

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

ROBERTO CORREIA DA SILVA GOMES CALDAS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Maria Tereza Fonseca Dias, Lucas Gonçalves Da Silva, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-082-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os trabalhos apresentados no grupo "DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I" foram organizados em cinco grupos de discussão, que abrangeram as seguintes temáticas: princípios e fundamentos teórico-jurídicos do direito administrativo; ato e processo administrativo; prestação de serviços públicos; improbidade administrativa e contratação pública. Além destes temas, seguiram-se discussões acerca da organização administrativa, da responsabilidade civil do Estado e da revisão do mérito do ato administrativo. Quanto às questões principiológicas e da fundamentação teórica concernentes ao GT, destacamos os assuntos que fizeram parte das discussões apresentadas, entre as quais, as que se relacionam com as recentes reformas administrativas e um suposto "neoliberalismo" na organização administrativa brasileira; afirma-se este suposto "neoliberalismo" tendo em vista a necessidade de se aprofundar as influências ideológicas e doutrinárias que fizeram (e ainda fazem parte) das transformações da gestão administrativa brasileira. Neste contexto, temas como os da governança pública e da necessidade de efetivação da participação popular e social na administração para a consolidação do processo democrático brasileiro foram aventadas como possíveis instrumentos de aprimoramento do setor público rumo aos anseios e valores do paradigma do Estado Democrático de Direito. Ainda na primeira temática, foram discutidos diversos trabalhos que buscaram a aplicação dos princípios da administração pública aos diversos setores da atuação estatal. As discussões mostraram que é necessário sair do campo meramente conceitual destes princípios, para buscar sua concretude na intersecção entre direito e gestão pública. Assim, foram tratados dos princípios da "boa administração" como direito fundamental material do cidadão, com o escopo de concretizar e operacionalizar direitos subjetivos referentes a prestações materiais e vinculantes da atuação estatal. O princípio da eficiência - em que pese ainda necessitar de densificação conceitual para operar raciocínios jurídicos necessários a compreensão do fenômeno jurídico-administrativo - foi utilizado como critério para refletir sobre os problemas da corrupção no Brasil e do processo licitatório, neste último caso para o alcance da noção da vantajosidade das contratações públicas. No âmbito da temática do ato e processo administrativo, questões clássicas desta área de estudos foram promovidas quanto ao controle de constitucionalidade no processo administrativo e de revisão do ato administrativo discricionário frente aos princípios constitucionais. Este último trabalho reforça a tese da ampliação do controle dos atos administrativos discricionários, adentrando, inclusive, no seu mérito. Quanto à temática da prestação de serviços públicos - que ocuparam grande parte das discussões do grupo de

trabalho - destacam-se as abordagens afetas às questões prestacionais envolvendo direitos dos cidadãos, tais como a promessa de prestação universalizada do serviço de saúde, promovida com intervenção do Poder Judiciário e o direito a educação face aos benefícios fiscais concedidos nos últimos anos. A própria noção de serviço público foi colocada em xeque, ao se discutir se estamos em período de crise do conceito ou evolução conceitual. Além disto, ainda quanto aos serviços públicos, foram discutidos os limites da função sancionatória das agências reguladoras de serviços públicos, no sentido de que, ao mesmo tempo que esta função deve ser exercida, não podem ser prejudicados os direitos fundamentais dos cidadãos às prestações materiais destes serviços e nem mesmo das concessionárias de serviços públicos. Quanto à gestão pública dos serviços foram apresentados os aspectos positivos e negativos da adequação do modelo inglês de gestão de medicamentos - denominado Nice - ao modelo brasileiro do Sistema Único de Saúde. O tema da improbidade administrativa foi o que tomou maior parte e tempo das discussões do GT. Além da análise histórica e crítica da implantação da LIA no ordenamento jurídico, foram analisadas as questões mais pontuais desta legislação no que concerne a relação da improbidade administrativa por violação ao princípio da juridicidade e o abuso de poder político eleitoral e seus reflexos na LIA. Ainda que não conectado diretamente a improbidade administrativa, o trabalho que analisou caso concreto de pregão presencial para aquisição de veículos luxuosos no Estado de São Paulo, concluiu que o mesmo é incompatível com a Constituição da República de 1988. A temática da contratação pública - tratada de maneira ampla - explorou a rica temática dos acordos de cooperação celebrados entre administração e entidades com fins lucrativos - concluindo-se pela sua legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico - e o marco legal das OSCIPS nas legislações estadual e municipal de Pernambuco e Recife. Neste último caso, concluiu-se pela necessidade de avaliar a nova legislação que trata das parcerias da Administração Pública com as OSCs, para verificar sua compatibilidade com as legislações dos demais entes federativos. No tema da interferência do estado na propriedade privada, três trabalhos foram discutidos: o da justa indenização na desapropriação, para além do "valor de mercado" do bem expropriado; o problema da desapropriação de bens públicos no âmbito das competências federativas. Neste último caso, a teoria dos princípios foi utilizada para ressignificar o conteúdo do Decreto-Lei nº 3365/1941. Ainda nesta temática, os desafios contemporâneos da gestão do patrimônio cultural imaterial foram tratados a partir dos instrumentos do poder de polícia. Eles seriam suficientes e necessários para a salvaguarda desta espécie de patrimônio cultural? No âmbito da organização administrativa, o papel da CAPES, como "estranha autarquia" foi tratado no trabalho que mostra que diversas dos regulamentos que edita sobre a pós-graduação, repercutem e promovem a desagregação do regime jurídico constitucional universitário, sobretudo nas universidades federais brasileiras. Além disto, como nó górdico da questão discutida, levantou-se a questão de como uma autarquia pode determinar regras para outras autarquias federais de mesmo nível hierárquico.

O tema da responsabilidade civil do Estado foi rediscutido e ressemantizado a partir da noção de "dano injusto", como elemento capaz de explicar e fundamentar as hipóteses de responsabilidade civil do Estado por atos lícitos e no caso de responsabilidade por omissão - temas com enorme repercussão na jurisprudência e ainda pouca discussão teórica que consiga sanar as questões levantadas. Apresentados todos os trabalhos e feitas as considerações pelos participantes e pelos coordenadores do GT, concluiu-se, em linhas gerais, que os trabalhos deste GT deverão, no futuro, enfrentar melhor a eficácia e efetividade das normas de direito público, para não se tornarem questões meramente abstratas, sem espelhar a realidade vivenciada na administração pública brasileira.

O QUE O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO TEM A APRENDER COM O DIREITO AMBIENTAL?

WHAT THE BRAZILIAN ADMINISTRATIVE LAW HAS TO LEARN WITH ENVIRONMENTAL LAW?

Juliano Ribeiro Santos Veloso

Resumo

O Direito Ambiental brasileiro se formou a partir da realidade dos problemas ambientais. Doutrina, jurisprudência e legislação consolidaram a experiência jurídica ambiental de forma sistematizada. Os Princípios, Objetivos, Sistemas, Instrumentos e Sanções ambientais geraram a Política Nacional do Meio Ambiente. Realidade que o Direito Administrativo brasileiro ainda encontra dificuldade em compreender porquanto ainda não foi capaz de sistematizar o significado da política pública. Diante desse contexto, buscou-se neste trabalho demonstrar as principais características da política ambiental de forma a sugerir, ao final, uma reflexão em torno do Direito Administrativo brasileiro, que foi formado, segundo parte da doutrina, por meio da transposição acéfala de institutos estrangeiros.

Palavras-chave: Direito ambiental, Política pública, Direito administrativo, Política ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian Environmental Law was formed from the reality of environmental problems. Doctrine, jurisprudence and legislation consolidated the environmental legal experience in a systematic manner. Principles, Goals, Systems, Environmental instruments and sanctions have generated National Environmental Policy. Reality that the Brazilian Administrative Law still find difficult to understand because still was not able to systematize the meaning of public policy. In this context, we sought, in this study, demonstrate the main features of environmental policy in order to suggest, in the end, a reflection on the Brazilian Administrative Law, which was formed, according to part of the doctrine, through the headless implementation of foreign institutes .

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental policy, Public-policy, Administrative law, Environmental law

1 O Direito Ambiental

O Direito Ambiental brasileiro evoluiu de forma bastante célere seus institutos a partir de 1972 em Estocolmo.

A Lei 6938/81 em poucos artigos estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Princípios e conceitos básicos relacionados ao meio ambiente foram criados e estruturados. Os objetivos da Política foram traçados. Previu-se a criação de sistemas de competência por meio de órgãos, bem como os instrumentos da política do meio ambiente como o licenciamento ambiental, a servidão administrativas, os estudos de impacto ambiental, entre outros.

A Política Nacional de Meio Ambiente prevista na Lei 6938/81 foi complementada por outros institutos como a Lei 12651/12 que revogou o Código Florestal. A Lei 9985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como as Resoluções do CONAMA, que vieram a detalhar os instrumentos da política ambiental como o Estudo de Impacto Ambiental-EIA.

De outro modo, o Direito Ambiental foi pioneiro na identificação de mecanismos jurídicos próprios e sistematizados criando um verdadeiro ramo do Direito Público de forma autônoma e baseada na solução dos problemas ambientais.

O Direito Ambiental brasileiro busca solução para muitos problemas no Direito Administrativo ao entender, por exemplo, que o licenciamento é um ato administrativo, que pode ter suas peculiaridade por não ser totalmente vinculado. Na verdade, é possível afirmar que o Direito Ambiental está para o Direito Administrativo assim como o Direito de Família está para o Direito Civil.

Todavia, o Direito Administrativo brasileiro se formou a partir da doutrina estrangeira, e não por meio do foco nos problemas nacionais, o que o transformou em uma verdadeira colcha de retalhos (DI PIETRO, 2013, p. 25/26).

O Direito Administrativo brasileiro foi elaborado pela transposição de institutos jurídicos de países como a França, Alemanha, Itália e Espanha, sem vislumbrar propriamente a realidade brasileira, gerando fenômenos como a "fuga para o Direito Privado".

Por outro lado, longe da influência internacional, porque inexistente em função da juventude do Direito Ambiental, foi criada uma disciplina despida de preconceitos, capaz de apreender com a chamada "gestão" ambiental, algo que os administrativistas não aceitam na sua grande maioria.

Diante desta realidade, o Direito Administrativo brasileiro pode e deve reconhecer a contribuição do o Direito Ambiental. Deve ser direcionado para a realidade brasileira, de modo a permitir a efetivação de direitos fundamentais como o direito ao meio ambiente.

Um dos exemplos para o Direito Administrativo é o da Política Nacional do Meio Ambiente com a compreensão do conceito de sistema. Isto é, sistema são partes interligadas que formam um todo maior e foi adotado no chamado SISNAMA, que é o conjunto de órgão e instituições em nível federal, estadual e municipal responsáveis pela proteção do meio ambiente (Artigo 6º da lei 6938/81). Várias leis de Direito Administrativo reproduzem o conceito de sistema, mas são simplesmente ignoradas pela doutrina.

Outro sistema de gestão criado pela Política Ambiental foi o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, pela Lei 9985/00, que regulamentou os incisos I, II, III e VII do §1º, do art. 225 da CF. São basicamente dois tipos: 1) unidades de proteção integral que permite o uso indireto e 2) unidades de uso sustentável, em que se permite usar recursos naturais (art 7).

O Direito é Ambiental foi capaz de se apropriar de conceitos transdisciplinares como o de gestão.

...quando falamos em gestão ambiental, nos referimos a todas as práticas (medidas preventivas ou corretivas) que vão incidir positivamente no meio ambiente, ou seja, desde a separação do lixo em nossas casas, até a mais complexa metodologia de reciclagem. [...] A gestão ambiental enquanto instrumento da administração ambiental, ou, como alguns autores afirmam, como sendo a própria administração do meio ambiente, é desenvolvida e implementada no âmbito público e privado. (PADIAL, 2013b, p. 4)

A Gestão Ambiental é forma de implementação do conceito de sustentabilidade nas políticas de proteção ambiental, que abrange tanto o setor público e privado.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, que ficou amplamente conhecida como ECO 92, apresentou no princípio nº 4 da Declaração do Rio o termo “desenvolvimento sustentável” indicando-o como meta a ser alcançada por todos os países signatários, senão vejamos:
“Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Assim, temos que, o desenvolvimento sustentável é um processo desencadeado por três fatores essenciais:

- desenvolvimento ecologicamente correto;
- desenvolvimento socialmente justo;
- desenvolvimento economicamente viável. (PADIAL, p. 4)

Em outras palavras, o Direito Ambiental percebe a realidade ecológica, econômica e social como objeto, diferentemente do Direito Administrativo brasileiro, que está centrada em si mesmo.

2 A Crítica ao "Método Jurídico" no Direito Administrativo Brasileiro

Para a compreender a comparação feita neste trabalho entre a evolução do Direito Ambiental e do Direito Administrativo, necessário se faz responder ao que é considerado jurídico no Direito Administrativo brasileiro?

Discussão que passa pela desconstrução de pressuposto básico do método jurídico de Otto Mayer, reproduzido implicitamente ou explicitamente pela doutrina administrativista brasileira.

Há bastantes e suficientes fundamentos para justificar a crítica ao Direito Administrativo Constitucional Brasileiro, a partir do desenvolvimento do Direito Ambiental.

Alguns autores distinguem o jurídico do técnico, sem fazer uma caracterização cientificamente coerente, pressuposto básico para a compreensão do Direito como ciência, como ramo de conhecimento metodologicamente ordenado¹.

O Direito Administrativo, ramo do Direito Público, tem como objeto o estudo ordenado das normas jurídicas inseridas em leis, regulamentos, tratados, decretos, portarias e resoluções ligadas à Administração Pública. Se há lei administrativa em sentido amplo (regra, geral e abstrata), conseqüentemente há norma jurídica, sendo vedado ao intérprete dizer que aquela fórmula não é jurídica sob pena de infringir o pressuposto metodológico que sustenta o Direito como ciência, que é a vedação de presunção de palavras inúteis. "*Verba cum effectu, sunt accipienda*: 'Não se presumem, na lei, palavras inúteis.' Literalmente: 'Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia.'" (MAXIMILIANO, 2003. p. 204).

¹ De modo geral, pode-se, assim, definir a ciência do direito: **conhecimentos, metodicamente coordenados, resultantes do estudo ordenado das normas jurídicas** com o propósito de apreender seu significado objetivo e de construir o sistema jurídico, bem como de descobrir as suas raízes sociais e históricas. (GUSMÃO, 2006, p. 03)[...] Norma jurídica é a proposição normativa inserida em uma fórmula jurídica (lei, regulamento, tratado internacional, entre outros), garantida pelo poder público (direito interno) ou pelas organizações internacionais (direito internacional) (GUSMÃO, 2006, p. 79).

Esse pressuposto é de fundamental importância para a compreensão da discussão em torno da escola exegética e da escola do método jurídico de Otto Mayer, defendido por diversos administrativistas brasileiros.

Todavia, para se tratar o direito como ciência, necessário se faz que o método científico seja replicável, baseado em critérios cientificamente sustentáveis que permitam a coerência sistêmica ao Direito.

Neste trabalho, parte-se do pressuposto de que o Direito parte do estudo das normas capazes de gerar direitos e deveres, implicando a efetividade dos comportamentos sociais, segundo leciona Reale: [...] "'Direito' está em correlação essencial com o que denominamos 'experiência jurídica', cujo conceito implica a efetividade de comportamentos sociais em função de um sistema de regras que também designamos com o vocábulo Direito." (REALE, 2002, p. 62).

O Direito Administrativo como ramo da Ciência do Direito Público tem como desiderato a efetividade dos comportamentos sociais, o desenvolvimento da experiência jurídica de forma a tornar efetivo dos direitos constitucionais fundamentais, pelo menos. A crítica atual ao Direito Administrativo Brasileiro decorre justamente do fato de ter se tornado um fim em si mesmo.

Como leciona Edimur, o Direito está diretamente ligado ao fato social e à ideia de justiça (FARIA, 2011, p. 8-9), "é produto da experiência e da experimentação. É, portanto, ciência."

Na mesma linha, Miguel Reale prega o Direito como experiência jurídica, que decorre do conceito de "modelo", comum a diversos ramos do conhecimento, e que se aplica ao Direito².

O Direito Ambiental é fruto da experiência jurídica, podendo ser compreendido também como um modelo jurídico, porque visa, por meio de uma sequência de medidas ou prescrições (metas e objetivos), a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados (planificação lógica e representação simbólica na Constituição de 1988).

A priori, o Direito Administrativo cumpre o papel de tornar o Direito Constitucional concretizado (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2008, p. 45). Isso não quer dizer que o Direito Administrativo somente tenha esse papel, mas, sem dúvida, é um dos papéis do Direito Administrativo, bem como todos os outros ramos do Direito. Todavia, esse papel concretizador

² O conceito de modelo, em todas as espécies de ciências, não obstante as suas naturais variações, está sempre ligado à ideia de **planificação lógica e à representação simbólica e antecipada dos resultados** a serem alcançados por meio de uma sequência ordenada de medidas ou prescrições. (REALE, 2002, p. 184, grifos nossos)

da Constituição é de extrema importância porque demonstra que o Direito Administrativo não pode ser um fim em si mesmo, mas um instrumento.

Estabelecido o pressuposto metodológico básico na Teoria do Direito ou na Teoria Geral do Direito, necessário submergir mais um pouco no campo do Direito Administrativo propriamente dito.

Mesmo diante desse pressuposto adotado na Teoria Geral do Direito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que o Planejamento, a Execução e o Controle seriam objeto do estudo da Ciência da Administração e não do Direito Administrativo (2013, p. 42), independentemente da tradição anglo-saxônica ou europeia-continental do Direito Administrativo.

Ficou para o **Direito Administrativo a atividade jurídica do Estado, tendo por objeto a tutela do Direito**, com a exclusão das funções legislativa e jurisdicional e, para a **Ciência da Administração, a atividade social, incluindo as várias formas de ingerência positiva e direta do Estado-poder nas áreas da saúde, educação, cultura, economia, previdência e assistência social** (cf. CRETELLA JÚNIOR, 1966, v. 1, p. 182). Esta divisão justifica-se plenamente, uma vez que a matéria que constitui objeto da **Ciência da Administração é aquela concernente à valoração da interferência do Estado na ordem econômica e social**, abrangendo os aspectos da utilidade e oportunidade dessa atuação; enquanto o **Direito Administrativo é complexo de normas e princípios jurídicos que regem a organização administrativa em seus vários aspectos, bem como as relações da Administração Pública com os particulares**.

[...]

Aliás, no que diz respeito à Ciência da Administração, há duas tendências: **uma, seguindo o sistema europeu-continental, inclui essa matéria entre as Ciências Políticas**, estudando a Administração sob o aspecto de sua oportunidade, conveniência e adequação aos fins voltados para a intervenção na ordem social; **outra**, porém, própria do sistema anglo-saxão, não considera a Ciência da Administração como Ciência Política, mas baseada fundamentalmente em **fator técnico**; o seu objeto é o estudo da função administrativa, incluindo **o planejamento, a execução e o controle**. Nas duas hipóteses, a Ciência da Administração é autônoma em relação ao Direito Administrativo. (DI PIETRO, 2013, p. 42, grifo nosso)

Há contradição nesse pressuposto adotado por Di Pietro (2013) e o Direito Ambiental, que justamente parte da realidade social.

Mesmo o texto constitucional brasileiro bem como diversos outros textos legais apontarem para a realidade brasileira da política pública, como faz a Lei 6938/81, muitos textos legais (Lei 8080/90) não são considerados objeto do Direito à luz da corrente do método jurídico

no Direito Administrativo Brasileiro, situação superada pelo Direito Administrativo Alemão desde a década de 60, com fundamento no mesmo método jurídico de Otto Mayer.

Essa diferenciação se daria por influência da escola alemã, como dito, protagonizada por Otto Mayer, afastando de fato o método exegético que se deixava influenciar pela Ciência da Administração. Trata-se de trabalho realizado no Direito Administrativo Alemão no final do século XIX, entre 1895 a 1896, muito antes da Constituição Alemã, de 23 de maio de 1949.

Segundo Di Pietro (2013), o método técnico-jurídico seria mais preciso do que o método exegético para delimitar e sistematizar o Direito Administrativo. Sob essa ótica, para o Direito Administrativo, ficaria a atividade jurídica e, para a Ciência da Administração, ficaria a atividade social, que estaria diretamente ligada à saúde, à educação, à cultura, à economia, à previdência e à assistência social. Por este raciocínio o Direito Ambiental também não seria direito.

Todavia, não é o que parece ser da leitura do próprio livro de Otto Mayer. O autor deixa exatamente claro que sua finalidade é encontrar o objeto do Direito Administrativo, o que não exclui a contribuição de outras ciências (MAYER, 1949, p. 21-24)³. No pé de página, Mayer esclarece que não é questão de condenar outras formas de ver o Direito Administrativo, uma vez que a ciência política conservará o valor nos aspectos práticos, mas somente de reconhecer que o Direito Administrativo deve ter seu "lugar ao sol". Ele exemplifica a diferença por meio do instituto da desapropriação por utilidade pública. Para o Direito Administrativo uma "instituição jurídica bem delimitada e vigorosamente formada". Para a ciência política, representa um obstáculo. Ele cita os diversos entendimentos de autores alemães que interpretam equivocadamente o instituto por não reconhecê-lo como de Direito Administrativo.

³ *"Se recurre a la ciencia política, a sus clasificaciones ya sus nociones generales, para anexarles los detalles del derecho correspondiente. De esta manera, cada rama de la administración recibe su derecho industrial, derecho de la salud pública, derecho vial, derecho de aguas, derecho de asistencia social, etc. Se ha llegado así a formar, para la administración, enciclopedias jurídicas de una utilidad inegable.*

Pero no podemos quedarnos allí. Es evidente que el derecho, que se agrupa en torno de una determinada rama de la administración, está compuesto por normas jurídicas distintas. [...]

Si la llamamos derecho administrativo, no cambia por eso de naturaleza: el derecho administrativo subsiste como una rama particular del derecho público, y como tal será expuesto. Parece innecesario advertir que para este trabajo no podremos someternos al sistema de la ciencia de la administración. Habría grandes inconvenientes en seguir su método. Materias que en la concepción jurídica forman un todo, se encontrarían separadas y diseminadas; serían inevitables las repeticiones enojosas, y temas trascendentales, desde el punto de vista jurídico, correrían el riesgo de no hallar ubicación.

Es necesario que la ciencia del derecho administrativo tenga su método propio, de la misma manera que la ciencia del derecho civil. (MAYER, 1949, p. 21-24).

O presente trabalho busca aplicar justamente o método jurídico de Otto Mayer, reconhecendo o aspecto jurídico do Direito Ambiental, ou do Direito Administrativo Ambiental, sem ignorar artificialmente a relevância do conhecimento nas ciências políticas/administrativas.

Cumprе lembrar a distinção entre os métodos do Direito Administrativo apresentada por Cretella Júnior (1995) em exegético, sociológico e jurídico. O método exegético consiste no estudo do direito a partir do texto legal. O sociológico pode-se dizer que foi o método que recebeu influência das ciências sociais, principalmente na segunda metade do século XIX. Para ele, ainda, o método jurídico consiste na análise e na construção jurídica, o que é exatamente feito pela doutrina estrangeira em torno do Planejamento e ignorado no Direito Administrativo Brasileiro. "Consiste o **método jurídico** em analisar o conteúdo de cada **sistema positivo** para produzir sua unidade. [...] deve ser racional em seu desenvolvimento, [...] há de consistir na dedução das consequências que derivam dos princípios **normativos positivos**" (CRETILLA JÚNIOR, 1995, p. 178, grifos nossos).

A doutrina alemã já se apropriou de diversos institutos que para a doutrina do direito administrativo brasileiro não são jurídicos. Por outro lado, o Direito Ambiental brasileiro de forma mais rigorosa o fez muito bem. Um deles, é o Planejamento insculpido no art. 2º, III da Lei 6938/81, e fortemente atrelado aos Princípios da Precaução e da Prevenção.

José María Rodríguez de Santiago, da Universidade Autônoma de Madrid, destaca o Planejamento como instituto de fundamental importância para o desenvolvimento do ordenamento de direito público alemão e espanhol.

Normas que aparentemente tenían poco que ver con «materia constitucional» como, por el ejemplo, el (preconstitucional) art. 132 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, relativo a la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, desde los últimos años ochenta, se «llenaron» literalmente de eficaces criterios interpretativos (control de legalidad y de oportunidad, interés local o supralocal, etc.) que la jurisprudencia (en este caso, la del Tribunal Supremo) extraía directamente de los preceptos constitucionales que garantizan la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). (WAHL, 2013. p. 15, grifos nossos).

Apesar de o Planejamento, aparentemente, não dizer respeito à legalidade, essa barreira conceitual foi superada pelo Direito Administrativo Alemão por sua experiência jurídica que sempre utilizou o método jurídico de Otto Mayer aplicado à realidade social. Mesmo raciocínio utilizado pelo Direito Administrativo Ambiental Brasileiro.

Como lecionado por Maurer (2012, p. 20-22), novos institutos jurídicos foram sistematizados dentro do Direito Administrativo Alemão com a Constituição de Bonn de 1949, superando as concepções tradicionais do Direito Administrativo.

A finales del siglo XIX el método de la ciencia del Estado fue reemplazado por el denominado método jurídico, según el cual no sólo debían recopilarse y valorarse las normas jurídicas existentes, sino también — y sobre todo — construirse los conceptos generales e identificarse los aspectos y estructuras comunes del derecho administrativo. Con ello nació la parte general del derecho administrativo. Esta nueva senda se inició en 1895-96 con la publicación del manual de Otto Mayer, que contiene la exposición clásica del derecho administrativo del Estado de derecho liberal. Su principal objetivo es la sujeción de la actividad administrativa de intervención a los límites propios del Estado de derecho, valiéndose para ello de los institutos de la reserva de ley y del acto administrativo (como acto jurídico de intervención). Por su claridad conceptual y coherencia interna, dicho manual, objeto todavía de dos ediciones posteriores (1917 y 1924), ha ejercido — y sigue ejerciendo, en sus aspectos fundamentales — una gran influencia sobre la doctrina y la práctica del derecho administrativo.

[...]

La Ley Fundamental de Bonn supuso un gran revulsivo para el derecho administrativo — en algunos aspectos, sólo tras el transcurso de un cierto periodo de tiempo desde su aprobación —. Ha provocado cambios muy profundos, comportando el rechazo de algunas concepciones jurídicas tradicionales y el reconocimiento de institutos jurídicos completamente nuevos. La jurisprudencia y la doctrina han tenido igual participación en dicho proceso, siendo en ocasiones la primera la que ha asumido la iniciativa (como, por ejemplo, el BVerwG en relación con los límites impuestos a la revisión de oficio de actos administrativos favorables) o la que ha dado el paso decisivo (como, por ejemplo, el BVerfG al rechazar la figura de las relaciones de sujeción especial). (MAURER, 2012. p. 20- 22, grifos nossos)

O Direito Administrativo Alemão, aplicando o próprio método jurídico de Otto Mayer, passou a reconhecer vários institutos jurídicos desde a década de 60, determinando uma verdadeira mutação no Direito Administrativo.

Não poderia ser diferente, uma vez diversos direitos sociais foram inseridos no texto constitucional alemão em 1949, e não haveria como empoderar os cidadãos alemães de direitos fundamentais sem sua compreensão.

Talvez não seja demais dizer que o sucesso da Alemanha em termos de reconstrução, após a 2ª Guerra Mundial, tenha sido também pelo fato de ter compreendido a relevância jurídica destes direitos sob a ótica do Direito Administrativo, principalmente, a política da educação tratados de forma especial no texto de Bonn.

O Direito Administrativo e a Ciência da Administração são faces da mesma moeda, que se interpenetram. Cabe ao operador do Direito compreender o fenômeno jurídico e sistematizá-lo no Direito. Não é correto metodologicamente não sistematizar conceitos políticos, econômicos e sociais no Direito Administrativo Brasileiro com fundamento em um "método jurídico" não replicável, porquanto somente considera alguns elementos legais como jurídicos, como se na hermenêutica jurídica fosse possível ignorar textos legais.

O próprio método jurídico alemão permitiu o desenvolvimento do Direito Administrativo daquele país voltado para a realidade das políticas públicas. O mesmo foi feito pelos juristas do Direito Ambiental, que foram capazes de criar um ramo do Direito Público focado na realidade.

O critério somente será jurídico se servir para a parte geral da Teoria do Direito, no sentido de não ignorar o critério exegético, que é tão jurídico quanto o próprio "método jurídico" de alguns administrativistas, o que não fica claro quando se estuda os autores seguidores dessa corrente.

A corrente jurídica metodológica adotada neste trabalho parte do mesmo pressuposto de Faria (2011, p. 4), quando leciona sobre a necessária interdependência entre o Direito Administrativo e a Ciência da Administração.

Meirelles (2004, p. 44) deixa claro que o Direito se relaciona com as ciências sociais. As Ciências Jurídicas "visam a estabelecer normas coercitivas de conduta", o que as distingue de outras ciências sociais. Todavia, o Direito Administrativo "pede achegas" às ciências sociais para aperfeiçoar seus institutos.

O Direito Administrativo é ciência social aplicada, que tem por objeto a aplicação da norma à realidade, conforme também leciona Batista Júnior: "sua interpretação há de ser, na essência, teleológica, isto é, o hermeneuta sempre terá em vista **o fim da lei, o resultado que ela precisa atingir em sua situação prática**" (2012, p. 529, grifo nosso). E ignorar os problemas concretos e as políticas públicas é justamente ignorar o método jurídico. Importante frisar que o Direito Administrativo, ou qualquer parte especial do Direito Administrativo, que diz respeito a uma política pública, não é um fim em si mesmo, trata-se de uma ciência que tem como fim aprimorar a realidade social, e a avaliação dos resultados é de fundamental importância.

Destarte, o Direito tem a aprender com a Ciência da Administração ou com qualquer outra ciência social, como a Economia, a Ciência Política e a Sociologia. Mas também tem

muito a ensinar, principalmente porque é por meio do Direito que comportamentos humanos são socialmente exigíveis. Essas ciências representam faces da mesma moeda do Direito, como já se afirmou antes.

Esse raciocínio é, inclusive, respaldado no art. 543-a, §1º, do Código de Processo Civil Brasileiro, que, ao fixar os requisitos para a repercussão geral, estabelece a necessidade de se verificarem questões relevantes do ponto de vista econômico, político e social, demonstrando que esses fenômenos devem ser compreendidos sob a óptica da aplicabilidade jurídica.

Como um sistema de vasos intercomunicantes, essas disciplinas exercem influência sobre o Direito, mas também são influenciadas por ele. Desse modo, como um equilibrador de pratos sob varetas, o operador do Direito deve tentar equilibrar, ao mesmo tempo, todas essas variáveis para que se alcancem os desideratos constitucionais.

O pressuposto é que os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são universais, indivisíveis e interdependentes. Por outro lado, há o consenso de que os direitos não são somente ideais a serem atingidos, podem e devem ser exigidos. E o Direito Ambiental brasileiro ocupa papel de extrema relevância na medida que conseguiu compreender e sistematizar essa realidade, para cumprir seu papel.

Nas diversas intervenções jurídicas, não há diálogo global com as distintas e sucessivas políticas, muito menos com seu grau de cumprimento, em função da miopia gerada por um critério metodológico questionável de exclusão de institutos.

O Estado é o garantidor desses direitos, conforme esculpido na Constituição. O império da lei não significa somente haver textos legais; deve-se buscar a efetividade desses textos, isto é, a lei é a chave para a garantia dos direitos em um estado democrático. E para ser cumprida, *mister* se faz instituições legítimas e eficientes, capazes de formular e implementar políticas públicas, que sejam monitoradas por controles rigorosos, focados em resultados.

Nesse diapasão, a sistematização dos institutos expressamente ignorados, nas palavras da professora Di Pietro (2013) transcritas acima, pelo Direito Administrativo Brasileiro permitirá o aperfeiçoamento da leitura dos fenômenos econômicos, financeiros, sociais e políticos sob a óptica jurídica, bem como o aperfeiçoamento da participação dos diversos atores sociais, contribuindo para o melhoramento do sistema jurídico. Erro que não foi cometido pelo Direito Ambiental.

Consequência lógica dessa evolução do pensamento do Direito Administrativo, em que se busca a efetivação concreta dos Direitos Fundamentais, foi a reformulação do Direito

Administrativo Europeu. O Direito Administrativo passou a ser entendido em uma parte geral e em uma parte especial.

Na França, o professor emérito da Universidade de Paris II, René Chapus, em seu livro *Droit administratif général* ressalta que há o Direito da Administração e o Direito Administrativo. O Direito da Administração comportaria regras de regime privado e de regime público. O Direito Administrativo seria responsável pela parte que comporta as regras de regime jurídico de direito público (2001, p. 01, tradução nossa).

Chapus (2001), ao dissertar sobre o Direito Administrativo, percorre o caminho da escola clássica do serviço público fundada por Duguit, da faculdade de Direito de Bordeaux, e da escola clássica da "*puissance publique*" de Hariou, da Faculdade de Toulouse, para concluir que o Direito Administrativo seria subdividido em parte geral e em parte especial. A parte geral seria a parte central do Direito Administrativo e abarcaria uma troca entre diversas disciplinas, como a ciência da administração, a sociologia da administração e a história da administração. O Direito Administrativo especial cuidaria do Direito Público Econômico, do Direito do Urbanismo e do Direito Ambiental, entre outros⁴.

Na Espanha, José Bermejo Vera (2009), professor catedrático da Universidade de Zaragoza, organizou um manual da parte especial do Direito Administrativo. O manual trata desde o papel promocional/prestacional do Direito Administrativo Social decorrente dos comandos constitucionais, passando pela educação, pela vigilância sanitária, pela saúde, pela ação social, pelo esporte, pelos consumidores, pela cultura e pelos espetáculos, pela gestão patrimonial, pelo domínio público hidráulico, pelo domínio público marítimo, viário, minerário, até chegar à questão florestal.

⁴ "2) *Ce qui vient en suite, et qu'on peut appeler le droit administratif special, est fait de matieres detachees du droit administratif general tout en n'etant pas (il s'en faut de beaucoup) depourvues de tout lien avec lui. Il s'agit notamment du droit des differents services publics, du droit public economique, du droit de l'urbanisme, de celui de l'amenagement du territoire. On ne saurait entreprendre convenablement l' etude des deux premieres matieres en ignorant ce qu'est, par exemple, la decentralisation ou les principes determinant la competence de la juridiction administrative. On ne saurait pas davantage entreprendre celle des deux autres matieres sans connaitre la definition et le regime des travaux publics et celui de l'expropriation pour cause d'utilite publique. Des observations analogues pourraient etre faites relativement a d'autres matieres encore, comme le droit de l'environnement. Bien entendu, ces parties speciales du droit administratif font l'objet d'enseignements et d'ouvrages particuliers. [...]*

3) *Le droit administratif general (comme cest aussi le cas, dans une moindre mesure peut-etre, des parties speciales du droit administratif) est cnvironne de diverses disciplines avec lesqueUes il doit normalement operer des cchanges fructueux: notamment, la science administrative, qui est l'etude sociologique de l' administration, portant sur des faits et non sur des normes juridiques; l'histoire de l'administration; le droit administratif compare. (CHAPUS, 2001, p.10-11).*

No Brasil, o caminho de dividir o Direito Administrativo em parte especial e geral também é trilhado por Furtado (2010), que defende uma Teoria Geral do Direito.

Para ele, haveria do Direito Administrativo e um Direito Administrativo Especial, que seriam o urbanístico, o regime dos servidores públicos e o da concorrência, por exemplo, (2010, p. 42-59). A criação da Teoria Geral do Direito Administrativo justificar-se-ia não só para permitir a definição de limites na esfera privada, mas porque permitiria a correção "da falta ou omissão na prestação de serviços à população".

Furtado (2010) caminha no mesmo sentido do francês Chapus (2001) e do espanhol Vera (2009), que entendem a organização do Direito Administrativo em parte geral e em parte especial, não excluindo quaisquer desses ramos (exemplo: saúde, educação e transporte) do Direito Administrativo em face de um chamado "critério jurídico", adotado por muitos administrativistas brasileiros.

Há demanda atual por parte de uma corrente de administrativistas brasileiros com o fito de gerar a reformulação do Direito Administrativo em torno de parâmetros das políticas públicas, exatamente no sentido de distinguir o Direito Administrativo em parte geral e especial.

Moreira Neto, por exemplo, enfatiza a necessidade de superação dos limites atuais do Direito Administrativo, permitindo um salto qualitativo a partir de dimensões pós-modernas e instrumentais (MOREIRA NETO, 2008, p. 59).

O que se reclama hoje é que as normas, ao produzirem eficácia jurídica, produzam eficácia social. Que o direito não seja apenas expressão da forma, mas seja materialmente reconhecido. Nessa linha, o caminho para que a experiência jurídica brasileira forneça respostas é longo, mas é possível dizer-se que começa com a rediscussão do Direito Administrativo nos seus institutos mais básicos: o ato e o processo administrativo.

Nesse sentido, é possível afirmar que há tendência atual tanto no Direito Administrativo mundial como no Direito Administrativo brasileiro, de compreendê-lo em parte geral e em parte especial. É coerente entender o Direito Administrativo atual em parte geral e especial, sem desconsiderar as outras disciplinas específicas do Direito Público, como o Direito Administrativo Ambiental, o Direito Administrativo Econômico, o Direito Administrativo Financeiro/Tributário e o Direito Administrativo Urbanístico. Trata-se de compreensão do Direito Público de forma sistêmica em torno do Direito Administrativo atual, que fornece todo cabedal teórico para a parte geral.

Na Alemanha, a classificação em parte geral e especial é considerada já habitual, segundo Maurer (2012, p. 38).⁵ Todos esses ramos encontram fundamento na parte geral do Direito Administrativo, o que é reconhecido amplamente nas diversas obras dos autores desses ramos.

Ao situar o Direito Administrativo em parte geral e em parte especial, busca-se, tão somente, exemplificar o papel a importância da formatação do Direito Administrativo Ambiental brasileiro e o Direito Administrativo brasileiro atual.

Como já afirmado, a lei não possui palavras inúteis (dogma hermenêutico), o que é justamente um parâmetro metodológico científico do Direito. Não é pelo fato de que alguns autores não foram capazes de compreender o aspecto jurídico dos fenômenos políticos, gerenciais e sociais que se deva excluí-los do âmbito do Direito Administrativo. E o Direito Ambiental brasileiro é um exemplo para o Direito Administrativo.

O fenômeno chamado "Fuga do Direito Administrativo" (FURTADO, 2010, p. 55; DI PIETRO, 2013, p. 38), em que se buscam no Direito Privado normas para aumentar a eficiência do Estado, nada mais é que a constatação de que o Direito Administrativo não está sendo capaz de cumprir os desideratos constitucionais de efetivação dos direitos fundamentais, sem dúvida uma de suas funções institucionais.

A resposta a essa questão é justamente compreender que o Direito Administrativo tem como finalidade precípua tornar efetiva a Constituição, e não se tornar um fim em si mesmo. Por isso, essa definição do método tem que ser dimensionada adequadamente à realidade, o que importará em nova sistematização de institutos de Direito Administrativo, como a feita pelo

⁵ *La distinción habitual entre la parte general y la parte especial del derecho administrativo se basa en el objeto de la regulación. a) La parte general del derecho administrativo comprende aquellos principios, conceptos e institutos jurídicos válidos para todos los sectores del derecho administrativo. Pretende abarcar lo común, lo típico, lo general. Al igual que el derecho civil y el derecho penal, el derecho administrativo tiene también su parte general. No forma parte, sin embargo (a diferencia de la parte general del BGB o del StGB), de una codificación de mayor alcance. De hecho, hasta 1976 no estuvo siquiera positivada en ley alguna, consistiendo únicamente en una serie de principios generales del derecho administrativo, no escritos, que habían venido siendo desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia. Las leyes de procedimiento administrativo de la federación y de los Länder (cfr. § 5) fueron las que regularon por primera vez algunos (y no todos) de los ámbitos de dicha parte general. En los aspectos no regulados siguen siendo determinantes los principios generales del derecho administrativo. b) A su vez, la parte especial del derecho administrativo engloba la regulación de los distintos sectores de actividad de la administración (cfr. supra, § 1 marg. 14). Existe, así, derecho urbanístico, derecho de carreteras, derecho económico y del comercio, derecho de la seguridad social, derecho escolar, derecho de la educación superior, etcétera. Los distintos sectores de la parte especial del derecho administrativo son regulados de forma más o menos completa por distintas leyes.* (MAURER, 2012, p. 38, tradução nossa, grifos nossos)

Direito Ambiental, além de dever haver várias outras mudanças, entre as quais, a compreensão da parte geral e especial do Direito Administrativo; ou ainda o entendimento acerca do processo administrativo gracioso ou não contencioso ou de resultado, que no Brasil vem sendo reconhecido como política pública.

É possível dizer que a compreensão do Direito Administrativo nesse formato é condição para a satisfação dos direitos fundamentais. Todos esses direitos se tornam concretos à medida que a Administração Pública age de forma harmônica, como se fosse uma orquestra.

Ainda em 1951, Oviedo (1951) apresentava críticas à tentativa de aplicação exclusiva do chamado método jurídico, se afastando da realidade, sem considerar o método exegético que, além de ser também jurídico, é aplicado em todos os outros ramos do Direito (p. 52).

Na mesma linha do professor de Sevilha, Oviedo, o pressuposto adotado neste trabalho é a preponderância do método jurídico. O Direito Administrativo não é ciência da administração ou ciência política, e, assim sendo, possui o seu próprio objeto e método.

De qualquer forma, o método jurídico deve estar diretamente relacionado ao método exegético, não podendo ser ignorados os aspectos jurídicos de fenômenos políticos, econômicos e sociais. O método exegético não desqualifica o método jurídico. Ao contrário, se há um método propriamente jurídico, ele tem que partir do método exegético, já que deve buscar construir o Direito Administrativo com fundamento na lei.

Como o Direito Administrativo compreende o estudo da atividade jurídica da Administração, então não há porque não tentar compreender o que há de jurídico em fenômenos políticos, econômicos ou sociais.

Muito ao revés, o método jurídico só se torna jurídico, nas palavras de Cretella Júnior (1995, p.178) citadas acima, à medida que analisa e constrói o Direito, sem negar a realidade e muito menos os textos legais, mesmo porque há algumas incongruências para limitar alguns institutos ao "método jurídico" adotado por alguns administrativistas brasileiros.

O Direito Administrativo Brasileiro deve evoluir para dar maior precisão, como foi feito no Direito Ambiental, a ponto de ser chamado de "método científico" pelo menos, entendido como aquele que pode ser replicável.

A compreensão do fenômeno da juridicidade na Alemanha demonstra exatamente que o enfoque do "método jurídico" de Otto Mayer, no Brasil, se deu de forma equivocada, e é

preciso recuperar o atraso de mais de meio século em torno desses institutos fundamentais para a consecução dos direitos fundamentais.

Laubadère (1973, p. 15) exemplifica os critérios da chamada técnica jurídica do Direito Administrativo. Basicamente, seriam formadas por regras jurídicas que prevalecem no tecido social em contraposição a situações particulares de direitos individuais, capazes de criar atos administrativos suscetíveis de gerar efeitos de direito, com fundamento na teoria geral do direito. E essa técnica, também na França, só vem reforçar a compreensão ampla do Direito Administrativo como Política Pública, como o Direito Ambiental fez ao se apropriar da Lei 6938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente.

O Direito, ao longo da história, é visto por meio de várias concepções. Diante desse quadro evolutivo, é possível estabelecer um conceito científico mínimo do que é direito, permitindo o perfeito enquadramento dos institutos jurídicos.

O professor Dimoulis (2013) apresenta dezoito diferentes definições de Direito surgidas ao longo da história⁶. Com base nessa evolução, Dimoulis chega ao entendimento de direito:

-
1. ⁶ PLATÃO: "dar a cada um aquilo que corresponde sua natureza e função na sociedade".
 2. ARISTÓTELES: Direito é Justiça, que pode ser sinalagmática/comutativa ou distributiva/atributiva.
 3. ESTOICOS: O Direito vem do estudo da natureza.
 4. CELSO e ULPIANO: Para ULPIANO, o direito é o mesmo para todos. Haveria um direito natural, um direito das gentes (aplicado aos seres humanos especificamente) e o direito civil, com normas de uma determinada sociedade. Para CELSO, "Direito constitui a arte do bem e do justo".
 5. TOMÁS DE AQUINO: "as leis são mandamentos de boa razão, formulados e impostos por aquele que cuida do bem da comunidade, o Monarca".
 6. HOBBS: O Direito surgiria da necessidade de imposição do estado para evitar conflitos se houvesse somente um direito natural.
 7. PUFENDORF: As regras de direito positivo devem surgir das regras de direito natural, por meio de um exame profundo e racional da natureza humana. O contrato social permite a criação do Estado para garantir a efetividade por meio de sanções.
 8. SPINOZA: Direito significa força, poder, potência. O direito é aquilo que a pessoa pode fazer e a força dos outros não consegue impedir.
 9. ROSSEAU: O direito deve resultar de decisões da própria coletividade e defender seus interesses, expressão da vontade geral.
 10. KANT: Direito é produto da sociedade e expressão de obrigações morais dos indivíduos (imperativo categórico). Direito não é o útil, mas o certo.
 11. HEGEL: O direito moderno é a plena liberdade, definida e garantida pelo Estado.
 12. SAVIGNY: Direito é produto histórico decorrente da consciência coletiva de cada povo, que se manifesta em suas tradições e costumes.
 13. BERGHOHM: Direito é aquilo que o Estado impõe como direito em determinado momento, utilizando para tal efeito a norma jurídica.
 14. EHRLICH: O direito nasce e se transforma por meio da ação social que lhe dá força vinculante.
 15. KELSEN: Direito como organização dá força ou ordem de coação. O direito deve ser puro, sem a influência de outros ramos de conhecimento, como a sociologia, a história, a política, entre outros.
 16. PACHUKANIS: O direito é um conjunto de regras impostas pelo Estado, que constrange os indivíduos a aceitá-las, servindo, assim, aos interesses da classe dominante.
 17. ALEXY: Direito está ligado aos preceitos morais. Possui uma dimensão real da norma e uma ideal que lhe dá sentido de forma a satisfazer a ideia de justiça.

O direito das sociedades modernas é um conjunto de normas que objetiva regulamentar o comportamento social. Suas normas possuem seis características;

- a) são criadas, aplicadas, modificadas e extintas por autoridades que possuem competência para tanto. Essa competência lhes é conferida mediante uma norma jurídica, proveniente da vontade política dominante que exprime o Estado;
- b) são escritas e veiculadas em publicações oficiais a cargo do Estado;
- c) objetivam a manutenção da estrutura social, mesmo se muitas vezes promovem interesses dos mais fracos;
- d) são, geralmente, respeitadas nas relações sociais, possuindo um grau satisfatório de eficácia social;
- e) sua eficácia social é garantida pela ameaça de coação, ou seja, por meio da possível imposição de sanções;
- f) são reconhecidas como vinculantes pela maioria da população que acredita na legitimidade do direito estatal.

Dentro da epistemologia jurídica, o Direito é ciência normativa, com três acepções: "ciência que estabelece normas (*Wundt*); ciência que estuda normas (*Kelsen*); e ciência que conhece a conduta através de normas (*Cossio*)" (*DINIZ, 2003. p.153*), o que, outrossim, corrobora a correta interpretação do método jurídico.

Não há nenhum método jurídico que não considere como jurídico a utilização de normas legais capazes de gerar direitos e obrigações como feito pela Professora Di Pietro (2013).

Necessário se faz frisar que Otto Mayer estabeleceu o método jurídico no final do século XIX, bem quando ainda imperava o estado liberal de direito, quando a prioridade era simplesmente proteger o indivíduo do Estado. Somente muitos anos depois é que foram criadas as atuais constituições em que se prega a realização de direitos fundamentais pelo Estado.

Esse é o raciocínio também utilizado por Dupuis, professor emérito de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Guédon e Chrétien (2009), que defendem que somente é possível entender o Direito Administrativo: "[...] se conhecer a Administração por ela mesma, sua história, o seu futuro: o pivô da construção de um Estado centralizado, que sofreu muitas transformações, acelerando ao final do século XX, geradores do aumento da complexidade e de novas incertezas".

Nas palavras dos professores franceses, o Direito Administrativo é desafiado em função do funcionamento da Administração. Essas duas questões constituem ponto importante na Reforma do Estado. Os professores apontam como desafio do Direito Administrativo manter a

18. EROS ROBERTO GRAU: Direito pressuposto é o determinado pelos modos de produção e direito posto é o aplicado pelo Estado. O direito posto possui autonomia em relação ao direito pressuposto e constitui um instrumento necessário para o funcionamento do sistema econômico.

identidade, integrando todo o direito internacional e europeu, reforçando e racionalizando a descentralização, **garantindo a efetividade dos direitos dos cidadãos**⁷ (grifo nosso).

Em suma, a partir do método jurídico que considera a realidade, a partir da compreensão jurídica dos fenômenos políticos, técnicos, econômicos e sociais, percebe-se a necessidade de uma reorganização do Direito Público a partir da noção de políticas públicas (BUCCI, 2008, p. 256).

Na mesma linha, Binenbojm (2008, p. 320) defende a reformulação do Direito Administrativo à luz dos direitos fundamentais e da democracia.

Na França, Callosse (2008, p. 11, 22) fala da "constituição imaginária da Administração". O Direito Administrativo seria uma encenação. A partir desse pressuposto, ele discute a "política do direito administrativo", a incongruência entre o direito dos destinatários da lei e os autorizados a decidir em nome do interesse geral. Conclui que, por meio da lei administrativa, "outro jogo é jogado", sob a cortina de uma "neutralidade". Ele propõe a desconstrução do Direito Administrativo para rediscuti-lo em face das políticas públicas, de um governo de riscos (p. 313-314), em que o Direito Administrativo e a Ciência da Administração têm papéis complementares. A partir daí, propõe um Direito Administrativo da ação pública. Para isso, é necessária nova territorialização do Direito Administrativo de modo a se mover da concepção tradicional (p. 335). O atual avatar do Direito Administrativo é um efeito do fenômeno da "constitucionalização do direito" (p. 383). Trata-se, portanto, de um processo de desconstrução-recomposição do ordenamento jurídico (p. 390) em torno da realidade, na qual a avaliação das políticas públicas se torna necessária (p. 404). O Direito Administrativo deve passar para um Direito da ação pública.

São diversos os clamores de reorganização do Direito Administrativo em torno das políticas públicas, em que o Direito Ambiental pode servir de exemplo.

⁷ *Encore n'est-il possible de comprendre aisément le droit administratif sans bien connaître l'Administration elle-même, son histoire, son devenir: pivot de la construction d'un Etat centralisé, elle a connu de multiples transformations qui se sont accélérées à la fin du xx^e siècle, génératrices d'une complexité accrue et de nouvelles incertitudes.*

[...]

Le présent ouvrage, tel un guide, se propose d'explorer l'univers administratif et de cerner, à partir de ses caractères majeurs, les racines mêmes de son droit. Alors que celui-ci et le fonctionnement de l'Administration sont mis en cause, ils sont plus que jamais au cœur de la réforme de l'Etat. Trois grands défis en particulier sont à relever: garder une identité tout en intégrant le droit international et européen; renforcer en la rationalisant la décentralisation; assurer l'effectivité des droits des citoyens. (DUPUIS; GUÉDON; CHRÉTIEN, 2009, Contracapa, tradução nossa)

Nessa linha, é possível dizer que há uma incipiente compreensão do Direito Administrativo pelos administrativistas brasileiros, como feito pelo Direito Ambiental, quando discutem as políticas públicas. Carvalho Filho (2008, p. 110-111) fala em diretrizes, prioridades, ações e metas. Políticas públicas seriam diretrizes estratégicas, prioridades e ações que constituem metas perseguidas.

Para Maria Coeli Simões Pires, o as políticas públicas são inerentes aos direitos fundamentais.

O ciclo de políticas públicas, que, na rotina, apresenta - em etapas agregadas ou não — a concepção, o planejamento, o orçamento, a hierarquização e a execução de ações, a avaliação, o controle e a realimentação do processo, deve ser cumprido de forma compartilhada entre os entes federativos, com a participação da sociedade. (PIRES, 2008, p. 180-181).

Do ponto de vista jurídico, a política pública nada mais é do que um processo administrativo, um conjunto de atos.

Moreira Neto (2008), por exemplo, categoriza, do ponto de vista jurídico, as políticas públicas como um "complexo de processos", em que há o planejamento, a orçamentação e a execução.

Dessa concepção de política pública como um complexo de processos e sistemas jurídicos decorre, necessariamente, a possibilidade de controle judicial, além do controle social, o que não implica em substituição do administrador (MOREIRA NETO, 2008, p. 63-64). Pelo contrário, implica reconhecimento da juridicidade de instrumentos, como a Política Nacional do Meio Ambiente, alinhando a atuação do Estado por meio de mecanismos de freios e contrapesos.

Em síntese, as políticas públicas nada mais são, do ponto de vista jurídico, do que um processo jurídico para efetivação de direitos, em que se estabelece os meios e os fins a serem alcançados. Decorrência lógica é a possibilidade de exigência por meio do Poder Judiciário da sua elaboração e da execução no prazo determinado.

Em resumo, políticas públicas são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins (BUCCI, 2008, p. 251).

O Direito Administrativo Brasileiro clama por reconhecer a efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, o que vai ao encontro dos fenômenos

ocorridos na Alemanha e na Espanha, quando do reconhecimento jurídico do Planejamento como instituto jurídico na década de 60.

Segundo José María Rodríguez de Santiago, o Direito Administrativo Espanhol, a partir da visão constitucional, com influência da doutrina da Alemanha, deixou de ser considerado um direito acéfalo para se preencher de valores constitucionais, superando a barreira entre o Direito Político e o Direito Administrativo (WAHL, 2013. p. 15)⁸.

Partindo desse pressuposto, o Direito Administrativo somente faz sentido quando serve para efetivar os direitos constitucionalmente garantidos, não podendo ser um fim em si mesmo, sob pena de se perpetuar um Direito Administrativo míope.

Com a Constituição da Alemanha de 1949, o Direito Administrativo foi influenciado pelo Direito Constitucional. Na Espanha, alguns administrativistas entenderam que, com a Constituição de 1978, o Direito Administrativo não deveria apenas existir, mas também funcionar.

Trazendo para a realidade brasileira, posta pela Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, o Direito Administrativo deve existir, por exemplo, para garantir que o cidadão tenha seu direito à saúde respeitado, com hospitais de qualidade e médicos para atendê-los; que as escolas sejam de qualidade, educando os alunos. A superação da barreira acerca da necessidade de compreensão de fenômenos econômicos, políticos e sociais sobre a ótica jurídica é de fundamental importância.

A partir desse novo pressuposto, fala-se de uma nova Ciência do Direito Administrativo Brasileiro, como feito desde a década de 60 no Direito Administrativo Alemão.

⁸ *El nuevo método que la entrada en vigor de la Constitución inauguró para el Derecho público tuvo también sus consecuencias en las relaciones entre las comunidades científicas de las disciplinas académicas afectadas, especialmente la de los constitucionalistas y los administrativistas. Por primera vez se superaba en nuestra historia de la ciencia jurídica la barrera que separaba el Derecho político (consistente en una introducción más o menos especulativa sobre la sociedad y el Estado constitucional — soberanía, separación de poderes, etc. — y una Historia política de España, sin análisis detallado del texto constitucional correspondiente a cada etapa) y un Derecho administrativo «acéfalo», sin un marco jurídico-estatal y valorativo concreto, en el que la Administración exista y funcione. Por supuesto, hubo reacciones de inercia, como la representada (desde la distancia, hoy, con la fuerza de un símbolo) por el conocido debate entre Pablo Lucas Verdú, con su reproche del «Derecho constitucional como Derecho administrativo», y Eduardo García de Enterría, con la respuesta del «Derecho constitucional como Derecho». Pero el cambio iniciado enérgicamente en aquellos años ha conducido a que quienes se dedican al Derecho constitucional y al Derecho administrativo hoy hablen, en buena parte, el mismo lenguaje del Derecho público español (y, hay que añadir, europeo)* (WAHL, 2013. p. 15, tradução nossa)

Corroborando esse raciocínio, o ativismo judicial vem demonstrando que essa realidade de reformatação do Direito Administrativo Brasileiro é inexorável.

Ou melhor, a formatação sistêmica pelo Direito Administrativo Brasileiro como na Alemanha e na Espanha é tarefa urgente, de modo que decisões desproporcionais sejam racionalizadas dentro da lógica da política pública, evitando que outros direitos sejam afetados, assim como foi feito pelo Direito Ambiental.

O ativismo judicial é fenômeno mundial, conforme demonstra Gauri e Brinks (2008), citados por Abramovich e Pautassi (2009). Não há prevalência do político sobre o jurídico e vice-versa. Em pesquisa realizada em alguns países, como Brasil, África do Sul, Índia, Nigéria e Indonésia, ficou demonstrado que o ativismo judicial vem justamente atuar como um “sistema de alarme”, permitindo a realização de “compromissos incompletos”, tendo em vista a opinião pública e os atores sociais relevantes (GAURI; BRINKS, 2008; NELSON; DORSEY, 2006 citado por ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009, p. 44-49).

Justamente nas situações em que o sistema político tem determinado nível de institucionalização, o ativismo judicial apresenta melhores resultados. A intervenção judicial não representa ou não deveria representar ameaça ao sistema político⁹.

O ativismo judicial não é necessariamente bom ou ruim, isto é, cada caso é um caso. Há diversos casos positivos e diversos negativos. Muitas vezes, a disponibilização de medicamentos pelo Judiciário vem suprir uma deficiência do sistema de saúde pública. Todavia, por outro lado, a litigância pode ser, inclusive, uma estratégia da indústria farmacêutica para vender mais remédios. Há decisões judiciais determinando o fornecimento de remédios que possuem equivalentes genéricos fornecidos pelo SUS, o que é uma aberração.

A doutrina da aplicação dos direitos sociais varia entre dois polos (SARMENTO; SOUZA NETO, 2010, p. 151). Alguns entendem que os direitos sociais não seriam direitos e outros entendem que seriam direitos públicos subjetivos.

⁹ *En la mayoría de los casos estudiados, la intervención judicial no aparece como una vía para debilitar el sistema político, sino que por el contrario, parece presuponer un cierto nivel o capacidad de reacción de los actores políticos para lograr efectividad, incluso apunta a resolver problemas de rendición de cuentas o debilidad en la atribución de responsabilidades entre las agencias públicas. (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009, p. 49, tradução nossa, grifo nosso)*

Nesse contexto, o ativismo judicial vem justamente demonstrar a crescente preponderância daqueles que entendem que os direitos sociais são direitos públicos subjetivos, da mesma forma que o ativismo judicial corrobora a importância da compreensão de novos institutos jurídicos, dado que é pressuposto para a efetivação dos direitos sociais.

É pacífico o entendimento de que o ato administrativo¹⁰ pode e deve ser controlado no que tange à legalidade ampla ou juridicidade, devendo ser respeitado o mérito (conveniência e oportunidade) da Administração. No caso concreto, tendo em vista a teoria dos motivos determinantes, é possível verificar onde termina a discricionariedade e onde começa a ilegalidade isto é, o mérito não pode servir para um salvo conduto ao controle jurisdicional e social.

A política é o início e o fim do Direito. A política deve ter seu espaço legítimo de determinação dos desejos sociais respeitados, mas não pode servir como um escudo ao Direito, de modo a impedir a realização dos desideratos constitucionais. O ativismo judicial representa a aplicação de um direito substantivo e a forma é um instrumento do Direito material, não um fim em si mesmo. Na verdade, o político, o jurídico e o técnico convivem harmonicamente. Não deve haver sobreposição de um pelo outro. Cada uma dessas variáveis ocupa seu espaço no processo de formulação/implementação das políticas públicas e controle pelo Judiciário.

Os direitos sociais/ fundamentais constitucionalmente previstos são perenes a qualquer governo, sendo vedado seu retrocesso, conforme leciona a melhor doutrina. Contudo, necessário se faz ir mais além, buscando a concretização do princípio da realização progressiva. A sociedade não mais se contenta com ineficiências ou com a prestação de serviços sem adequação, e a realização progressiva dos direitos deve ser uma realidade.

Diante desse contexto, o ativismo judicial decorre da própria ineficiência do Estado; decorre da própria incapacidade em realizar os fins constitucionalmente almejados. Representa, na verdade, um sinal de alerta para a Administração. Essa ineficiência começa na própria gestão dos recursos do orçamento, como no problema do contingenciamento dos recursos financeiros (PINTO, 2008, p. 69-105).

¹⁰ *Filiamo-nos à corrente cujo entendimento caminha no sentido de que não há critério diferenciador entre ato político ou ato de governo puramente dito e ato administrativo. São facetas da mesma moeda.*

Trata-se de um caminho sem volta. A democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento são elementos interconectados e interdependentes. Apesar das dificuldades, a priori, em uma perspectiva teórica de aplicação, o enfoque de direitos, isto é, o reconhecimento de direitos por parte do Estado, de modo a balizar as políticas públicas e seu reconhecimento judicial, é um grande passo para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Brasileira. E não há como falar em controle judicial adequado sem a compreensão jurídica da política pública. A compreensão da formatação do Direito Ambiental brasileiro vem fornecer subsídios para o Direito Administrativo buscar a supressão da lacuna em torno da exigência de direitos fundamentais de forma ampla, solidária e racional.

Nas estratégias de desenvolvimento e redução da pobreza, é reconhecida amplamente a importância de dotar de poder os setores excluídos e pobres por meio da atribuição de direitos, quer seja pelo Executivo, quer pelo Judiciário (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009, p. 293)¹¹.

Percebe-se, portanto, que há uma mudança de beneficiários/usuários/clientes para titulares de direito, no qual os direitos fundamentais ocupam um papel de destaque.

O direito é um valor ético e político que corre o risco de ficar na retórica se não existir exigibilidade por parte dos seus titulares (sindicabilidade, justiciabilidade ou exigibilidade judicial), o que pressupõe uma técnica de garantia por meio de ações judiciais, ativando mecanismos de responsabilidade. Isto é, o reconhecimento de direito é um

¹¹ *Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de Naciones Unidas ha señalado en un trabajo reciente que la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas"*(CEPAL, 2006.p. 14). *Agrega el trabajo que resulta fundamental contar con organismos del Estado que sean competentes política y técnicamente, a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos [...].*

Este aparente consenso muestra en rigor un profundo disenso, en tanto la definición de la pobreza, como sus causas, son fundamentales a los efectos de diseñar políticas para su superación, y si bien el consenso está puesto en pensar en derechos como vía superadora, el disenso se encuentra precisamente en las causas del fenómeno pero también en el contenido de los derechos recomendados y un desconocimiento de los estándares contenidos en cada derecho (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009, p. 293, tradução nossa)

reconhecimento de um campo de poder no qual está limitado às margens de ação dos sujeitos obrigados.

O indivíduo é sujeito ativo do desenvolvimento econômico e social (Declaração sobre o direito ao desenvolvimento econômico e social – Res. 41/128). E, para exercer esse papel, ocupando seu espaço, a tutela dos direitos é de fundamental importância, mesmo tendo em vista as dificuldades na construção da experiência jurídica. O primeiro passo na garantia dos direitos públicos subjetivos, em termos de políticas públicas, é reconhecer a necessidade de enfrentamento dessas dificuldades.

Nesse sentido, é possível afirmar, com fundamento em Abramovich e Pautassi, (2009), que onde não há compreensão de fenômenos sociais, como o ambiental, por exemplo, há maior tendência ao ativismo judicial e há maior distorção gerada pelas intervenções judiciais.

Percebe-se, portanto, a formação de um marco jurídico gerencial democrático em decorrência do ativismo judicial. Pode-se, contudo, tratar de aperfeiçoamento do sistema político/jurídico/gerencial, quando bem delineado.

Como visto, vários fatores são intervenientes e, para evitar distorções do sistema de equilíbrio de poderes, bem como fazer prevalecer os valores democráticos, mister se faz a dissecação do caso concreto de modo a delimitar em que ponto termina a discricionariedade e em qual começa a ilegalidade.

Em suma, o fenômeno ambiental compreendido pelo aspecto econômico, político e social é fato jurídico em si mesmo, uma vez que determina a competência legal para a concretização de objetivos e metas, exigíveis e exigidas todos os dias nos Tribunais.

Esta construção do Direito Ambiental é um exemplo que justifica o seu estudo e aplicação pelo analógica pelo Direito Administrativo Brasileiro, o que pode ocasionar uma reformatação pelo Direito Administrativo.

3 Conclusão

A institucionalização do Direito Ambiental a partir da realidade permitiu a elaboração de um ramo do Direito Público brasileiro de forma sistemática, sem cometer os graves erros de importação acéfala de institutos jurídicos estrangeiros que o Direito Administrativo cometeu e vem cometendo.

O estabelecimento de competências dos órgãos, processos administrativos bem delineados, instrumentos de atuação, bem como a utilização de objetivos e sistemas, demonstram a riqueza do Direito Ambiental.

Apesar de outras políticas públicas estabelecerem os mesmos mecanismos, os estudiosos do Direito Administrativo brasileiro insistem em não querer vislumbrar a realidade inexorável por de trás desses instrumentos.

Por isto, o Direito Ambiental pode e deve ensinar muito ao Direito Administrativo brasileiro que anda desconectado da realidade. O Direito Administrativo está para o Direito Público como o Direito Civil para o Direito Privado. A Política Nacional do Meio Ambiente nada mais é do que uma das formas de manifestação do Estado, como as políticas de saúde, educação, assistência, etc. demonstrando a grande correlação entre elas.

O *modus operandi* do Direito Ambiental é capaz de permitir a identificação de pontos comuns entre as outras políticas, que por sua vez, pode permitir a elaboração de um Direito Administrativo voltado para a realidade brasileira.

4 Referência

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Org). La Revisión Judicial de Las Políticas Sociales: estudio de casos. Buenos Aires: Del Puerto, 2009.

ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Lei 6938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >>. Acesso em 01/01/2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em 01/01/2014.

BRASIL. Lei 9985/00 - Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm >>. Acesso em 01/01/2014.

BRASIL. Lei 12651/12. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83 >>. Acesso em 01/01/2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica para análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. 2008.

CAILOSSE, Jacques. La constitution imaginaire de l'administration. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.

CHAPUS, René. Droit administratif général. 15. ed. Paris: Montchrestien, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DIMOULIS, Dimitri. Manual de introdução ao estudo do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DUPUIS, George; GUÉDON, Marie-José; CHRÉTIEN, Patrice. Droit administratif. 11 édition. Paris: Dalloz, 2009.

FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de direito administrativo positivo. 7. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomáz-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. I. 14. ed. Madrid: Thomson Civitas, 2008. p. 45

GUSMÃO, Paulo Dourado. Introdução ao Estudo do Direito. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LAUBADÈRE, André de. Traité de Droit Administratif. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973.

MAURER, Hartmut. Derecho Administrativo Alemán. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

MAYER, Otto. Derecho administrativo alemán. Buenos Aires: Depalma, 1949.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édís Milaré. Direito do Ambiente. 8 ed. São Paulo: RT, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. 2008, p. 58.

OVIEDO, Carlos Garcia. Derecho Administrativo. Madrid: E.I.S.A, 1951.

PINTO, Élide Graziane. Contingenciamento de despesas e esvaziamento do controle legislativo sobre execução orçamentária. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. 2008, p. 69-105.

PIRES, Maria Coeli Simões. Regiões metropolitanas e políticas públicas: uma projeção de seus desafios a partir da realidade da RMBA. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. 2008, p.147-192.

REALE, Miguel. Direito Como Experiência: (introdução a epistemologia jurídica). São Paulo: Saraiva, 1968.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Org). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. Uma Proposta de Harmonização dos Conflitos entre os Poderes por meio da compreensão do Instituto Jurídico do Planejamento, do Ativismo Judicial, do Ato e Processo Administrativo. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Gestão Pública e Desenvolvimento**: Desafios e Perspectivas. Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6. Brasília: IPEA, 2011.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. Direito ao Planejamento. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VERA, José Bermejo (Org). Derecho Administrativo: Parte especial. 7. ed. Espanha: Thomson Civitas, 2009.

WAHL, Rainer. Los Últimos Cincuenta Años de Derecho Administrativo Alemán. Madrid: Marcial Pons, 2013.