



Tramitação editorial:

Data de submissão: **08/010/2020.**

Data de reformulação: **25/07/2020.**

Data de aceite definitivo: **30/07/2020.**

Data de publicação: **02/08/2020.**

Publicado: **02/08/2020**

O DIREITO ADMINISTRATIVO NA VISÃO DE ODETE MEDAUAR

ADMINISTRATIVE LAW, THE POINT OF VIEW OF ODETE MEDAUAR

*Ruthe de Queiroz e Silva¹
Lúcio Carlos de Pinho Filho²*

Resumo

O tema desta resenha é a obra *Direito Administrativo Moderno*, da consagrada autora Odete Medauar. O estudo do referido livro é relevante para os discentes das disciplinas Fundamentos de Direito Administrativo e Auditoria e Controladoria Governamental tendo em vista as sólidas conceituações apresentadas pela referida autora. Trata-se de um texto científico de natureza qualitativa (Gonçalves, 2015).

Palavras-chave: Direito Administrativo. Texto dissertativo. Doutrina. Odete Medauar.

Abstract

*The theme of this review is the work *Modern Administrative Law*, by the consecrated author Odete Medauar. The study of this book is relevant to the students of the*

¹ Graduanda em Ciências Contábeis pela Faculdade Processus. Graduanda em Gestão Financeira pela Faculdade Processus CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9753426980253621>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3374-7683>. E-mail: ruthe.queirozsilva@gmail.com.

² Aluno do curso de *maestría en Desarrollo Humano da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO (Argentina)* como bolsista da Organização dos Estados Americanos – OEA, e aluno do Mestrado em Ciência Contábeis da *Atenas College University*, com especializações lato sensu diversas. Discente na Faculdade Processus, do curso de Bacharelado em Administração Pública. Docente do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis da Faculdade Processus. Auditor de Controle Interno, Diretor do Departamento de Controle Interno da Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF/DCI e Presidente do Comitê de Auditoria da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. CV: <http://lattes.cnpq.br/7548673629065244>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3357-4110>. E-mail: lucio.filho@institutoprocessus.com.br.

disciplines Fundamentals of Administrative Law and Audit and Governmental Controllershship in view of the solid concepts presented by the said author. This is a scientific text of a qualitative nature (Gonçalves, 2015).

Keywords: *Administrative Law. Dissertation text. Doctrine. Odete Medauar.*

1) REFERÊNCIA DA OBRA

Foi selecionado como objeto de execução de resenha, de natureza informativa, o livro com a seguinte referência:

- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

1) INFORMAÇÃO SOBRE O AUTOR DA OBRA

A Professora Dra. Odete Medauar é uma das mais notáveis doutrinadoras do Direito Administrativo Brasileiro, ao lado de outros expoentes, tais como Di Pietro, Mukay, Lopes Meirelles, Bandeira de Mello, Carvalho Filho, entre outros, conforme a citação a seguir, *in verbis*:

[...]

Odete Medauar

Nascida em 1943 Odete Meduar iniciou a carreira acadêmica cursando dois cursos de graduação: pedagogia e direito, graduando-se neste em 1967 e naquele em 1966, ambos na Faculdade de Direito de São Paulo (USP).

Em 1972, Odete Meduar foi aprovada no concurso de procurador do município de São Paulo, exercendo o cargo até 1989. Durante este tempo, Odete trabalhou na Diretoria do Departamento de Desapropriação da Prefeitura de São Paulo, concomitantemente dando continuidade aos estudos concluindo o mestrado (1975) e o doutorado (1978) em direito administrativo na universidade de sua formação.

Conjuntamente a investidura no cargo de procuradora, Odete iniciou a docência assistindo o Prof. José Afonso da Silva na disciplina Direito Urbanístico e, posteriormente, dando aulas de direito administrativo. Em 1981 Odete Meduar foi classificada como Livre-Docente em Direito Administrativo, permanecendo no cargo de professora titular até 2013, data de sua aposentadoria. Vale ressaltar que entre os anos de 2000 a 2003, Odete ainda foi professora visitante da Universidade de Paris (Panthéon-Sorbonne).

Em sua carreira acadêmica, Odete Meduar escreveu 25 livros dentre eles o “Caracteres do Direito Urbanístico (2000)”; “Relatório de Impacto Ambiental (1988)” e o consagrado “Direito administrativo moderno”, com sua primeira publicação em 1998, hoje em sua 21ª edição. Neste livro a autora consegue expressar de forma direta e cativante, os institutos do direito administrativo.

Por sua originalidade e dedicação a renovação do direito administrativo, Odete Medauar, hoje, possui um lugar dentro dos grandes nomes do direito administrativo brasileiro.

[...]

Os predicados acima me despertaram o interesse no estudo da obra em referência, o que se consubstancia nos tópicos a seguir.

3) RESUMO DAS PRINCIPAIS IDEIAS DO TEXTO

A obra, ao longo de dezoito capítulos, esquadriha os assuntos típicos do Direito Administrativo, entendido como o ramo do direito (público) especializado nos princípios, regras, jurisprudências e doutrinas aplicáveis à função administrativa estatal, também englobando a relação administrador e administrado (Bandeira de Mello, 2013), detalhando os seguintes conceitos:

- Competência para legislar.
- Função Administrativa.
- Tripartição de Poderes (executivo, legislativo, judiciário).
- Conceito de Administração Pública.
- Os Supra Princípios do Direito Administrativo (Supremacia do Interesse Público e a Indisponibilidade do Interesse Público).
- Os Princípios Constitucionais Expressos (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e a Eficiência).
- Os Princípios Infraconstitucionais (Finalidade, Autotutela, Razoabilidade, Proporcionalidade, Motivação, Segurança Jurídica).
- Os Poderes da Administração (Polícia, Servidão Administrativa, Regulamentar, Requisição, Hierárquico, Disciplina, Tutela, Vinculado e o Discricionário).
- Atos e Fatos Administrativos.
- Atributos do Ato Administrativo (Presunção de Legitimidade, Imperatividade, Exigibilidade, Auto executoriedade e a Tipicidade).
- Requisitos do Ato Administrativo (Sujeito, Objeto, Forma, Motivo e a Finalidade).
- Formas de Extinção do Ato Administrativo (Revogação, Anulação, Cassação, Caducidade, Contraposição e a Renúncia).
- Processo Administrativo.
- Administração Direta (centralizada, como o núcleo do Estado).
- Administração Indireta (descentralizada, exercícios de atividades próprias, geralmente com autonomia gerencial e financeira).
- Organizações Sociais e o Terceiro Setor.
- Controle da Administração Pública (interno, externo, *ex-ante* concomitante, *ex-post*, entre outros).
- Responsabilidade do Estado (Teoria Objetiva e a Teoria Subjetiva).
- Licitações e Contratos Administrativos.
- Bens Públicos (de uso comum, de uso especial e os dominicais).
- Atributos do Bem Público (Inalienabilidade, Impenhorabilidade e a Imprescritibilidade)
- Agentes Públicos (agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos, servidores temporários e os particulares em colaboração com o Estado).
- Limitações ao Direito de Propriedade.

4) CARACTERIZAÇÃO DA OBRA

A obra é de natureza técnica, com elementos predominantemente dissertativos (Lakatos e Marconi, 2018), tendo em vista a autenticidade e

maturidade do pensamento próprio da autora cunhado ao longo de sua trajetória técnico-acadêmica.

5) CONCLUSÃO DO AUTOR

A autora não apresenta uma sinopse tendo em vista o objetivo e a extensão da obra, que perfaz 434 páginas.

6) COMENTÁRIO CRÍTICO DO RESENHISTA

Dentre os principais conceitos detalhados no tópico 3, enfatiza-se nesta resenha os seguintes temas dentro do Direito Administrativo segundo a visão da Sra. Odete Medauar:

- Princípios Constitucionais Expressos (Legalidade e Publicidade)
- Os Princípios Infraconstitucionais (Motivação)
- Processo Administrativo
- Administração Indireta Descentralizada (Autarquias)
- Bens Públicos (Dominicais)
- Agente Públicos (Concurso Público)

O primeiro ponto a ser abordado trata-se da **Legalidade**, o primeiro princípio Constitucional Expresso. A legalidade é o pilar que sustenta o Estado de Direito. No art. 5º, II, da Constituição Federal: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Contudo, na visão de Odete Medauar, é inviável ter uma lei para cada ato da Administração Pública. O que acontece na prática é que o legislador elabora atos normativos genéricos e abstratos e ao administrador é dada autonomia para modular aqueles que tem maior chance de serem concretizados, que serão válidos somente se estiverem dentro da moldura genérica do legislador.

Dessa forma, o agente público poderá agir da maneira mais conveniente, obedecendo aos ordenamentos legais para a executar tarefas de interesse público de acordo com as diversas situações que surgirem pelo caminho.

O segundo princípio constitucional expresso a ser tratado nesta resenha é o princípio da **Publicidade**, conhecido como princípio básico da Administração Pública é mencionado no *Caput* do art. 37 da Constituição Federal. É através da Publicidade que o povo tem a visão dos atos da Administração Pública e a certeza da garantia de que o direito, a moralidade e a continuidade da boa relação entre o Poder Jurídico e a Administração Pública sejam preservados e protegidos. A Lei nº 12.527/2011 que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, em seu art. 11 § 4º assim diz: Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação. Todavia, para Odete Medauar esse excesso é desnecessário, exceto nos casos em que a Constituição assegura o sigilo indispensável à segurança do indivíduo, sociedade e do Estado, pois a restrição à informação dentro da Administração Pública é muito grande e impossibilita o indivíduo de ter acesso à documentação com a desculpa de serem sigilosos quando na verdade são públicos.

O próximo ponto a ser abordado nesta resenha é sobre a Motivação, que faz parte do conjunto de Princípios Infraconstitucionais. Segundo o Dicionário Aurélio,

motivação é ato ou efeito de motivar, de despertar o interesse por algo. Juridicamente é a demonstração do motivo, da origem de; causa, ou ainda exposição escrita que fundamenta e justifica uma decisão judicial. Segundo (Nohara, 2019: 55):

[...]

A Motivação é o ato, o efeito de motivar, isto é, de justificar um ato ou medida tomada. Significa, em Direito Administrativo, explicitar os fatos e os fundamentos jurídicos que levaram a Administração Pública a editar um ato ou tomar uma medida.

[...]

Há ainda quem discuta se a finalidade da motivação abrange apenas os motivos do ato ou a finalidade também. O art. 50 da Lei de Procedimento Administrativo (Lei nº 9.784/99) que estabelece que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. Todavia, isso não é impedimento para que a motivação seja realizada de modo mais amplo e não de forma simplória. De acordo com a visão de Odete Medauar, na formulação da Constituição de 1988 houve uma tentativa de inserir a Motivação nos Princípios Constitucionais expressos da Administração Pública, contudo sem êxito. O art. 93, X da Constituição Federal esclarece de melhor forma essa questão. "as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros".

Seguindo a mesma ordem do tópico 6, o próximo ponto a ser abordado é o Processo Administrativo, mais precisamente Processo e Procedimento. Para a doutrina Processo e Procedimento possuem significados controversos. O termo Processo deriva da palavra *processus* originada do latim e significa movimentar-se para frente, adiantar-se, ou seja, processo é um conjunto de procedimentos para se chegar a um determinado fim. Todavia, para alguns processualistas, o processo é visto como instrumento exclusivo da jurisdição que faz parte do tratamento de lides (conflito de interesses). Vemos, porém, que a Constituição Federal em seus art. 59 ao 69 trata o termo Processo de forma mais abrangente em seu sentido e funcionalidade denominando- o de Processo Administrativo (função administrativa), Processo Judicial (função jurisdicional) e Processo Legislativo (função legislativa) cf. art. 5º, LV.

Odete Medauar considera que Procedimento é termo que se refere ao encadeamento de atos que objetiva alcançar uma decisão ou um ato, sendo que processo implica, além do liame entre atos, vínculos jurídicos entre sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes e faculdades integrantes de uma relação jurídica processual onde se atua sob o prisma do contraditório, ou seja, que o processo, diferentemente do procedimento, engloba o respeito a garantias individuais. MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164.

O próximo tema a ser destrinchado é Administração Indireta (descentralizada, exercícios de atividades próprias, geralmente com autonomia gerencial e financeira) com foco especial em autarquias. Em se tratando de seu objetivo as autarquias podem ser classificadas como:

- **Assistenciais ou de fomento** (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene)
- **Previdenciárias** (Instituto Nacional do Seguro Social - INSS).
- **Culturais ou de Ensino** (Instituto Brasileiro de Museus – Ibram) e as universidades federais no geral).
- **Profissionais ou Corporativas** (Ordem dos Advogados do Brasil).
- **Ambientais** (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama).

- **Administrativas** (Comissão de Valores Mobiliários – CVM).
- **De Controle** (Instituto Nacional de Metrologia – Inmetro).

Quanto ao âmbito federativo as autarquias podem ser classificadas como federais, estaduais, distritais e municipais de acordo com o ente que as criaram respectivamente União, estados, Distrito Federal e municípios. Quanto ao regime jurídico as autarquias podem ser classificadas em autarquias comuns e autarquias especiais. A Lei nº 5.540/68, revogada pela Lei nº 9.394/96 trata das autarquias em regime especial mais especificamente as universidades públicas. São aspectos levantados por Odete Medauar que demonstram o caráter especial das autarquias universitária:

- Nomeação do Reitor pelo Chefe do Executivo com base em lista elaborada pela própria Universidade;
- Mandato do dirigente (Reitor);
- Insuscetível de cassação pelo Chefe do Executivo (conforme dispõe a súmula 47 do STF);
- Estatuto e Regimento elaborados pela própria universidade;
- Existência de órgãos colegiados centrais na Administração superior com funções deliberativas e normativas dos quais participam docentes, representantes do corpo discente e da comunidade; e
- Carreira específica para o pessoal docente, com progressão baseada na obtenção de graus acadêmicos e concursos.

Partindo para o próximo tópico a ser abordado esta resenha, tratará sobre os Bens Públicos (de uso comum, de uso especial e os dominicais). O domínio do Estado sobre os bens se classifica em domínio eminente (abrange todas as coisas do território nacional e advém da soberania do Estado) e domínio público (bens ou patrimônio do Estado). Mais tarde, porém, houve uma reclassificação dessa divisão em:

- **Domínio público** (de uso comum do povo e/ou de uso especial no serviço público.
- **Domínio privado** do Estado (bens dominicais ou dominiais).

Odete Medauar não vê com bons olhos a expressão domínio privado do Estado, pois esses bens são subordinados à Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos.

Entende-se, porém, que não há motivos para não usar tal expressão uma vez que a Administração Pública não se submete totalmente ao regime privado mesmo quando se utiliza do direito privado para essa finalidade.

O último tópico a ser abordado por esta resenha é Agentes Públicos (agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos, servidores temporários e os particulares em colaboração com o Estado) com foco em concurso público. A Constituição Federal de 1824, no art. 179, XIV dizia que “todo o cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença, que não seja a de seus talentos e virtudes”. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 em seu Ar. 37, II diz que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”. O art. 41 da Constituição Federal, § 1º, I, II, III reza sobre a estabilidade no serviço público. “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Odete Medaur tem um posicionamento bem peculiar em relação à estabilidade no serviço público. Ela entende que estabilidade no serviço público é um termo ultrapassado, pois muitos associavam concurso público com estabilidade. Devido a esse engano, muitos órgãos públicos e entes da Administração Pública denominavam o procedimento de contratação pela CLT como processo seletivo público e limitavam de forma desnecessária o termo concurso público somente aos cargos de provimento efetivo.

Tratando-se de uma visão mais geral da obra *Direito Administrativo Moderno*, destaca-se o aporte conceitual referente à mitigação do Princípio da Supremacia do Interesse Público nas relações contratuais entre Estado e administrados (Horizontalização das Relações), a partir dos paradigmas jurídicos do Direito Civil, uma característica marcante nos Estados Unidos da América – EUA, em oposição à tradição administrativista franco-italiana dominante no Brasil.

Também se destacam as discussões relativas aos mecanismos consensuais de resolução de litígios, também denominados “meios alternativos de solução de litígios”, quais sejam: a arbitragem; a conciliação; a mediação; a transação extrajudicial, fundamentais para a redução da judicialização excessiva que ocorre no Brasil vis-à-vis os 78,7 milhões de processos estocados nos tribunais brasileiros aguardando por julgamento (O Globo).

Por fim, a leitura da obra *Direito Administrativo Moderno* contribui significativamente para o domínio dos conceitos fundamentais do Direito Administrativo Brasileiro, primeiramente pelo rigor científico e doutrinário na exposição dos conceitos e, em segundo lugar, pela constante revisão e atualização do texto (21ª edição do ano de 2018).

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

GONÇALVES, Jonas Rodrigues. **Metodologia científica e redação acadêmica**. 7. ed. Brasília: JRG, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 235

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 30. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

O Globo. **Justiça em números: estoque de processos no país aumenta.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/justica-em-numeros-estoque-de-processos-no-pais-aumenta-30-em-uma-decada-aponta-cnj-23910412>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____ 30% em uma década, aponta CNJ. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/justica-em-numeros-estoque-de-processos-no-pais-aumenta-30-em-uma-decada-aponta-cnj-23910412>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

Portal de Direito Administrativo – PDA. **Autores do direito administrativo: Odete Medauar.** <<http://www.dtoadministrativo.com.br/Odete-Medauar/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.