

ODETE MEDAUAR

DIREITO
ADMINISTRATIVO
MODERNO

19.^a edição revista e atualizada



THOMSON REUTERS
REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

Diretora Responsável

MARISA HARMS

Diretora de Operações de Conteúdo

JULIANA MAYUMI ONO

Editores: Andréia Regina Schneider Nunes, Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Danielle Oliveira, Iviê A. M. Loureiro Gomes e Luciana Felix

Produção Editorial

Coordenação

JULIANA DE CICCIO BIANCO

Analistas Editoriais: Amanda Queiroz de Oliveira, Danielle Rondon Castro de Moraes, Flávia Campos Marcelino Martines, George Silva Melo, Luara Coentro dos Santos, Luciano Mazzolenis J. Cavalheiro e Rodrigo Domiciano de Oliveira

Analistas de Qualidade Editorial: Cíntia Mesojedovas Nogueira, Maria Angélica Leite, Rafaella de Almeida Vasconcellos, Samanta Fernandes Silva e Victor Bonifácio

Capa: Chrisley Figueiredo

Administrativo e Produção Gráfica

Coordenação

CAIO HENRIQUE ANDRADE

Analista Administrativo: Antonia Pereira

Assistente Administrativo: Francisca Lucélia Carvalho de Sena

Analista de Produção Gráfica: Rafael da Costa Brito

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Medauar, Odete

Direito administrativo moderno / Odete Medauar. – 19. ed. rev. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015.

Bibliografia.

ISBN 978-85-203-5961-7

1. Direito administrativo 2. Direito administrativo – Brasil I. Título.

15-00400

CDU-35(81)-35

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito administrativo 35(81) 2. Direito administrativo 35

2

O DIREITO ADMINISTRATIVO

SUMÁRIO: 2.1 Conceito e objeto – 2.2 Origem e desenvolvimento – 2.3 O direito administrativo nos ordenamentos anglo-saxônicos – 2.4 Primórdios do direito administrativo no Brasil – 2.5 Características gerais do direito administrativo – 2.6 O direito administrativo e outros ramos do direito – 2.7 Direito administrativo e ciência da Administração Pública – 2.8 Formas de expressão do direito administrativo – 2.9 Bibliografia.

2.1 Conceito e objeto

Em essência, o *direito administrativo* é o conjunto de normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública. Inclui-se entre os ramos do direito público, por tratar primordialmente da organização, meios de ação, formas e relações jurídicas da Administração Pública, um dos campos da atividade estatal.

O direito administrativo pode ser visualizado do ponto de vista científico como um setor de estudo no âmbito do direito, dotado de objeto e princípios próprios. Ou pode ser considerado sob o ângulo de complexo normativo destinado a reger o funcionamento de uma das partes do organismo estatal.

Vasto é o rol de matérias disciplinadas pelo direito administrativo. Fixa preceitos sobre a organização administrativa, como, por exemplo: divisão em órgãos, vínculo entre os órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc. Trata dos poderes conferidos às autoridades administrativas. Cuida dos meios pelos quais a Administração toma decisões, entre os quais os atos, os contratos, o processo administrativo. Disciplina os direitos e deveres dos servidores públicos. Estabelece normas para: a gestão dos bens públicos; a execução de atividades relevantes para a população, os serviços públicos; a restrição ao exercício de direitos dos particulares, o chamado poder de polícia; a reparação de danos causados a particulares por ação ou omissão. Interessam, ainda, ao direito administrativo, os modos e meios pelos quais a Administração é controlada, por si própria e por outros poderes ou instituições.

O direito administrativo, assim, diz respeito primordialmente à atuação da Administração Pública inserida no Poder Executivo. Este é o poder estatal dotado da atribuição de exercer atividade administrativa com repercussão

imediate na coletividade, como sua atividade inerente e típica. Como exemplo: calçamento de ruas, coleta de lixo, ensino público, construção de estradas. Tais atividades competem a órgãos da Administração Pública situados no Poder Executivo.

No tocante ao Poder Legislativo, sua função típica é a elaboração da lei e a fiscalização do Executivo. Para propiciar o exercício das atividades dessa função, há, no Legislativo, estrutura administrativa de apoio, quer dizer, atividades administrativas do Legislativo visam propiciar o exercício da sua função típica, sem que tenham reflexos imediatos na coletividade. O mesmo ocorre no tocante ao Poder Judiciário: sua função típica é a atuação do direito objetivo e a pacificação social; para que essa função se cumpra, é necessária uma estrutura administrativa de apoio, na qual se incluem servidores que não são os magistrados, um conjunto de bens patrimoniais, serviços administrativos de protocolo, digitação etc. Tais atividades administrativas também se realizam para permitir que a função típica do Judiciário se exerça sem que tenham repercussão imediata nas necessidades da população.

As atividades administrativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, que são atividades de apoio para o exercício de suas funções típicas, regem-se pelo direito administrativo. Assim, por exemplo, se o Legislativo e o Judiciário necessitam adquirir mesas e cadeiras, o respectivo contrato de fornecimento de materiais deverá ser precedido de licitação, como todo contrato similar celebrado no Executivo, com as mesmas normas aí aplicadas.

2.2 Origem e desenvolvimento

O direito administrativo começou a se formar nas primeiras décadas do século XIX. É muito comum apontar uma lei francesa de 1800 como seu ato de nascimento: essa lei disciplinou, de modo sistemático, a organização administrativa francesa, com base na hierarquia e na centralização.

Evidente que o direito administrativo não se formaria, de imediato, só pela edição de uma lei. Outros fatores deram também sua contribuição.

As concepções político-institucionais que afloravam, nessa época, propiciavam o surgimento de normas norteadoras do exercício dos poderes estatais, pois tinham clara conotação de limitação e controle do poder e de garantia dos direitos individuais. Assim, as ideias relativas ao Estado de direito que emergiam nas primeiras décadas do século XIX tornaram-se fator propício para a formação do direito administrativo. O mesmo se pode dizer quanto à teoria da separação de poderes: a atribuição da função executiva a um específico setor estatal facilitou a formação de um direito da Administração, com individualidade própria.

Começaram a surgir manuais sobre a matéria. Em 1814 Romagnosi edita a obra *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*.

Em Milão cria-se a cátedra denominada “Alta legislação em referência à Administração Pública”, regida por Romagnosi.

Foram, no entanto, as obras de autores franceses que tiveram mais repercussão: formaram o núcleo original da doutrina do direito administrativo e tiveram papel relevante na formação desse direito. São as obras de Macarel, de 1818, *Les éléments de jurisprudence administrative*; de De Gerando, 1830, *Institutes du droit administratif français*; de Cormenin, 1840, *Traité du droit administratif*. Em 1819 criou-se, em Paris, a cátedra de “direito público e administrativo”, regida por De Gerando.

Além dos autores franceses, sobretudo, muito contribuiu para a elaboração original do direito administrativo a jurisprudência do Conselho de Estado francês. Essa instituição, na época, tinha a tarefa de emitir pareceres sobre litígios referentes à Administração, pareceres esses em geral acatados pelo chefe do Executivo francês. A partir de 1872 o Conselho de Estado passou a decidir tais litígios de modo independente, por si só, com caráter de coisa julgada. A elaboração jurisprudencial do Conselho de Estado impunha-se à Administração francesa e, assim, norteou a construção do núcleo de muitos institutos e princípios do direito administrativo.

Na segunda metade do século XIX foi-se consolidando a sistematização do direito administrativo. Contribuíram para tal, principalmente, jurisprudência e obras de autores franceses, italianos e alemães. Formou-se um núcleo básico do direito administrativo, com os seguintes temas, principalmente: autoridade do Estado; personalidade jurídica do Estado; capacidade de direito público; ato administrativo unilateral e executório; direitos subjetivos públicos; jurisdição administrativa; poder discricionário; interesse público; serviço público; poder de polícia; hierarquia; contratos administrativos.

Com poucas variações em tais matrizes temáticas, o direito administrativo expandiu-se na Europa continental, passando a desenvolver-se também na Espanha, Portugal, Bélgica.

2.3 O direito administrativo nos ordenamentos anglo-saxônicos

A esse direito administrativo, que se originou, se sistematizou e se expandiu na Europa continental, costuma-se contrapor o chamado “sistema do *common law*”, vigente nos Estados Unidos e países da comunidade britânica. Nesse sistema, os preceitos norteadores da atividade da Administração Pública seriam os mesmos que regem as atividades de particulares, inexistindo, portanto, direito específico para aquela atuação. Por exemplo: as normas sobre servidores públicos, nesse sistema, seriam as mesmas que incidem sobre o vínculo empregatício no setor privado. Grande polêmica despertou a afirmação do inglês Dicey, em livro de 1885, de que na Inglaterra não havia direito administrativo porque eram as mesmas as normas para a atividade de

funcionários e particulares e a mesma jurisdição; a diferenciação de normas contrariava o *rule of law* (equivalente na Inglaterra ao Estado de direito).

Daí se dizer, durante muito tempo, que não havia direito administrativo nesses países, pois aí vigorava o *common law*. Independentemente de se concordar ou discordar da afirmação de Dicey, deve-se observar que houve evolução tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos. Surgiram obras em cujos títulos há a expressão *administrative law*; menciona-se um *public law*; editam-se preceitos semelhantes ao direito administrativo de base europeia. A consulta a obras atuais sobre *administrative law*, tanto inglesas como norte-americanas, permite verificar a existência de direito administrativo nesses países, com características próprias e semelhanças ao europeu. Ambos, inglês e norte-americano, apresentam predomínio do aspecto processual, pelo peso conferido ao modo de tomada das decisões administrativas e pela importância dada ao controle da Administração pelo Judiciário; em ambos dificilmente se pode afirmar a identidade total do direito aplicável às atividades privadas e à atividade administrativa.

2.4 Primórdios do direito administrativo no Brasil

O ponto de partida da elaboração do direito administrativo no Brasil situa-se na criação da cátedra da matéria nas Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife, em 1851. Já havia cátedras na França e na Itália; em Portugal se instituíra uma cátedra coletiva para o direito administrativo, constitucional e internacional público. Por outro lado, muitas obras da matéria, publicadas na Europa, tiveram repercussão no Brasil.

Para a regência da disciplina em São Paulo foi indicado, em 1854, José Inácio Silveira da Mota, que desistiu de assumi-la. Em 1855 chamou-se, do Rio de Janeiro, Antonio Joaquim Ribas, que demorou a apresentar-se, pois passara muitos dias à procura de um livro para servir de texto de estudo, não o encontrando; então, organizou apontamentos que ia emprestando aos alunos, para que os copiassem.

A primeira obra de direito administrativo vem à luz em 1857, de autoria de Vicente Pereira do Rego, editada em Recife, sob o título *Elementos de direito administrativo brasileiro comparado com o direito administrativo francês segundo o método de P. Pradier-Fodéré*. No prefácio o autor informa que utilizou a obra do francês Pradier-Fodéré para a ordem das matérias e para colher os princípios gerais, aproveitando a doutrina para aplicação ao direito pátrio.

Em 1859, Veiga Cabral publica seu livro *Direito administrativo brasileiro*, indicando, na introdução, os autores franceses em que se baseou. O Visconde do Uruguay edita a obra *Ensaio sobre o direito administrativo*, em 1862. Em 1866, Ribas publica seu *Direito administrativo brasileiro*, citando, na bibliografia, autores franceses, belga, italiano, alemão e espanhol.

Nesse grupo de iniciadores da doutrina do direito administrativo pátrio, nota-se a predominante influência francesa, vindo, em seguida, a portuguesa, a espanhola e a belga, não somente pela bibliografia citada, mas em virtude do teor dos temas expostos. Tais obras refletem ideias típicas do século XIX no tocante ao Estado, à natureza da atividade administrativa, ao Poder Executivo, ao Estado e sociedade, por exemplo.

A partir daí o direito administrativo pátrio se desenvolve e se consolida, com predomínio da linha francesa, seguida da italiana e da alemã. Para tanto, além dos valiosos trabalhos doutrinários em livros e artigos, contribuíram os tribunais do Judiciário, com decisões de relevo que fixaram diretrizes fundamentais na matéria.

2.5 Características gerais do direito administrativo

Como ramo jurídico, o direito administrativo é de *criação recente*, pois começou a ser elaborado há cerca de um século e meio. Antes de se formar um conjunto sistematizado de normas para reger a atividade administrativa estatal, havia Administração Pública e havia também alguns preceitos esparsos a respeito. Além de não formarem um todo sistematizado, tais preceitos não podiam ser invocados pelos indivíduos para contrapor direitos seus perante a atuação da Administração, pois, em geral, destinavam-se ao âmbito interno dos órgãos administrativos.

Somente a partir de meados do século XIX, aproximadamente, se consolidou o direito administrativo como conjunto sistemático de preceitos obrigatórios para autoridades de todos os níveis, com reconhecimento de direitos de particulares, protegidos por remédios jurisdicionais.

Nos seus primórdios, na França, o direito administrativo teve a linha básica dos seus institutos e princípios formulada pela jurisprudência do Conselho de Estado. Daí dizer-se que o direito administrativo é de *elaboração jurisprudencial ou pretoriana*. Tal característica persiste para os elementos do núcleo originário do direito administrativo. Na atualidade há tendência para a *elaboração legislativa*.

Por outro lado, o direito administrativo é um direito *não codificado*. Ou seja, não tem suas normas englobadas num único texto, como ocorre com o direito civil e o direito penal, por exemplo. Entre fins do século XIX e meados do século XX houve muitos debates sobre a possibilidade e conveniência de codificar um ramo de formação recente, dotado de grande contingente de elaboração jurisprudencial. Os argumentos contrários à codificação centravam-se em alguns pontos: formação recente e incompleta; impossibilidade de codificar o direito público em geral; mutabilidade excessiva da legislação administrativa. A favor da codificação salientava-se o seguinte: estado de inferioridade científica decorrente da falta de um código; ausência de clareza e certeza das normas; necessidade de trazer ordem à legislação administrativa, de torná-la mais

conhecida, tolhendo os arbítrios. Surgiram posicionamentos intermediários, a favor de uma codificação parcial ou de uma codificação futura. Seguiu-se um período de quase ausência de atenção sobre o tema, como se houvesse anuência tácita sobre a não codificação.

A matéria ressurgiu, hoje, no enfoque da codificação do processo administrativo ou da codificação de parte do direito administrativo. Muitos países, nas décadas de 70, 80 e 90 do século XX, editaram leis ou códigos de processo administrativo, numa codificação parcial das normas desse ramo (exemplo: Argentina, Alemanha, Itália, Portugal, Brasil).

No ordenamento brasileiro, o direito administrativo não está codificado. Existem textos sobre matérias específicas, como licitações e contratos, direitos e deveres de servidores (estatutos), concessões e permissões de serviço público, por exemplo, sem que formem um todo sistematizado. Daí algumas dificuldades no estudo, conhecimento e aplicação do direito administrativo e a importância que adquirem os princípios que o informam, pois atuam como fios a ligar os diversos institutos.

Além dos textos supracitados, veio à luz a Lei 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O Estado de São Paulo promulgou a Lei 10.177, de 30.12.1998, regulando o processo administrativo na esfera da Administração estadual. Tais leis expressam uma codificação parcial do direito administrativo, expondo as principais normas disciplinadoras da tomada de decisões, configurando um verdadeiro estatuto da cidadania administrativa.

2.6 O direito administrativo e outros ramos do direito

O direito administrativo é informado por princípios próprios e tem objeto específico, que é a disciplina da Administração Pública. Sob o ângulo científico apresenta-se, portanto, como ramo autônomo no campo do direito.

Na clássica divisão do direito em público e privado, o direito administrativo insere-se no primeiro, porque fixa normas para uma das atividades estatais.

Incluindo-se no direito público, o direito administrativo mantém vínculos estreitos com outros ramos desse âmbito.

Assim, relaciona-se com o direito constitucional, cujo objeto específico encontra-se na Constituição, no duplo aspecto de norma básica dos poderes públicos e direitos humanos e de norma fundamental de todo o ordenamento. Na Constituição o direito administrativo tem suas bases, aí são enunciados alguns dos seus princípios (por exemplo: legalidade, moralidade, publicidade) e delineados parâmetros de alguns dos seus institutos (exemplo: responsabilidade civil do Estado, concessão de serviço público).

Liga-se ao direito processual em termos substanciais, principalmente na atualidade em que, na ótica da teoria geral do processo, vislumbra-se o processo

administrativo como uma espécie do gênero processo, dotado de pontos comuns ao processo civil e penal (exemplo: contraditório e ampla defesa). Em termos organizacionais, a conexão ocorre em virtude dos preceitos do direito administrativo que norteiam atividades administrativas do Poder Judiciário e dos seus órgãos auxiliares.

Em muitos temas relaciona-se com o direito penal, como, por exemplo, nos crimes contra a Administração, nos aspectos que ligam responsabilidade civil e penal dos servidores.

Vincula-se também com o direito internacional público, sobremaneira na época atual, em que os blocos ou comunidades de países são dotados de estruturas administrativas e de pessoal próprio, regido por um misto de normas internacionais e administrativas. Há, igualmente, um misto de tais normas nos financiamentos propiciados por organismos internacionais a projetos e obras realizadas no País.

Com o direito civil, ramo do direito privado, o direito administrativo mantém muitos pontos de conexão. Deve-se lembrar que, nos primórdios de sua formação, os institutos do direito civil forneceram os alicerces para a construção do novo ramo. Assim, por exemplo, a teoria dos atos jurídicos foi a base da teoria dos atos administrativos.

O direito administrativo igualmente se relaciona com disciplinas jurídicas de elaboração recente, de forte matiz multidisciplinar. Com o direito urbanístico liga-se de modo muito próximo, pois fornece instrumentos básicos da atividade urbanística estatal; por exemplo: servidão, poder de polícia, desapropriação. Tão próximas se apresentam as duas disciplinas que muitos afirmam tratar-se, o direito urbanístico, de uma parte do direito administrativo. Essa afirmação, porém, não se coaduna com o desenvolvimento moderno daquele.

O direito ambiental é outra disciplina recente que se articula bem com o direito administrativo. Cuidando, em essência, de normas relativas à qualidade do meio ambiente como fundamental para a qualidade de vida, o direito ambiental vale-se, igualmente, de figuras do direito administrativo para alcançar efetividade dos seus preceitos. Exemplo: poder de polícia, sanções administrativas, licenças.

O direito administrativo mantém vínculos, ainda, com o direito do consumidor, sobretudo no tocante às sanções administrativas e ao estudo dos órgãos (e respectivas competências) que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

2.7 Direito administrativo e ciência da Administração Pública

Os estudos não jurídicos da Administração Pública remontam ao século XVIII, sobretudo na Prússia e França. Depois, entre 1866 e 1884, surgiu, de autoria de Lorenz Von Stein, uma extensa obra dedicada à ciência

administrativa. No entanto, as concepções predominantes no século XIX, em especial quanto à sujeição dos poderes estatais ao direito e, por conseguinte, da Administração submetida ao direito, acrescidas do empenho na elaboração do direito administrativo, deixaram em segundo plano os enfoques não jurídicos da atividade administrativa.

A partir daí, grande parte dos estudos de ciência da Administração realizavam-se em conjunto com o direito administrativo. Havia cátedras denominadas “Direito administrativo e ciência da Administração”, e esse mesmo nome intitulava os manuais. Depois a disciplina de estudo passou a ser somente o direito administrativo; nos manuais desta matéria habitualmente se menciona a ciência da Administração para diferenciá-la do direito administrativo.

Desde o término da Segunda Guerra vem ocorrendo uma tendência de renovação dos estudos não jurídicos da Administração Pública, acentuada nos anos 60 e 70. Alguns fatores pesaram nisso: a hegemonia do Executivo, o correlato aumento das atribuições da Administração, com atuação intensa no âmbito econômico e social. Em decorrência, surgiu a preocupação com o desempenho administrativo. As ciências sociais passaram a ocupar-se do fenômeno burocrático. As obras de Max Weber, publicadas nas décadas de 20 e 30, repercutiram mais tarde entre cientistas sociais e políticos norte-americanos e daí se difundiram amplamente.

Outros fatores reforçam o interesse pela ciência da Administração: maior intercâmbio entre Administração e sociedade; preocupação com eficiência da atividade administrativa; todo um movimento internacional de humanização das relações entre Administração e indivíduos; necessidade de reduzir a burocratização, para introduzir flexibilidade, descentralização e práticas democráticas.

Daí a indiscutível necessidade e oportunidade dos estudos não jurídicos da Administração, realizados principalmente pela ciência da Administração Pública, para que melhor se possa conhecê-la.

A *ciência da Administração Pública* ocupa-se, portanto, de aspectos não normativos da atividade desse setor estatal. Por exemplo: modo de organização; técnicas de seleção e treinamento de pessoal; métodos de comunicação interna; técnicas de avaliação de desempenho do pessoal etc.

As relações entre o direito administrativo e a ciência da Administração tendem hoje a ser concebidas em termos de coexistência, de inter-relação, de auxílio científico mútuo, com o fim de aprimorar o conhecimento da Administração e, portanto, de buscar seu mais adequado desempenho no atendimento das necessidades da população.

2.8 Formas de expressão do direito administrativo

Existem divergências entre os autores da teoria geral do direito ou introdução ao estudo do direito no tocante a essa matéria, em vários aspectos.

Muitos preferem utilizar o termo *fontes*. Outros optam por *formas de expressão*. Alguns separam fontes substanciais de fontes formais. Outros se referem a fontes abstratas e fontes concretas. Variável também se mostra a lista dos fatores considerados como fonte ou forma de expressão.

Para quem se inicia nos estudos do direito administrativo basta ter conhecimento dos principais meios produtores desse ramo jurídico, ou seja, das principais formas mediante as quais o direito administrativo se revela e adquire força impositiva no ordenamento brasileiro.

a) A *Constituição Federal* fornece as bases da elaboração de vários institutos do direito administrativo e contém preceitos da matéria de aplicação imediata. Os dispositivos relevantes para o direito administrativo encontram-se disseminados no texto, não figurando somente no capítulo dedicado à Administração Pública. Por exemplo: os preceitos sobre o serviço público e as concessões localizam-se no título referente à ordem econômica. Torna-se necessário, assim, efetuar leitura do texto completo, inclusive das disposições transitórias, para obter o perfil dos fundamentos constitucionais do direito administrativo.

Sendo o Brasil uma Federação, para o âmbito de cada Estado-membro vigora uma Constituição, a *Constituição do Estado*, que absorve grande parte das normas de direito administrativo contidas na Constituição Federal e prevê normas próprias para aquele âmbito. As considerações acima tecidas quanto a esta se aplicam à Constituição estadual.

b) Atualmente, a *lei* é um dos mais importantes meios de emanção do direito administrativo no ordenamento brasileiro. Citem-se, como exemplo, a lei de licitações e contratos e a lei das concessões.

No direito pátrio, a lei, por força do art. 59 da CF, reparte-se em vários tipos, especificados nos incisos II a IV.

As leis de licitação e concessão supracitadas integram a categoria das *leis ordinárias*, cujo elemento de diferenciação, quanto aos outros tipos, está na votação, no Legislativo, por maioria simples. No âmbito federal, a lei ordinária é o tipo que mais sobressai na emanção de normas do direito administrativo.

O referido art. 59 prevê também a lei *complementar*, que se diferencia da ordinária por depender de maioria absoluta para aprovação no Legislativo. As matérias objeto de lei complementar são aquelas assim indicadas, de modo difuso, no texto constitucional. Atualmente, em nível federal, poucas são as leis complementares que disciplinam, de modo direto, um instituto ou âmbito do direito administrativo.

A lei complementar pode ser editada também em nível estadual. Assim indica, por exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo, art. 21, incluindo

nessa categoria a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas, os Estatutos de Servidores Cíveis e dos Militares (art. 23, parágrafo único).

Outra forma de expressão das normas do direito administrativo em nível federal é a *lei delegada*. A lei delegada é emitida pelo Presidente da República ante prévio consentimento do Poder Legislativo (delegação), que especifica seu conteúdo e o prazo para ser editada. Essa delegação realiza-se por meio de resolução do Legislativo e vem prevista no art. 68 da CF. Esse tipo de lei não é previsto na Constituição do Estado de São Paulo.

As *medidas provisórias* vêm sendo utilizadas, com frequência, para expedir normas de direito administrativo. Segundo o art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 32/2001, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotá-las, com força de lei, devendo submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional. Se a medida provisória não for convertida em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, perderá a eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes. Se não for apreciada em até quarenta e cinco dias de sua publicação, entrará em regime de urgência, sucessivamente, em cada Casa do Congresso, ficando sobrestadas todas as demais deliberações, até que se vote a medida provisória. É vedada a edição de medidas provisórias sobre as seguintes matérias: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral; direito penal, direito processual civil e penal; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantias de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento, créditos adicionais e suplementares, salvo o previsto no art. 167, § 3.º, da CF; detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; assunto reservado a lei complementar; disciplinadas em projeto de lei e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

No âmbito municipal, a *lei orgânica* e as leis ordinárias representam os principais meios legislativos de expressão das normas do direito administrativo. No Município de São Paulo, a lei orgânica diferencia-se das leis ordinárias pelo *quorum* de dois terços para sua aprovação ou emenda. Uma lei orgânica é a lei fundamental do Município e contém as principais normas da sua organização e funcionamento. Assim sendo, abriga extenso rol de matérias de direito administrativo. Exemplo: a Lei Orgânica do Município de São Paulo traz um capítulo referente aos bens públicos municipais, disciplinando, inclusive, a autorização, permissão e concessão de bens (arts. 110-114).

c) Também figuram entre os veículos reveladores desse ramo do direito os *atos administrativos*. Para os fins do tema ora exposto não serão arrolados todos os atos administrativos, mas somente os que mais frequentemente editam preceitos gerais.

Dentre tais ressalta-se o *decreto*. O decreto é ato privativo do Chefe do Executivo, na esfera federal, estadual e municipal. Uma das suas conotações é a de veículo dos regulamentos de lei. No Brasil, os regulamentos destinados a explicitar a lei editam-se por meio de decreto.

O decreto com efeitos gerais pode ainda ser emitido para disciplinar matéria não privativa de lei. Exemplo: decreto municipal que institui normas para a comercialização de pastéis em feiras livres.

As *resoluções* baixadas no âmbito do Executivo apresentam dois matizes: expressam decisões gerais de autoridades de elevado grau hierárquico, como Ministros e Secretários de Estado, no campo de suas atribuições; ou expressam deliberações de órgãos colegiados (exemplo: conselhos, congregações de faculdades públicas).

Além do direito legislado, dois outros meios apresentam-se relevantes como expressões do direito administrativo, sobretudo pela sua característica de não ser codificado: a *jurisprudência* e a *doutrina*.

d) A *jurisprudência*, com o sentido de decisões reiteradas em determinado tema, advindas do Poder Judiciário, exerceu papel importante na formação do direito administrativo, como já foi ressaltado, e mantém, na atualidade, sua condição de um dos principais meios não legislados de expressão desse direito. Basta lembrar aqui no Brasil a relevância das decisões dos Tribunais nos temas da anulação e revogação do ato administrativo, o que resultou na Súmula 473 do STF. A relevância da jurisprudência no Brasil mais se acentua com os enunciados de Súmulas Vinculantes, os quais devem ser observados pela Administração Pública, sob pena de Reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou demais formas de impugnação, conforme dispõe a Lei 11.417, de 19.12.2006.

Hoje, nos países que integram blocos ou comunidades, as respectivas Cortes de Justiça (como é o caso da Corte de Justiça da União Europeia) exercem função de grande relevo na padronização dos preceitos do direito administrativo dos Estados-membros, em especial quando se trata dos direitos dos indivíduos, isolados ou em grupos, perante a Administração.

e) A *doutrina* significa o conjunto dos trabalhos dos especialistas do direito administrativo, ou seja, os livros, artigos, pareceres, elaborados por estudiosos desse ramo jurídico. Tais trabalhos fornecem, muitas vezes, bases para textos legais, para sentenças e acórdãos e para interpretações.

2.9 Bibliografia

- ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Forum, 2008.
- BAPTISTA, Patrícia Ferreira. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- CASSETTA, Elio. *Compendio di diritto amministrativo*. 11. ed. Milão: Giuffrè, 2011.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *Curso de derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley, 2011. v. 1 e 2.
- CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 15. ed. Paris: Montchrestien, 2001. v. 1 e 2.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- FLOGAITIS, Spyridon. *Administrative law et droit administratif*. Paris: LGDJ, 1986.
- FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (org.). *Direito administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDES, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 10. ed. Madri: Civitas, 2000. v. 1; 7. ed., 2000, v. 2.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. Milão: Giuffrè, 1993. v. I e II.
- MEDAUAR, Odete. A Administração Pública e o Direito Administrativo nos 20 anos da Constituição. In: GANDRA MARTINS, Ives; REZEK, Francisco (coord.). *Constituição Federal*. São Paulo: RT-CEU, 2008, p.289-298.
- _____. Constituição de 1988: catalisadora da evolução do Direito Administrativo? *Revista do Advogado* 99, ano XXVIII, p. 100-107, São Paulo, set. 2008.
- _____. Forte presença do direito administrativo. *Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 469-474.
- _____. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Cours de droit administratif*. 13. ed. Paris: LGDJ, 2013.
- MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito administrativo – Da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- PIERCE, Richard J.; SHAPIRO, Sidney A.; VERKUIL, Paul R. *Administrative law and process*. New York: Foundation Press, 1986.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.