeno designado de europeização do Direito Administrativo, marcante nos países que integram a UE, é resultado da necessidade de encontrar uma nova ordem jurídica administrativa adequada à execução das suas políticas, com grande destaque para a execução das políticas de incentivo ao investimento, financiadas com os fundos de coesão.



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

Em Portugal as grandes reformas do Direito Administrativo substantivo e procedimental e processual, desde 1986 foram determinadas e influenciadas por este movimento de aproximação dos regimes jurídicos administrativos a um modelo europeu, que se impôs com facilidade.

Na verdade, desde a entrada em vigor da primeira versão do Código de Procedimento Administrativo (CPA) verificou-se uma grande reforma do Processo Administrativo, do regime da contratação pública através da introdução do Código dos Contratos Públicos (CCP), cumprindo a necessidade de aproximação a um modelo europeu, moderno, assente nas garantias dos administrados e no respeito pelos princípios da legalidade, participação, transparência entre outros. Esta influência criadora de um novo Direito Administrativo europeizado explica, também, a circunstância de termos hoje como principal fonte do direito administrativo interno as Diretivas e Regulamentos emanados da Ordem Jurídica europeia. Como afirma Vasco Pereira da Silva, *“O Direito Administrativo de hoje é um Direito Administrativo europeizado, já que depende do Direito Europeu...”*¹.

Esta dependência revela-se, desde logo, pela obediência ao princípio do primado do Direito da União Europeia (DUE), através de Regulamentos europeus de vigência imediata nas ordens jurídicas internas dos EM, bem assim como da obrigação de transposição das Diretivas a ordem jurídica interna, como sucede, por exemplo, em matéria de contratação pública. Em segundo lugar, e não menos importante, pela aproximação de legislações entre os EM.

¹ PEREIRA DA SILVA, V. (2016) Lições de Direito Administrativo I. Ed. Universitárias - FDUL Lisboa.



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

A concretização dos objetivos fundamentais da UE, assente na livre concorrência de mercado, não é compatível com ordenamentos jurídicos muito diferenciados. A necessidade de cumprir os objetivos consagrados no Tratado fundador, a garantia das quatro liberdades fundamentais e a gestão dos fundos de coesão exigem um sistema jurídico administrativo alinhado com a visão da EU e sujeito a controlo no plano interno e europeu.

Numa palavra, a europeização do Direito Administrativo apela a uma matriz europeia. Dito de outro modo, o direito administrativo nacional passa a ter como fonte de direito, dominante, o direito da UE. Esta realidade é uma consequência natural da nossa integração na UE, da vinculação às regras da UE e da própria existência de uma organização institucional na qual se destaca a Comissão Europeia.

O tema não é novo e tem entusiasmado, desde os anos 90 do século passado, inúmeros autores.²

² Sobre o fenómeno da europeização do Direito Administrativo destacamos, a título de exemplo, a obra editada em 1999 de STEFAN KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluß*, focada na enorme influência do direito europeu sobre o direito administrativo geral. Em Espanha SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, publica uma das obras de referência sobre o tema, *El Derecho Administrativo Europeo*. O estudo de EDOARDO CHITI, «Global and EU administrative law: a research agenda», publicado na obra coletiva organizada por SABINO CASSESE, «Global Administrative Law: An Italian Perspective», publicado em 2012, aponta no mesmo sentido. Também a doutrina portuguesa se dedicou a esta temática, destacando as obras de FAUSTO QUADROS, «A nova dimensão do direito administrativo», publicado em 2001, de PAULO OTERO, «A Administração Pública Nacional como Administração Comunitária: os efeitos internos da execução administrativa pelos Estados-Membros do Direito Comunitário», in «Estudos em Homenagem à Professora Isabel de Magalhães Collaço», Volume I, publicado em 2002. Em 2010 a obra de SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito Administrativo Europeu*, trata de forma sistematizada e muito completa o tema da europeização do Direito Administrativo. Em Espanha destaca-se a obra, de referência europeia, de JOSÉ LUIS MEILÁN GIL (2011) *Una aproximación al Derecho Administrativo Global*. Ed: Sevilla: Global Law Press.



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

O ponto comum entre todos os autores que desenvolveram o tema ao longo das últimas três décadas é o de reconhecerem que existe um novo modelo de direito administrativo emergente da influência do direito europeu e da implementação das políticas europeias. Na expressão de KADELBACH³, emerge um Direito Administrativo predominantemente de influência europeia. Este autor marca, no seio da doutrina alemã, opera uma desmistificação do problema, porquanto, no calor da discussão travada nos anos 90 do século XX, sobre uma europeização do Direito Administrativo, marcada pela defesa do direito nacional contra as influências do Direito europeu, defende que os dois são compatíveis sem alteração de fundo da dogmática que caracteriza cada um dos direitos nacionais e das suas especificidades. Na perspetiva deste autor e na esteira de SABINO CASSESE⁴, numa europa comunitária, é impossível travar o fenómeno de aproximação do Direito Administrativo indispensável para o funcionamento da administração pública e para a regulação das relações jurídicas administrativas, cada vez mais complexas e que

³ STEFAN KADELBACH (1999) *Allgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluß*, Jus Publicum 36 Mohr Siebeck. Tübingen

⁴ É muito interessante e lúcida a perspetiva de SABINO CASSESE sobre este tema. Em 2002 no artigo «La signoria comunitaria sul diritto amministrativo» publicado na «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2-3, pág. 291-301, o autor destaca o domínio do direito comunitário sobre o direito administrativo e conclui que, sem margem para dúvida, este movimento é uma consequência direta e expectável da integração europeia e avança já com a ideia de que este movimento será secundado por um outro muito mais abrangente, fruto da internacionalização das economias. Em 2009, na sua obra «Il diritto globale: giustizia e democrazia oltre lo Stato» avança com a caracterização do movimento designado por globalização do direito administrativo. Na sua obra destacamos, ainda, sobre o tema: «Diritto Amministrativo Europeo e Diritto Amministrativo Nazionale: Signoria o integrazione?» in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2004, n.º 5, pp. 1135 a 1141; «Il procedimento amministrativo europeo, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», Quaderno n. 1 («Il Procedimento Amministrativo nel Diritto Europeo»), 2004, 31-51 e «Il Diritto Amministrativo Europeo presenta caratteri originali? in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 1 (2003), 35-52.



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

Mas não podemos esquecer que o DUE, por sua vez, é construído com base na dogmática do Direito Administrativo geral (nacional), que apesar das especificidades de cada país, tem uma matriz comum identitária que se fazia sentir muito antes do fenómeno designado por europeização do direito administrativo. As influências são mútuas e, podemos dizer, que o DUE emerge da discussão e do acerto de vontades dos EM, não é autoritariamente imposto.⁵

O DUE espelha as vontades comuns dos Estados, o «denominador comum» a partir do qual se torna possível aprovar os diplomas (Regulamentos e/ou Diretivas) em conformidade com os procedimentos previstos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).⁶

Assim, a europeização do Direito Administrativo espelha a evolução natural no contexto de uma União Europeia, na qual a aproximação das legislações é indispensável, tal como a administração pública evoluiu, tendo hoje um conjunto de funções que vão muito para além da sua esfera tradicional de ação.⁷

⁵ Neste sentido, vd. ROQUE, M. P. (2014) A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo – Uma Visão Cosmopolita das Situações Jurídico-Administrativas, AAFDL, Lisboa. E, ainda, do mesmo autor: O Direito Administrativo Europeu – Um motor de convergência dos Direitos Administrativos nacionais, in «Estudos em Homenagem ao Professor Sérvulo Correia», Coimbra Editora, 2010, 903-964

⁶ Neste sentido, vd. MORENO MOLINA (1999) El derecho comunitario como impulsor de un derecho administrativo común europeo. La noción comunitaria de Administración Pública, in «Noticias de la Unión Europea», 169, 21-36. E, do mesmo autor, La Administración Pública Comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho Administrativo Europeo común, in «Revista de la Administración Pública», 148, 1999, 341-358.

⁷ A propósito da crescente complexidade de funções das administrações públicas nacionais, por força da necessidade de execução das políticas da UE, ressalta-se a importância do estudo de Gil IBÁÑEZ (1998) La relación jurídica entre la Administración Europea y las nacionales: Los Problemas de Aplicación Administrativa del Derecho Comunitario, in «Administraciones Públicas y Constitución – Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978», INAP, 1105-1127. Também LUCIANO



PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS

2. A dimensão Europeia da Administração Pública

Se analisarmos com detalhe a estrutura institucional da UE, sobretudo o conjunto de atribuições e competências da Comissão Europeia, percebe-se a semelhança com os poderes típicos da administração pública interna e com o seu modo de operar em execução das políticas públicas previamente discutidas e aprovadas pelo poder legislativo. Acresce que, como sabemos, as políticas públicas dos EM estão alinhadas com as que são definidas pela UE e dependem dos fundos europeus para a sua implementação, a qual é minuciosamente regulada pela Comissão

Dito de outro modo, a emergência de um Direito Administrativo europeu é uma necessidade que surge para garantir o bom funcionamento das instituições europeias, ou seja, do funcionamento da própria administração da UE.⁸ Assim, a partir do centro de decisão da UE é criado um novo quadro normativo fundamental que vai influenciar, determinar e condicionar a evolução do Direito Administrativo em todos os EM. Esta realidade tem sido uma constante e é inevitável face aos objetivos de construção e sedimentação da própria União, algo que exige uma disciplina jurídica complexa para acompanhar o exercício da função administrativa nos EM, mormente para execução das políticas europeias.⁹

PAREJO ALONSO e TOMÁS DE LA QUADRA SALCEDO, aManual de Derecho Administrativo Comunitario, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001 Outro estudo de referência sobre esta questão

⁸ CABALLERO, F. V. (2008) La Unión Administrativa Europea, Marcial Pons, Madrid.

⁹ Neste sentido, é muito interessante a perspetiva do autor Miguel Prata Roque: ROQUE, M. P. (2014) A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo – Uma Visão Cosmopolita das Situações Jurídico-Administrativas, AAFDL, Lisboa. Ainda do mesmo autor recomenda-se o artigo publicado em 2011, O Direito



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

Ora, o Direito Administrativo enquanto área dominante no Direito Público desenvolveu-se e alargou a sua esfera de ação face à necessidade de regular a função administrativa do Estado e é uma consequência direta do Estado de Direito assente na vinculação à lei. Diga-se que, no seio da UE o princípio da legalidade ou «*the rule of law*» constitui um dos princípios fundamentais da União, pacificamente consagrado nas duas famílias jurídicas que se juntaram na construção da UE. A forma de organização administrativa assente no respeito pela vinculação à lei e pelo respeito dos direitos fundamentais assegurados aos cidadãos, são pressupostos essenciais para a adesão à UE. O poder do Estado é, neste enquadramento, um poder-dever que conduz a Administração Pública a atuar em conformidade com a supremacia do interesse público face aos interesses privados e com o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos.

As relações entre a ordem jurídica comunitária e as ordens jurídicas nacionais, pautadas pelo primado do DUE, deram origem à europeização do Direito Administrativo, expressão propagada pela doutrina nacional e europeia para traduzir a aproximação das legislações nacionais em matéria administrativa ao DUE.¹⁰ Sabemos que a articulação com as vinculações jurídico-constitucionais de fonte nacional nem sempre é consensual, porém, as evidências mostram que a



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

Este movimento de europeização do Direito Administrativo foi, ainda, acompanhado e estimulado pelo processo de globalização com repercussão, também, no Direito Administrativo.

Mas o Direito da União Europeia é, também, permeável às tendências de evolução do Direito Internacional. Os dois movimentos têm uma conexão na medida em que, por um lado os EM adaptam os seus Direitos Administrativos internos às diretrizes emanadas da EU e esta, por sua vez, tem de acompanhar a evolução do Direito Administrativo de emanção internacional, em áreas tão relevantes como o investimento estrangeiro, o regime jurídico dos os serviços de interesse económico geral (energia, o gás, as telecomunicações, entre outros), contratação pública e outros domínios com enorme impacto económico e fortemente regulamentados.

É no exercício da função administrativa europeia, imposta pela necessidade de implementação das políticas europeias nos Estados membros, que a europeização do Direito Administrativo mais se evidencia. A implementação de programas de incentivos para a concretização dos objetivos de coesão económica e social delineados pela UE impõe uma regulamentação administrativa detalhada que se desenvolve em dois planos: 1) na emanção de regulamentação emanada da UE; 2) na regulamentação de pormenor emanada das instituições competentes dos EM, que complementam e ajustam o Direito Administrativo nacional ao DUE.¹¹



Este fenómeno é muito visível no que se refere à regulamentação dos fundos de coesão e dos quadros comunitários de apoio, que ao longo das décadas foram um motor muito relevante de impulso económico em Portugal e nos restantes EM. Se pensarmos, por exemplo, na dimensão das subvenções europeias atribuídas ao nosso país para recuperação pós pandemia, que dá origem ao PRR Portugal, percebemos a quantidade de legislação nacional necessária para a regulamentação concreta de cada medida. É neste plano que a europeização do Direito Administrativo se evidencia em todos os EM da UE. A análise do esquema de implementação do Programa conforme descrito implicou um conjunto de legislação nacional para criação das diferentes Comissões, regulamentação das suas funções, do quadro de pessoal a integrar em cada estrutura, e, sobretudo, um conjunto de diversa legislação que regulamenta a apresentação das candidaturas, os procedimentos para a sua apresentação, análise, avaliação e aprovação.¹²

Toda esta legislação tem natureza administrativo e como fonte, indiscutível, o DUE. Veja-se, por exemplo, a regulamentação interna criada para a concretização do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Este exemplo, que evidencia bem a dimensão da europeização do Direito Administrativo, e reproduz-se em muitas outras áreas. Um outro caso de clara europeização do regime jurídico administrativo vigente nos EM é o regime jurídico da contratação pública, vertido entre nós no Código dos Contratos Públicos (CCP) que tem a sua fonte primordial na transposição das Diretivas europeias sobre a matéria. Este exemplo reproduz-se em muitas outras áreas da esfera administrativa, com destaque para o regime



Do que vem exposto podemos extrair uma outra conclusão que é a de que o Direito Administrativo interno e europeizado se caracteriza por servir a implementação e execução de normas europeias. A progressiva influência europeia na filiação das normas de Direito Administrativo interno e a sua função de garantir que os EM cumprem com a legalidade na execução das políticas europeias é evidente. É esta necessidade que conduziu à formação de Direito Administrativo europeizado.

Ao que vem exposto acresce a necessidade decorrente do alargamento ou expansão das funções das administrações públicas dos EM, bem assim como da Comissão Europeia, que representa a administração pública da EU. Umas e outra foram alargando as suas funções ao longo das últimas décadas, com maior expressão após a criação do mercado único e maior ainda após a criação da moeda única. A vinculação à lei como premissa da atuação destes dois níveis de administrações públicas (nacional e europeia) impôs o avanço do movimento de europeização do Direito Administrativo em todos os EM, sem exceção.

Estas novas funções são cada vez mais extensas e complexas das administrações públicas dos EM, que já não se limitam a executar as leis provenientes dos órgãos internos do Estado, mas também se encarregam da execução das normas emanadas da UE e da execução dos atos jurídicos provenientes das suas estruturas decisórias. Esta ampliação material de tarefas das administrações públicas dos EM, por imposição da UE conduz à modificação do próprio papel da Administração Pública nacional e à reconfiguração da distribuição interna de poderes.



Há, por assim dizer, um fenómeno de reestruturação administrativa, dado que cabe ao EM ser o responsável último pela execução das políticas da UE e nunca pode invocar a estrutura descentralizada da sua organização administrativa interna para justificar o incumprimento das vinculações comunitárias. Por esta razão, verifica-se uma certa tendência para a centralização da decisão (algo contrária à descentralização administrativa que se vinha afirmando no plano interno) ou para a criação de novas estruturas organizativas com competência específicas em matérias de aplicação do DUE.

Cabe à Administração Pública de cada um dos Estados-membros o papel de estrutura decisória encarregue da execução da legalidade comunitária, remetendo a execução direta para um plano secundário.

Isto reforça a ideia de que não se encontra hoje apenas nos atos de direito interno as fontes definidoras do âmbito e da extensão da atuação da Administração Pública, e também torna visível que a Administração Pública dos EM não se limita a executar a legalidade proveniente dos órgãos internos do Estado, executando também atos jurídicos provenientes das estruturas decisórias da EU o que traduz uma mudança muito relevante no papel das administrações públicas nacionais e claramente justifica a emergência deste novo paradigma de um Direito Administrativo europeu.



3. Complexificação do procedimento administrativo

De tudo o que vem exposto resulta uma complexificação das tarefas acometidas às administrações públicas nacionais repercute-se na duplicação de mecanismos de controlo decisão. A execução indireta da legalidade comunitária também se projeta em termos procedimentais. Todo este processo gerou uma aproximação das normas procedimentais entre os EM. É neste contexto que se refere, também, a evolução para um procedimento administrativo europeizado.¹³

A concorrência de competências entre as administrações nacionais e a administração da UE conduziu à implementação de uma tramitação procedimental mais complexa. Em certos casos a tramitação procedimental pode pertencer à Administração nacional até uma determinada fase e depois ser transferida para a Comissão, para que esta tome a decisão final. Noutros casos cabe à Administração nacional tomar a decisão, após recolher o parecer da Comissão. Em qualquer caso não há dúvida que o procedimento administrativo se tornou mais complexo.

Acresce ao que vem exposto a duplicação de mecanismos de controlo resultante desta nova forma de administração. É necessária uma função fiscalizadora ou de controlo por parte da UE sobre a via indireta de execução da legalidade comunitária.

Assim, cria-se outra dimensão de relacionamento institucional entre as diversas Administrações Públicas envolvidas. Ao controlo judicial interno, administrativo e jurisdicional, acresce o controlo por parte das instituições europeias, seja da



5. Duplicação de mecanismos de controlo

Toda esta nova realidade impôs um reforço da fiscalização e controlo por parte da UE sobre a via indireta de execução da legalidade e da boa aplicação das políticas e dos recursos europeus. Assim, o controlo da legalidade encontra uma outra dimensão, agora de relacionamento institucional entre as diversas administrações públicas dos diferentes EM envolvidas e as instituições europeias.

A execução do Direito da União Europeia pelas Administrações dos Estados-membros encontra-se sujeita ao controlo jurídico interno dos tribunais estaduais e, em caso de execução descentralizada, está sujeita ao controlo intra-administrativo governamental. São vários os exemplos de criação de Comissões intra-governamentais com competências específicas de controlo da legalidade no campo de atuação e aplicação do DUE. No campo tributário esta realidade estendeu-se já à resolução alternativa de litígios, sempre que colidem ou persistem dúvidas sobre a aplicação de regimes jurídicos de diferentes EM os quais por vezes concorrem entre si. Neste campo há todo um novo conjunto de problemas que será necessário resolver e aperfeiçoar, quiçá, impondo uma ainda maior harmonização de legislações na esfera do Direito Administrativo, geral e especial, e do Direito Tributário. Tarefa que se afigura verdadeiramente desafiante, mas necessária.

No plano jurisdicional encontramos, também, uma duplicação dos mecanismos de controlo se considerarmos que a aplicação do direito da UE está sujeita a um duplo controlo por parte das instituições europeias: controlo da Comissão e controlo do Tribunal da Justiça.



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

A europeização do Direito Administrativo determinou a adaptação dos mecanismos internos de garantia da legalidade, uma colaboração permanente entre as autoridades administrativas nacionais e a Comissão europeia, de modo a garantir a plena execução das políticas europeias com respeito pelo princípio da legalidade, na sua dupla vertente, nacional e europeia.

Ainda a este propósito refira-se que o recurso ao mecanismo do reenvio prejudicial, previsto no artigo 267º do TFUE, tem revelado uma enorme importância para garantia de uma interpretação e aplicação uniforme do DUE. A sua intensificação é notável e pode ser verificada pela análise da intensificação do número de processos enviados ao TJUE e pela cada intensidade de referências à jurisprudência do TJUE plasmada em inúmeras decisões dos nossos Tribunais nacionais.



PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS

**6. A dimensão transnacional ou globalização do Direito Administrativo:
breve referência.**

Esta modesta incursão pela temática da europeização do Direito Administrativo ficaria incompleta sem uma última nota, ainda que breve, sobre o movimento designado de «globalização» do Direito Administrativo. Isto porque, embora este último seja um tema de enorme relevância, o que impõe estudo e tratamento autónomo, pensamos que os dois movimentos estão interligados e se completam. Ambos têm origem no movimento de internacionalização que caracterizou as últimas décadas, embora com alcance e âmbitos diferentes.

MEILÁN GIL, em 2011, publica uma obra notável sobre o tema, na qual apresenta uma abordagem sistematizada do movimento de globalização no Direito Administrativo, designada por «*Una aproximación al Derecho Administrativo Global*», na qual põe em evidência as consequências deste movimento nos diferentes domínios em que se emergiu e a sua potencial difusão ou extensão a outros.¹⁴ Esta obra de referência, constitui uma abordagem essencial a este fenómeno e traduz uma reflexão científica, sistemática e visionária deste movimento. Podemos dizer, acompanhando o Autor, que num primeiro plano, se verifica uma ligação entre o fenómeno da europeização e o da globalização do Direito Administrativo, na medida em que ambos têm na sua base a internacionalização das economias, embora com diferentes escalas e envolvências.



PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS

A globalização conduziu a uma emergência progressiva de um Direito Administrativo de construção supraestadual, que por sua vez conduziu, gradualmente, a um conjunto de leis, que não está unificado por não constituir um corpo sistematizado, mas que influencia, cada vez mais, o direito interno dos diferentes países.

O primeiro projeto de pesquisa sobre o tema da globalização do Direito Administrativo foi iniciado na New York University School of Law¹⁵ na tentativa de sistematizar os estudos nos diversos níveis, nacional e internacional, relacionados com os grandes temas da *governance* mundial.¹⁶ Os estudos revelaram que há todo um conjunto de grandes mercados e áreas de intervenção transnacional, como a energia, o ambiente, uso e exploração dos recursos marítimos, entre outros, com uma relevância que supera largamente o interesse público nacional.¹⁷ A evolução do próprio conceito de interesse público a partir do derrubar de fronteiras jurídicas entre os Estados criou uma potencial expansão de todas as áreas do

A EUROPEIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO



**PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS**

STEWART, Richard B. (2015) The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, v. 68, p. 15. Vd, ainda, KRISCH, Nico; KINGSBURY, Benedict. Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 13-32, set./dez. 2012.

¹⁷ MEILÁN GIL, J.L. (2010) O interesse público e o Direito Administrativo global. In: Romeu Felipe Bacellar Filho; Guilherme Amintas Pazinato da Silva (Coords.). *Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum

Neste contexto é visível a virtualidade expansiva não apenas do Direito Administrativo, mas também do Direito Penal, Laboral, Comercial, Marítimo, Tributário e dos Direitos Humanos. Podendo mesmo dizer que é um movimento transversal a todas as áreas do Direito.

Para SABINO CASSESE, «a propagação de sistemas regulatórios globais advém da seguinte conclusão empírica: bens, fenômenos e funções que escapam do controle estatal (singular) são regulados em nível global devido ao fato de existir benefício em "abrir mão" de poderes regulatórios para autoridades públicas globais, notadamente quando as fronteiras e funções estatais se sobrepõem e entram em conflito.»

De facto, é fácil concluir que estados, sozinhos, são incapazes de regular a pesca de peixes migratórios, a emissão de gases do efeito estufa ou prevenir o alastramento de crises financeiras, sanitárias, por exemplo. É esta constatação que faz emergir um Direito Administrativo Internacional ou Global.¹⁸

Ainda, de acordo com SABINO CASESSE, algumas questões importantes merecem ser respondidas acerca do direito administrativo "global", tais como a de saber se pode existir uma administração global sem um governo global ou como se relacionará o direito administrativo "global" e o direito administrativo "interno". Questões, obviamente, polémicas e estranhas ao tradicional ao modo de pensar o Direito. Mas há outras questões bem mais terrenas e concretas em que se espelha, verdadeiramente, o alcance do problema, como por exemplo, saber se em

A EUROPEIZAÇÃO DO DIREITO
ADMINISTRATIVO



PROFESSORA DOUTORA MARIA DO
ROSÁRIO ANJOS

Pensemos na guerra energética do momento atual como consequência de uma Guerra que se propagou pela Europa nos últimos dois meses. Ajudaria ou não a existência de um regime jurídico global aplicável a este e a outros setores, pensado na perspetiva de retirar aos estados nacionais a capacidade de usar um bem da humanidade de forma tão desumana. É um exercício difícil, complexo, mas possível.

Uma coisa é certa, na atualidade praticamente não existe setor da atividade humana intocado por regras supraestaduais ou globais. E mesmo num momento em que alguns Autores já apontam como de «*desglobalização*» estas e muitas outras questões continuam a fazer sentido e o pós-guerra na Europa determinará, previsivelmente, alguns passos no sentido da globalização do Direito Administrativo especial.

O tema da globalização do direito administrativo continua a ser um desafio, sob diversos pontos de vista.

Retornando ao tema da europeização do direito administrativo, para finalizar, dir-se-á que também esta contribui para uma globalização do direito administrativo na medida em que alguns dos EM, tendo relações históricas muito fortes com inúmeros países do resto do mundo, exportam novas formas de regulamentação de origem europeia para os países da sua orla de influência. Por exemplo, o Regulamento de proteção de dados, com origem na UE, tem sido seguido por muitos países da lusofonia como fonte para o regime jurídico adotado internamente. Igual realidade pode ser constatada, por exemplo, nos países com forte ligação a Espanha ou à França. Desta forma, o regime europeu de proteção de dados tem alargado a sua área de influência muito além dos EM.

Mesmo considerando que nos últimos anos se tem verificado, em alguns



CONCLUSÃO

O direito administrativo de hoje é um direito com forte influência do direito da EU, ou seja, um direito administrativo europeizado, sendo que se verifica uma dependência recíproca, desde logo porque o direito europeu também necessita do direito administrativo nacional para se impor nos EM. É a administração pública de cada um dos EM que executa as diretrizes europeias. Há, por isso, uma influência recíproca entre a dimensão interna e europeia do direito administrativo.

As novas exigências funcionais das administrações públicas dos EM como provocou uma “revolução” no âmbito das administrações públicas nacionais agora focadas, também, na execução das normas europeias. Daqui decorre a emergência de uma administração supraestadual com intervenção, indireta, mas com forte impacto na vida dos Estados Membros.

A ampliação das tarefas da administração pública dos EM na sequência da competência de execução do direito da UE tem sido só acompanhada de uma maior complexidade e diversificação das estruturas organizativas tradicionais.

O direito administrativo atual é, sem dúvida, um direito administrativo europeizado e, em certos domínios, globalizado. Trata-se de um tema desafiante, em investigação e que justifica ser acompanhado e estudado, pois a reflexão sobre o tema conduz a novas questões muito pertinentes e estimulantes para quem cultiva o gosto pela investigação jurídica aplicada.



BIBLIOGRAFIA

AAVV, Rethinking Public Administration: An Overview, United Nations, 1998, in <http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf>

AAVV, Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens, United Nations, 2007. Disponível in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025063.pdf>

AUBY, J.B. (2004) Le Project de Constitution Européenne et le Droit Administratif, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 5, 1089-1102

“(1996) Le droit administratif européen: entre l’observation et l’hypothèse, in «L’Actualité Juridique – Droit Administratif», numéro spécial («Droit Administratif et Droit Communautaire – Des influences réciproques à la perspective d’un droit administratif européen: les données du débat contemporain»), 20 juin 1996, 189-192

BATTINI, S. (2005) Organizzazioni internazionali e soggetti privati: verso un Diritto Amministrativo Globale? in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2, 359-388

BIGNAMI, F.; CASSESE, S. (2004) Il procedimento amministrativo nel Diritto Europeo, Milano

CABALLERO, F. V. (2008) La Unión Administrativa Europea, Marcial Pons, Madrid
CANANEIA, G. (2006) Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law, in «European Public Law», 4 (2003), 563-578. In Diritto Amministrativo Europeo – Principi e Istituti, Giuffrè. Milano

CRAIG, P. (2012) EU Administrative Law, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford

CASSESE, S. (2009) Il diritto globale: giustizia e democrazia oltre lo Stato. Ed. EINAUDI. Torino.

“(2004) Diritto Amministrativo Europeo e Diritto Amministrativo Nazionale: Signoria o integrazione? in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2004, n.º 5, pp. 1135 a 1141

“(2004) Il procedimento amministrativo europeo, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», Quaderno n. 1 («Il Procedimento Amministrativo nel Diritto Europeo»), 2004, 31-51

“(2003) Il Diritto Amministrativo Europeo presenta caratteri originali? in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 1 (2003), 35-52

“(2002) La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2-3 (2002), 291-301

CHITTI, M. (2004); Diritto amministrativo europeo, 2.ª ed., Milano

“(2012) Global and EU administrative law: A research agenda. In: CASSESE, Sabino et. al. (Org). Global Administrative Law: An Italian Perspective. 2012. p. 81-86.

CHITI, E. e MATTARELLA, B. G. (2011) Introduction: The Relationships Between Global Administrative Law and EU Administrative Law. In: CHITI, Edoardo; MATTARELLA, Bernardo Giorgio (Ed.). Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg



GARRIDO, E. N. / DELGADO, I. D. (2010) Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa, Marcial Pons, Madrid

GIL IBÁÑEZ, A.J, “La relación jurídica entre las Administraciones europeas y nacionales. Los problemas de aplicación administrativa del derecho comunitario”. En ALVAREZ CONDE, E. Administraciones públicas y constitución. Madrid: INAP, 1998.

HENNEBEL, L. (2012) Penser le droit administratif global. in: BORIS, Clementine. Un droit administratif global? Cahiers Internationaux – CEDIN, Natterre: Pedone, pag. 78-79.

HOFMANN, H. / TÜRK, A. (2009) Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration, Edward Elgar Publishers, Ltd, Cheltenham

KADELBACH, S. (1999) Allgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluß, Mohr Siebeck

KEESSEN, A. (2009) European Administrative Decisions: How the EU Regulates Products on the Internal Market, Europa Law Publishing, Groningen

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. (2015) The emergence of global administrative law. Law and Contemporary Problems, v. 68, p. 15.

KRISCH, N. e KINGSBURY, B. Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 261, p. 13-32, set./dez. 2012.

PAREJO ALONSO, L. e QUADRA SALCEDO, T. (2001) Manual de Derecho Administrativo Comunitario, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces

MATTHIAS RUFFERT (2011) Legitimacy in European Administrative Law. Reform and Reconstruction, Europa Law Publishing, Groningen, 2011

MEILÁN GIL, J.L. (2010). O interesse público e o Direito Administrativo global. In: Romeu Felipe Bacellar Filho; Guilherme Amintas Pazinato da Silva (Coords.). Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum

“(2011) Una aproximación al Derecho administrativo global. Sevilla: Global Law Press = Editorial Derecho Global, ISBN: 978-84-936349-4-0

MOLINA, A.M. (1998) La Ejecución Administrativa del Derecho Comunitario – Régimen Europeo y Español, Marcial Pons, Madrid/Barcelona

“(1999) El derecho comunitario como impulsor del un derecho administrativo común europeo. La noción comunitaria de Administración Pública, in «Noticias de la Unión Europea», 169 (1999), 21-36

“(1999) La Administración Publica Comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho Administrativo Europeo común, in «Revista de la Administración Pública», 148 (1999), 341-358

OTERO, P. (2002) A Administração Pública Nacional como Administração Comunitária: os efeitos internos da execução administrativa pelos Estados-Membros do Direito Comunitário, in «Estudos em Homenagem à Professora Isabel de Magalhães Collaço», Volume I, Almedina, 817-832



RODRÍGUEZ, L. (2015) El derecho administrativo transnacional o global: un nuevo capítulo del derecho administrativo. Disponível em: <http://es.globallawpress.org/wp-content/uploads/derecho-administrativo-globalnuevo-cap%3%8dtulo-2015.doC>

ROQUE, M. P. (2014) A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo – Uma Visão Cosmopolita das Situações Jurídico-Administrativas, AAFDL, Lisboa, 2014

“(2011) O Direito Administrativo Europeu – Um motor de convergência dos Direitos Administrativos nacionais, in «Estudos em Homenagem ao Professor Sérvulo Correia», Coimbra Editora, 2010, 903-964
SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, El Derecho Administrativo Europeo, 3ª edição, Sevilla, 2005

SCHMIDT-ABMANN, E. (2005) Der Europäische Verwaltungsverbund, Mohr Siebeck, Heidelberg, Berlim

SCHWARZE, J. (2006) European Administrative Law, Thomson

SEERDEN, R. / STROINK, F.A.M. (2002) Administrative Law of the European Union, Ist Member States and the United States: A Comparative Analysis, Intersentia, Groningen

TAVARES DA SILVA, S. (2010) Direito Administrativo Europeu, Imprensa da Universidade de Coimbra

WESSEL, R. A. e WOUTERS, J. (2015) The Phenomenon of Multilevel Regulation: Interactions between Global, EU and National Regulatory Spheres. Disponível: <http://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wessel44.pdf>